

FONDATION CANADIENNE POUR LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE
(CCAF – FCVI)

PROGRAMME INTERNATIONAL DE BOURSES D'ÉTUDES
(Année 2003 – 2004)

RAPPORT DE FIN DE STAGE
AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

*Sujet : La mise en œuvre d'une vérification de l'optimisation des
ressources dans les inspections internes des ministères du
Gouvernement sénégalais*

MAI 2004

Par François Collin
Inspecteur général d'État



TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	1
INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT	8
1. Mission de l'Inspection générale d'État	8
2. Structure de l'Inspection générale d'État	9
3. Rôle et responsabilités de l'Inspection générale d'État	12
DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DE LA VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	14
1. Les inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais	14
2. Les conditions de la mise en œuvre de la vérification de l'optimisation des ressources.....	18
2.1 Les risques possibles et les stratégies pour les atténuer	18
2.2 Les ressources requises.....	20
3. Les étapes de la mise en œuvre de la vérification de l'optimisation des ressources.....	22
3.1 La constitution de la banque de projets	22
3.2 L'étude préliminaire.....	25
3.3 L'examen détaillé : L'approfondissement des déficiences appréhendées	26
3.4 Le rapport final : la deuxième reddition de comptes	28
3.5 Le suivi de la vérification.....	30
TROISIÈME PARTIE : LES ATTENTES DE CETTE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	31
1. L'expérimentation d'une vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale au Sénégal.....	31
2. Le partage de l'expérience avec d'autres Inspecteurs généraux d'État	33
QUATRIÈME PARTIE : LES EFFETS POSSIBLES DE CETTE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	35
CONCLUSION	38

AVANT PROPOS

Le stage de formation aux pratiques de la vérification de l'optimisation des ressources que nous avons eu l'honneur et le plaisir d'effectuer au Vérificateur général du Québec entre dans le cadre de relations bien établies, entre ce service et l'Inspection générale d'Etat du Sénégal, grâce à l'appui précieux et apprécié de la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée (CCAF-FCVI) et de l'Agence canadienne pour le Développement international (ACDI).

Cette coopération multipartite a déjà permis à quatre Inspecteurs généraux d'État de participer, depuis 1995, à des stages au Vérificateur général du Québec, allant de quatre à neuf mois. Notons que la Cour des Comptes du Sénégal a aussi bénéficié de cette coopération à trois reprises, en 1988-1989, 1997-1998 et 2001-2002.

En outre, le Vérificateur général du Québec a eu la bienveillante attention, d'accepter d'envoyer au Sénégal, en 1997, deux collaborateurs, pour animer un séminaire sur la vérification de l'optimisation des ressources, à l'intention des Inspecteurs généraux d'État.

Qu'il nous soit permis, ici, d'exprimer notre gratitude au Chef de l'Inspection générale d'État qui a bien voulu transmettre notre candidature à ce stage et nous honorer, ainsi, une fois encore, de sa confiance. Nous souhaitons confondre dans cette expression, la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée et l'Agence canadienne pour le Développement international, qui ont bien voulu accepter notre candidature pour ce stage et sans qui, il n'aurait pu avoir lieu. Un témoignage particulier est adressé à Madame Marta Arnaldo, Gestionnaire des Affaires internationales de la Fondation, jusqu'au mois de novembre 2003, dont la disponibilité et la dévouement ne nous ont fait défaut à aucun

moment lors notre arrivée au Canada et à Monsieur Cristian Floru, son successeur comme gestionnaire dudit programme, qui a poursuivi de façon attentive et prévenante la mission d'encadrement de notre stage .

Nous tenons aussi à remercier Madame Doris Paradis, Vérificatrice générale du Québec par intérim, pour l'audience qu'elle a bien voulu nous accorder au début de notre stage et pour tout ce qu'elle a fait afin qu'il se déroule dans les meilleures conditions. Nous associons à ces remerciements Messieurs François Boisclair, Directeur de Cabinet du Vérificateur général et Gilles Bédard, Vérificateur général adjoint et Madame Diane Bergeron Vérificatrice générale adjointe par intérim pour la chaleur de leur accueil et pour leur disponibilité, ainsi que tout ceux qui, de près ou de loin et d'une manière ou d'une autre, nous ont encadré, suivi ou aidé durant toute la période de ce stage. Nous nommerons ainsi :

Messieurs Serge Giguère, directeur principal par intérim et Jean-Pierre Fiset, directeur et toute son équipe, Mesdames Marise Simard et Dominique Carrier, chargées de projet, Mesdames Moïsette Fortin, Danielle Gastonguay, Julie Lampron, Guylaine Provençal, Isabelle Savard et Sylvie Turgeon, Messieurs Guy Magnan et Stéphane Jacob et aussi Madame Lucie Bergeron, secrétaire.

Monsieur Marc Ouellet, directeur principal, Madame Marie-Claude Ouimet, directrice et toute son équipe, Mesdames Josée Bellemare et Véronique Boily, chargées de projet, Mesdames, Chantal Garneau, Marthe Gonthier, Diane Labbé, Denyse Lemay, Caroline Rivard Francine Roy, et Sylvie Sainte-Croix, Messieurs Jacques Robert et Jean-Mathieu Viens et aussi Madame Francine Grondin, secrétaire.

Monsieur Louis-Philippe Fiset et son équipe, notamment, Monsieur Serge Laflamme et Madame Johan Tremblay qui se sont occupés de nos formations tant à l'interne qu'à l'École nationale d'Administration publique, Messieurs Benoît Alain, Rémy Dessureault et Jérémie Grenier pour leur soutien informatique et Madame Monique Tremblay,

Messieurs Pierre Blais et Paul-Émile Pratte qui n'ont ménagé aucun effort pour que notre installation à Québec et au Vérificateur général se fasse dans les meilleures conditions. Enfin, nous remercions aussi, toutes celles et tous ceux qui, par un geste ou une attitude, ont su nous montrer que le Sénégal n'a pas le monopole de la Téranga¹, et que le Québec sait aussi accueillir, recevoir et s'occuper de ses visiteurs.

oooooOooooo

¹ Au Sénégal, la Téranga signifie l'hospitalité envers les étrangers, le sens de l'accueil et du recevoir. La Téranga fait partie des valeurs du peuple sénégalais.

INTRODUCTION

Nous avons choisi de mettre en œuvre une vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale et de nous intéresser aux inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais.

La vérification de l'optimisation des ressources est une technique de vérification originale, utilisée par le Vérificateur général du Québec. Elle consiste à faire une « analyse structurée et objective de la gestion des activités d'une entité² ». Elle est différente de la méthode de vérification menée à l'Inspection générale d'État du Sénégal, qui pratique une vérification administrative et financière des structures de l'État. Les deux techniques diffèrent tant sur le fond que sur la forme.

Sur le fond, la vérification de l'optimisation des ressources examine l'économie, c'est-à-dire, « l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles en quantité et qualité appropriées³ », l'efficience, c'est-à-dire « la transformation, au meilleur rendement, des ressources en bien et services⁴ », l'efficacité, c'est-à-dire « l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité⁵ ». En outre, dans la vérification de l'optimisation des ressources, on ne fournit pas, dans les recommandations, les moyens à privilégier pour corriger les situations dans lesquelles des déficiences ont été constatées. Enfin, on ne juge ni ne remet en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des programmes définis par les autorités politiques et mis en œuvre par les ministères et organismes.

² *Cour de base de vérification de l'optimisation des ressources- VGQ- version révisée en septembre 2003. P.1.-3*

³ Article 21 de la *loi sur le vérificateur général du Québec*

⁴ Article 21 de la *loi sur le vérificateur général du Québec*

⁵ Article 21 de la *loi sur le vérificateur général du Québec*

L'Inspection générale d'État, de son côté, examine, dans les services publics de l'État, la conformité aux lois et règlements, la qualité de l'organisation, l'utilisation des crédits et la régularité des opérations comptables. Elle propose des mesures pour améliorer la qualité de l'administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité. Enfin, elle donne son avis sur tous les projets de lois, d'ordonnances, de décrets, de règlements, d'instructions et elle procède aux études qui lui sont prescrites par le Président de la République ou le Premier Ministre.

Sur la forme, contrairement à la méthode de l'Inspection générale d'État du Sénégal, celle du Vérificateur général du Québec s'exécute sur une durée plus longue, le travail se fait toujours en équipe et les conclusions des travaux sont publiques. En outre, la technique d'élaboration des rapports est différente. Enfin, la vérification de l'optimisation des ressources n'a pas un caractère inopiné, au contraire. Les ministères et les organismes qui font l'objet de vérification de la part du Vérificateur général sont avertis par une lettre annonçant le mandat à venir.

Dernière différence importante, le Vérificateur général Québec rend compte à l'Assemblée nationale, alors que l'Inspection générale d'État rend compte au Président de la République. Cette différence tient à la nature juridique du régime politique, le Québec appartenant à un système parlementaire, alors que le Sénégal a choisi un régime présidentiel.

La vérification que nous avons choisi de faire est dite d'envergure gouvernementale, parce qu'elle s'étend à plusieurs ministères. On peut dire aussi qu'elle est transversale ou horizontale. Elle est différente des vérifications de l'optimisation des ressources sectorielles, ou de celles qui ont pour but d'examiner l'utilisation des subventions, ou encore, de celles qui sont thématiques.

Au-delà de ces différences, qui sont déjà des raisons suffisantes d'envisager ce projet, nous avons fait ce choix pour trois raisons majeures. Tout d'abord, parce que nous avons

constaté, qu'à l'extérieur de l'administration publique, le rôle et le travail des inspections internes des ministères sont assez mal perçus. Que ce soient les usagers du service public, dont les plaintes soulignent les dysfonctionnements dudit service ou les bailleurs de fonds pour qui les inspections internes sont quasi inexistantes, ils voient mal les inspections internes jouer leur rôle de contrôleur de premier niveau de l'Administration.

Ensuite, nous avons été guidé dans notre choix par le manque de vision que l'on a des réalisations concrètes des inspections internes des ministères, au sein même de l'administration publique, notamment à l'Inspection générale d'État, où, depuis quelques années, très peu de travaux des inspections internes des ministères parviennent, alors qu'elles sont tenues d'y envoyer un exemplaire de tous leurs rapports.

Enfin, nous avons été animé par la nécessité d'avoir un contrôle interne permanent efficace et efficient qui permette, peut-être, d'éviter certains conflits de compétences entre ministères, de limiter certains travers graves dans la gestion des administrations et des organismes sous tutelle ou encore de prévenir des événements malheureux, comme certains qui sont ou ont pu être dénoncés avec vigueur. Notons à ce propos la catastrophe du bateau le « Joola », les constructions anarchiques ou encore, les déficiences de certains secteurs (santé, éducation et autres) et de certaines activités, comme les marchés publics, dont les manifestations sont quotidiennes.

Il convient de souligner que, compte tenu du contexte juridique et politique différent, dans lequel évolue l'Inspection générale d'État, qui est le régime présidentiel, par rapport à celui dans lequel évolue le Vérificateur général du Québec, qui est le régime parlementaire et du choix, déjà fait, de l'environnement administratif dans lequel sera menée la vérification de l'optimisation des ressources, à savoir, les inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais, des aménagements, ou des adaptations seront apportés dans les procédures de mise en œuvre de ladite vérification.

Le présent rapport comprendra, outre la présente introduction et la conclusion, quatre parties :

- Une présentation de l'Inspection générale d'État.
- La mise en œuvre de la vérification de l'optimisation des ressources.
- Les attentes de la vérification de l'optimisation des ressources.
- Les effets possibles de la vérification de l'optimisation des ressources.

ooooOoooo

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

1. Mission de l'Inspection générale d'État

Créée et organisée en 1964 pour remplacer l'Inspection des Affaires administratives, l'Inspection générale d'État est un service administratif placé sous l'autorité directe du Président de la République. Pour sa gestion, elle est rattachée au Secrétaire général de la Présidence de la République.

Les vérifications de l'Inspection générale d'État sont menées sur ordre du Président de la République, dans le cadre d'un programme annuel élaboré par l'Inspection générale d'État et approuvé par le Président de la République ou dans le cadre de missions ponctuelles ou d'enquêtes hors programmes demandées par le Président de la République ou par le Premier Ministre.

L'Inspection générale d'État agit tel que nous l'avons indiqué plus haut, dans « l'ensemble des services publics de l'État, quel que soit leur mode de gestion [...] ou leur localisation géographique [...], dans les établissements publics, les collectivités locales et leurs établissements publics, l'administration de l'Armée, la gestion administrative et financière des services judiciaires, les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte soumises au contrôle de l'État, les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, les rapports entre les institutions ou agents contrôlés et les tiers, notamment les organismes bancaires publics et privés.⁶ »

⁶ Article 2 du décret n° 80-914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection générale d'État ; JORS du 4 octobre 1980 P.1169

« Pour lui permettre d'accomplir ses missions avec l'efficacité maximale, l'Inspection générale d'État est tenue informée en permanence des orientations générales de la politique du Gouvernement dans tous les secteurs de la vie publique. Elle a un droit d'accès permanent à tous les conseils interministériels, même restreints et, d'une façon générale, à toutes les commissions administratives qui se réunissent pour en débattre. Elle est destinataire de toutes les circulaires et instructions qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable de tous les services de l'État.⁷ »

2. Structure de l'Inspection générale d'État

L'organisation actuelle de l'Inspection générale d'État s'appuie sur une structure légère. Elle est dirigée par un Inspecteur général d'État qui porte le titre de Chef de l'Inspection générale d'État. Outre celle d'autorité hiérarchique du service, il assure une fonction de représentation de l'Inspection générale d'État.

Il y a ensuite l'ensemble des Inspecteurs généraux d'État (actuellement au nombre de vingt-quatre [y compris le Chef] dont trois sont en détachement ou en disponibilité à l'extérieur de l'Inspection générale d'État) qui ne sont pas répartis en directions ou bureaux.

Pour l'exercice de sa mission de contrôle, l'Inspection générale d'État dispose d'un Bureau de Suivi et de la Coordination et de l'appui de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs :

- Le Bureau de Suivi et de la Coordination, dont le Chef assure l'intérim du Chef de l'Inspection générale d'État en cas d'absence de ce dernier et fait office d'adjoint. Ce bureau s'occupe de suivre, auprès des Ministères et autres structures de l'État, l'exécution des directives du Président de la République. Ce Bureau dispose d'une

⁷ Article 3 du décret n° 80-914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection générale d'État ; JORS du 4 octobre 1980 P.1170

antenne au niveau de la Primature⁸ et une autre au sein de l'Inspection générale d'État. Les deux responsables de ces antennes font office d'adjoints au Chef du Bureau de suivi;

- La Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA). Elle est « chargée d'assister l'Inspection générale d'État dans la mission de contrôle du respect de la réglementation concernant les véhicules [de l'État] qui lui est confiée par le Président de la République... »⁹

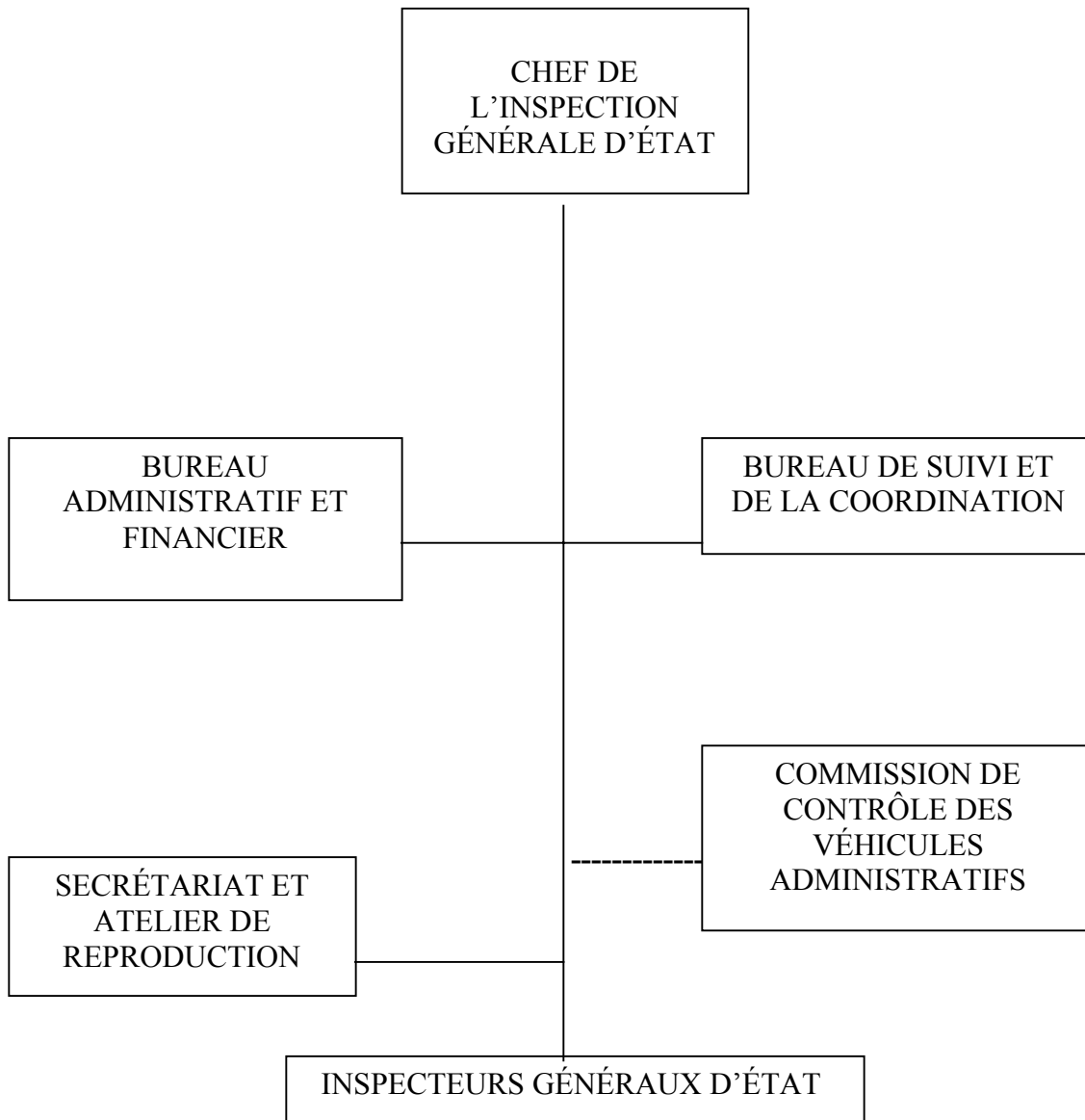
Pour les tâches administratives et financières, deux structures existent au sein de l'Inspection générale d'État :

- Le Bureau administratif et financier. Il s'occupe de toutes les questions liées au fonctionnement et à la gestion du service et au déroulement des carrières des Inspecteurs généraux d'État au sein du corps;
- Le Secrétariat et l'Atelier de Reproduction. Ils apportent leur soutien aux Inspecteurs, dans la conception et la confection de leurs rapports d'inspection.

⁸ Au Sénégal, la Primature regroupe le Cabinet et les services du Premier Ministre.

⁹ Article 3 de l'arrêté n°006570 du 26 août 1996 portant création d'une Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA).

L'organigramme actuel de l'Inspection générale d'État se présente donc ainsi :



3. Rôle et responsabilités de l'Inspection générale d'État

« Tous les actes administratifs, financiers et comptables sont soumis au contrôle et à la vérification des inspecteurs généraux d'État. » « Ceux-ci examinent la comptabilité des administrateurs, des ordonnateurs, de tout comptable public, deniers ou matières, des régisseurs [et] des billeteurs, vérifient inopinément toutes les caisses, pénètrent, sans aucune entrave dans tous les bureaux, locaux et établissements des divers services, ont accès à tous les dossiers et registres de correspondances, procèdent, contradictoirement, et quand ils le jugent utile, à la constatation des effectifs et au recensement de matériels et approvisionnement en tous genre. Ils peuvent se faire présenter, pour les examiner sur place, les lettres ordinaires, confidentielles ou secrètes, les ordres ministériels ou de commandement, les marchés, les factures, les bons de commande et, généralement tous les documents administratifs qu'ils jugent nécessaires. Ils peuvent se faire remettre ces documents contre reçu, à l'exception des pièces justificatives des comptes des comptables, régisseurs et billeteurs. Toutefois, en cas de déficit de caisse, de faux en écriture ou de toute autre malversation supposée, ils peuvent saisir la comptabilité et les pièces justificatives contre reçu, ou apposer des scellés, tout en fermant les mains du comptable ou du responsable de la caisse. [A l'issue d'une mission] les inspecteurs généraux d'État visent et arrêtent les registres sur lesquels ont porté leurs vérifications¹⁰ ».

« Les agents des organismes [inspectés] sont tenus de fournir aux inspecteurs généraux d'État en mission tous les renseignements qui leur sont demandés et de répondre à toutes les questions qui leur sont posées avec le maximum d'exactitude, soit oralement, soit par écrit, selon qu'ils en sont requis. Ces agents devront, au surplus, apporter aux inspecteurs généraux d'État, et aux experts éventuellement désignés pour les seconder, toute la collaboration désirable pour faciliter leurs investigations. Toute entrave, tout refus de collaborer, tout renseignement inexact et,

¹⁰ Article 10 du décret n° 80-914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection générale d'État ; JORS du 4 octobre 1980 P.1171

plus généralement toute négligence de nature à empêcher, gêner ou ralentir la mission des inspecteurs, constitue une faute professionnelle pouvant entraîner pour son auteur, l'application des sanctions prévues par son statut. S'il s'agit de l'agent d'une société ou d'un organisme privé soumis au contrôle de l'État, sa faute ou sa carence peut mettre en cause sa responsabilité.¹¹ »

Les missions des inspecteurs généraux d'État donnent lieu à la production d'un rapport contradictoire présenté au Président de la République et à un suivi un an après chaque mission.

L'Inspection générale d'État dispose donc de pouvoirs importants pour mener à bien ses missions. Ce sont tous ces moyens qui pourront être mis au service de la vérification de l'optimisation des ressources dans les inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais.

oooooOooooo

¹¹ Article 11 du décret n° 80-914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection générale d'État ; JORS du 4 octobre 1980 P.1171

DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DE LA VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Le projet de vérification de l'optimisation des ressources va être mis en œuvre au sein des inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais. Avant d'engager les différentes procédures de la mise en œuvre de cette vérification de l'optimisation des ressources, il conviendra de s'assurer que les conditions de cette mise en œuvre sont remplies.

1. Les inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais

Les inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais sont régies par le décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels.

Ce décret contient diverses dispositions et notamment, il prévoit que l'inspection interne est « placée sous l'autorité directe du ministre¹² » Elle« peut comprendre notamment un inspecteur des Affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques.¹³ » Ces inspecteurs doivent être « nommés par décret sur la proposition des ministres dont ils relèvent, parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A ayant acquis une certaine expérience administrative et technique suffisante¹⁴. »

¹² Article premier du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 699

¹³ Article 2 du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 699

¹⁴ Article 3 du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 700

Il dispose aussi que « les attributions de chaque inspection interne sont fixées par le décret portant organisation et fonctionnement du ministère de rattachement.

L'inspection interne peut notamment être chargée :

- de veiller, sous l'autorité du ministre, à l'application des directives présidentielles et primatorales issues des rapports de l'Inspection générale d'État et des autres corps de contrôle ;
- d'assister le ministre dans le contrôle de la gestion du personnel, du matériel et des crédits, des services centraux, régionaux et départementaux du ministère, des établissements publics sous tutelle ;
- d'effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le ministre dont il relève ;
- de contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle.¹⁵ »

Pour effectuer leurs missions, le décret prévoit que « les inspecteurs des ministères sont munis d'ordre de mission de leurs ministres, obligeant tous les agents de services contrôlés à déférer à leurs réquisitions. Les opérations ne doivent, sous aucun prétexte, rencontrer d'entrave. Les inspecteurs peuvent recourir à toutes les sources d'informations disponibles dans les services contrôlés¹⁶. »

« Toute mission prescrite fait obligatoirement l'objet d'un rapport contradictoire, soumis au ministre intéressé qui décide des suites à donner. Les rapports des inspections internes sont obligatoirement transmis au Président de la République et au Premier Ministre¹⁷. »

¹⁵ Article 4 du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 700

¹⁶ Article 5 du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 700

¹⁷ Article 7 du décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ; JORS du 30 octobre 1982 P. 700

Le décret de 1982 comprend d'autres dispositions, mais que nous jugeons secondaires, à la lumière du projet de vérification que nous avons choisi, des déficiences que nous appréhendons et des objectifs que nous nous fixons au travers de cette vérification. Elles ont trait à des modalités pratiques et à des détails d'exécution des missions. Or, au demeurant, si ces dispositions sont importantes, elles n'en sont pas moins subsidiaires, par rapport à celles sur lesquelles nous insistons. Il ne peut y avoir de modalités pratiques d'exécution des missions, s'il n'y a pas, avant toute chose, des inspections internes ayant la capacité nécessaire pour mettre en œuvre des missions et d'en rendre compte.

Ainsi, à la lecture du décret de 1982, nous pensons que nos travaux de vérification devront chercher à voir si :

- des inspections internes existent effectivement dans chaque ministère;
- les inspections internes présentes répondent aux conditions fixées par le décret, notamment quant à la nomination des inspecteurs et leur profil ;
- les attributions des inspections internes ont été clairement définies dans les décrets organisant les ministères et si elles sont mises en œuvre ;
- les missions font systématiquement l'objet d'un rapport contradictoire, qui est communiqué, pour exploitation, au ministre intéressé et transmis au Président de la République ;
- les ressources allouées aux inspections internes par le budget de l'État sont utilisées à bon escient.

Nous estimons que le contrôle de l'effectivité de ces différents points est déterminant, parce que c'est à partir de ces aspects, entre autres, que nous pourrions identifier des

déficiences qui pourraient exister au niveau de ces éléments fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des inspections internes. Or, si ces déficiences existent, elles peuvent empêcher les inspections internes des ministères de répondre au besoin, voire, à la nécessité, qu'ont les ministres d'avoir sous contrôle les secteurs qui leur ont été confiés. Il en va de l'engagement de leur responsabilité.

En 1993, un séminaire de trois jours avait regroupé, autour de l'Inspection générale d'État, toutes les Inspections internes des ministères du Gouvernement sénégalais de l'époque. Il s'était agi, en raison de la léthargie vers laquelle glissaient ces structures de contrôle interne, de faire un état de la situation et de cerner les problèmes qu'elles rencontraient dans l'exercice de leurs missions. Toutefois, les échanges avaient principalement porté sur leur organisation, leur fonctionnement et les ressources affectées à l'inspection interne, car un postulat, plus qu'un constat, avait été posé, faisant des mauvaises conditions de travail, l'origine de la léthargie évidente. L'objectif du séminaire était donc, surtout, d'améliorer leurs conditions de travail en levant les obstacles de toute nature qui pouvaient entraver les actions des inspections internes.

Un rapport avait été produit par l'Inspection générale d'État, recommandant un certain nombre de mesures visant à corriger les dysfonctionnements constatés. Mais depuis 1993, plus rien n'a été entrepris en direction des inspections internes. Or une chose apparaît évidente, le dynamisme attendu de ces structures n'est toujours pas perceptible.

Ce projet sera donc une occasion idéale, pour faire le point, onze ans après, sur la situation de ces structures et sur leur apport dans le contrôle de l'administration sénégalaise, afin de voir si elles répondent aux attentes que les autorités sont en droit de placer en elles. En outre, en adoptant une approche nouvelle, le résultat de cette examen approfondi des inspections internes sera, à n'en pas douter, une occasion idéale, pour les autorités sénégalaises, de poser un regard neuf sur ces services.

2. Les conditions de la mise en œuvre de la vérification d'optimisation des ressources

La mise en œuvre de notre vérification de l'optimisation des ressources ne pourra se faire que si certains risques ne se réalisent pas. S'ils se réalisent, il faudra trouver les stratégies pour les surmonter. De plus, cette mise en œuvre ne pourra également se faire que si certaines ressources sont mises à notre disposition.

2.1 Les risques possibles et les stratégies pour les atténuer

Plusieurs types de risques pourraient intervenir, les uns internes à l'Inspection générale d'État, les autres, externes, créés par les autorités supérieures ou inhérents au système politique et administratif sénégalais.

L'Inspection générale d'État pourrait remettre en question le présent projet de trois façons.

En premier lieu, l'Assemblée des inspecteurs généraux d'État, qui prépare le programme annuel de vérifications, pourrait ne pas retenir le projet dans le programme de l'année en cours, voire de l'année prochaine. En deuxième lieu, les ressources, humaines et/ou matérielles pourraient ne pas être affectées au projet en raison de leur indisponibilité. En troisième lieu, nous pourrions être affectés sur un autre (ou d'autres) mandat(s), empêchant ainsi la mise en œuvre immédiate du projet. Aucune de ces hypothèses n'est à exclure. Toutefois, si elles survenaient, il serait possible d'en atténuer les effets.

Ainsi, s'agissant de la non sélection du projet dans le programme annuel de vérifications, c'est un risque possible, mais que nous pensons peu probable, compte tenu de l'intérêt que l'Inspection générale d'État porte à la vérification

de l'optimisation des ressources d'une part et aux inspections internes des ministères qui sont ses interlocutrices, d'autre part. Il nous appartiendrait, dans ce cas, de défendre le projet avec suffisamment de conviction pour emporter l'adhésion de l'Assemblée. Concernant les deux autres facteurs envisagés, ils ne pourraient que retarder la mise en œuvre du projet, mais en aucun cas le remettre en question.

Les autorités, pourraient, elles aussi, remettre en question le projet, de deux façons.

D'abord, elles pourraient ne pas adhérer au projet, qui constitue une exception au système de contrôle traditionnel de l'Inspection générale d'État. Ensuite, elles pourraient décider de changer complètement les textes relatifs à l'organisation des inspections internes pour leur donner une autre vocation.

Le premier cas, s'il est toujours possible, nous paraît peu probable, compte tenu de la dynamique déjà engagée avec deux autres inspecteurs généraux d'État, dont les projets ont été acceptés. Quant au deuxième, c'est un cas, sans doute le seul, qui pourrait effectivement remettre en cause le projet et face auquel, nous serions assez désarmés. Souhaitons donc qu'il n'intervienne pas, sauf, bien entendu, si c'est pour un meilleur fonctionnement du contrôle interne des ministères, puisque c'est le but que nous recherchons.

Au demeurant, nous considérons que le présent projet est important car il touche un composant fondamental du fonctionnement de l'administration et de la bonne gouvernance, le contrôle de l'administration. Or celui-ci ne peut en aucune façon reposer sur les seuls organes de contrôle supérieurs que sont, au Sénégal, l'Inspection générale d'État, la Cour des Comptes et le Contrôle financier. Il est impératif et capital, qu'un bon contrôle de premier niveau soit fait par les inspections internes des ministères.

Un dernier type de risque et non des moindres est inhérent au système politique et administratif. Il tient au fait que la notion de politique par objectifs n'est pas encore encrée au Sénégal. On peut donc se retrouver en face de textes généraux et peu explicites sur les missions et les responsabilités des inspections internes et surtout n'avoir aucun objectif concret et aucun plan stratégique fixé à ces structures qui puisse servir de référentiel. Il nous appartiendra alors, de remédier à ces silences en prenant comme référence, ce qui est généralement, voire internationalement admis pour ce genre de structures. Nous ferons appel à notre bon sens et à ce qui se fait dans d'autres structures que les ministères, même dans les secteurs parapublic et privé. Nous pourrions aussi, prendre nos références à l'étranger si cela est nécessaire.

2.2 Les ressources requises

Les ressources requises sont de deux sortes, humaines et matérielles.

Compte tenu des effectifs de l'Inspection générale d'État et du nombre de ministères du Gouvernement du Sénégal, une équipe de trois inspecteurs généraux d'État, un chargé de projet et deux équipiers, pourrait mener à bien la mission. Toutefois, toute ressource humaine additionnelle qui serait mise à la disposition de l'équipe serait la bienvenue

Un complément de ressources matérielles ne devrait pas être nécessaire à cette mission qui devrait se dérouler entièrement dans la capitale nationale, siège du Gouvernement. Au demeurant, si des déplacements devaient être envisagés, dans les régions, pour visiter des secteurs de compétence déconcentrés de certaines inspections internes, la procédure de mise en mission des Inspecteurs généraux d'État serait alors enclenchée en vue de mettre à la disposition de

l'équipe les moyens matériels et financiers additionnels nécessaires. Ils seraient alors évalués en fonction des nouvelles nécessités.

Nous savons qu'avant de mettre en œuvre une vérification de l'optimisation des ressources au Vérificateur général du Québec, une évaluation des coûts de la vérification est toujours faite pour déterminer ceux liés aux ressources humaines et aux ressources matérielles nécessaires. Une estimation du nombre d'heures requises est alors faite. Nous n'avons toutefois pas l'intention de faire une telle évaluation des coûts, car ce n'est pas une pratique de l'Inspection générale d'État, qui n'a jamais mis en place les instruments nécessaires à une telle évaluation. Nous ne pourrions donc pas disposer de ces instruments à temps et, vouloir les mettre en place, retarderait d'autant la mise en œuvre de notre projet.

Au demeurant, l'expérience vécue au Vérificateur général du Québec, nous conduira à suggérer que ce genre d'évaluation soit faite avant toute mise en œuvre de vérification de l'optimisation des ressources. Au-delà des renseignements utiles qu'une telle pratique peut apporter pour le bon fonctionnement du service, son introduction contribuera aussi à donner un modèle de saine gestion aux ministères et organismes vérifiés et de qui cet objectif est requis.

Nous estimons que la durée du travail jusqu'à la production du rapport préliminaire pourrait être fixée à six mois. Quatre à six autres mois seront également nécessaires pour le reste de la vérification, jusqu'à la production du rapport définitif.

3. Les étapes de la mise en œuvre de la vérification de l'optimisation des ressources

Les quatre grandes étapes d'une vérification de l'optimisation des ressources vont jalonner la mise en œuvre de notre projet. Il s'agit de la constitution de la banque de projets, de l'étude préliminaire qui aboutira à un premier rapport, de l'examen détaillé et enfin, du rapport final sur la vérification. Toutefois, compte tenu du fait que dans le cadre de ce projet, le secteur dans lequel la vérification va se faire est déjà choisi, les deux premières phases, la constitution de la banque de projet et l'étude préliminaire se feront, exceptionnellement, en continue.

3.1 La constitution de la banque de projets

3.1.1 La constitution de l'équipe de vérification

À ce niveau, il conviendra d'adapter la composition de l'équipe de vérification à l'organisation de l'Inspection générale d'État qui ne prévoit pas encore de directeur principal et de directeur de vérification. Les membres de l'équipe de vérification pourraient donc être désignés par le Chef de l'Inspection générale d'État, sur notre proposition, en tant que chargé de projet. Par ailleurs, le Chef du Bureau de Suivi et de la Coordination de l'Inspection générale d'État, pourrait faire office de directeur de vérification, notamment pour coordonner certaines réunions de mise en commun avec un regard extérieur à l'équipe.

Avant le commencement de la vérification, une période d'initiation des membres de l'équipe à la vérification de l'optimisation des ressources, devra être menée, soit par le chargé de projet, soit par un ou par tous les inspecteurs généraux d'État qui ont bénéficié du stage, dans le cadre d'une équipe de formation.

La distribution des tâches, au sein de l'équipe, notamment, la répartition des entités entre le chargé de projet et les équipiers, se fera au cours d'une réunion d'équipe. Cette réunion sera aussi l'occasion d'un échange sur le processus de mise en œuvre de la vérification tel qu'il est décrit dans le présent rapport. Des enrichissements pourront être apportés par les équipiers.

3.1.2 *La collecte préalable d'informations*

Plusieurs sources d'information devront être consultées et exploitées par l'équipe de vérification.

Il faudra, tout d'abord, examiner le décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des ministères, les décrets organisant les ministères et les arrêtés organisant les inspections internes de chacun des ministères, pour en dégager les objectifs fondamentaux de la mission de chaque inspection interne. La vérification s'organisera autour de l'atteinte de ces objectifs par les inspections internes.

Ensuite, les conclusions du séminaire sur les inspections internes des ministères de 1993, qui avait été organisé par l'Inspection générale d'État, seront également passées en revue pour faire un état de l'application des directives qui en étaient issues. L'équipe devra veiller à recueillir les raisons qui pourraient expliquer la non application de certaines directives données à cette époque.

En outre, les rapports d'inspection produits par les différentes inspections internes des ministères devront être étudiés. Ils devraient donner des informations intéressantes sur le travail effectivement réalisé par les inspections internes sur le terrain, sur la façon de le réaliser, sur

la situation des secteurs couverts par les ministères et sur la portée du travail des inspections internes.

Enfin, des rencontres devront être organisées avec certains responsables de l'administration, notamment le Chef de l'Inspection générale d'État et le Chef du Bureau de Suivi et de la Coordination de l'Inspection générale d'État, le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Secrétaire général du Gouvernement, le Conseiller juridique du Président de la République, les Directeurs de Cabinet des ministères et les inspecteurs internes des ministères. Les commentaires et observations de ces différents intervenants seront d'un grand intérêt pour le mandat, en raison de leur position au cœur du dispositif administratif sénégalais.

3.1.3 *Les entrevues*

L'élaboration des questionnaires d'entrevue dépendra des missions de différents interlocuteurs à rencontrer. Il conviendra aussi de voir si la vérification s'étend à l'ensemble des ministères, il y en a trente et un actuellement, ou si une sélection des entités à visiter doit être faite pour se limiter à un échantillonnage. Dans l'hypothèse d'un échantillonnage, il sera important de retenir quelques ministères dont le Ministre a auprès de lui un ou des Ministres délégués, afin de voir comment se situe l'inspection interne face aux deux ministres.

Le choix des questions à poser se fera en fonction des différents axes de vérification retenus.

Compte tenu de la particularité du contexte sénégalais par rapport au contexte québécois, les entrevues seront matérialisées par un compte

rendu que les vérificateurs co-signeront avec les personnes rencontrées, contrairement à ce qui se fait au Vérificateur général du Québec où les comptes rendus ne sont pas signés. L'absence de signature ne permettrait pas d'utiliser les comptes rendus comme pièces corroborantes du dossier de vérification. C'est une adaptation qu'il faudra apporter à la méthode originale.

3.2 L'étude préliminaire

3.2.1 L'appréhension des déficiences

À partir des documents que nous avons retenus plus haut et des audiences que nous aurons eues avec les différentes autorités administratives que nous aurons rencontrées, nous serons en mesure de dresser une liste d'objectifs, de critères et de déficiences appréhendées. Toutes ces déficiences alimenteront les investigations qui seront menées durant la phase d'examen détaillé.

On ne retiendra toutefois, que les déficiences dont les conséquences affectent réellement la bonne exécution de la mission des inspections internes et l'atteinte de leurs objectifs majeurs. Celles de moindre portée seront signalées aux responsables des ministères, mais ne feront pas l'objet d'une attention particulière dans le rapport de vérification.

3.2.2 Le rapport : la première reddition de comptes

À l'issue des différentes entrevues et des analyses des documents recueillis, nous devons être à même de tirer les premières conclusions de la vérification et de savoir si le mandat mérite d'être poursuivi. Ce sera notamment le moment d'arrêter la liste des déficiences

appréhendées et de voir si les estimations faites au début du mandat, relatives aux ressources nécessaires à la réalisation du mandat, sont toujours valables ou s'il faut les réexaminer.

Tout ceci sera consigné dans un premier rapport, celui de l'étude préliminaire. Ce rapport devra rendre compte de l'ensemble des travaux exécutés jusqu'à ce stade de la vérification. Il sera ensuite présenté à la lecture du Chef de l'Inspection générale d'État et à celle du Chef du Bureau de Suivi et de la Coordination de l'Inspection générale d'État qui, s'ils le jugent utile à leur parfaite compréhension, pourront convoquer un Comité exécutif aux fins d'échanges d'idées et de réflexions. Participeront, autour d'eux, à ce Comité exécutif, le chargé de projet, les membres de son équipe et toute personne ressource dont la présence pourrait être utile à l'enrichissement des débats. À l'issue de ce Comité, le rapport de l'étude préliminaire sera communiqué aux différents ministères retenus dans le cadre du mandat pour avis et observations.

C'est à l'issue de tout ce processus qu'il sera décidé si le mandat est poursuivi. Dans cette hypothèse, que nous envisageons, la vérification passera dans sa phase majeure, l'examen détaillé.

3.3 L'examen détaillé : L'approfondissement des déficiences appréhendées

À ce niveau de la vérification, il conviendra de voir si les déficiences appréhendées au cours des phases précédentes demeurent et si elles peuvent être confirmées. Leur examen sera approfondi.

Pour cette phase, de nouveaux questionnaires seront élaborés par l'équipe de vérification, pour de nouvelles entrevues qui seront nécessaires, avec des interlocuteurs déjà rencontrés au cours de l'étude préliminaire, mais peut-être aussi, avec de nouvelles personnes.

Une attention particulière devra être apportée à l'analyse des causes de ces déficiences, les causes médiatees et les causes immédiates. Pour chaque déficience, il faudra être en mesure de distinguer la ou les principales causes ayant engendré la situation observée.

Il faudra enfin, identifier, dans la mesure du possible, les conséquences de ces déficiences sur le ministère et notamment sur la capacité du ministre à être en contrôle de son secteur dans de telles conditions. Il faudra voir aussi, les conséquences que la répétition de ces défaillances dans un nombre important de ministères peut avoir sur l'ensemble du contrôle de l'administration sénégalaise et donc, sur le contrôle que les pouvoirs publics ont ou sont à même d'avoir, sur l'État.

À cette étape, comme aux autres d'ailleurs, un échange d'appréciations très ouvert sera fait avec les entités vérifiées afin de tenter de rapprocher au maximum leurs positions des nôtres. Ce sera là une innovation par rapport à la procédure en vigueur à l'Inspection générale d'État où il n'y a pas un échange de points de vue destiné à rapprocher les positions, mais plutôt une procédure contradictoire, par la communication du rapport aux entités, avant sa transmission au Président de la République, afin qu'elles puissent émettre leurs points de vue et éventuellement, se défendre.

Tout au long de ce processus de recherche et d'acquisition d'informations, il sera important de rassembler toutes les preuves possibles, destinées à l'élaboration d'un dossier de corroboration qui appuiera nos constats et, plus

largement, notre rapport final. De l'exhaustivité de ce dossier et de la minutie avec laquelle il aura été confectionné, dépendront la qualité et la rigueur de notre rapport.

3.4 Le rapport final : la deuxième reddition de comptes

À ce stade de la procédure, notre vérification sur place sera terminée. Le moment sera venu d'assembler et d'organiser nos constats, nos causes et nos conséquences ainsi que nos éléments de corroboration dans un rapport porteur pour l'avenir de la vérification interne dans les secteurs public et parapublic sénégalais.

Le projet de rapport fera l'objet d'échanges entre l'équipe de vérification et les ministères pour essayer de les amener à en accepter les termes, tout point de vue divergent de leur part étant bien entendu consigné dans le rapport final.

Le rapport sera ensuite transmis au Chef de l'Inspection générale d'État et au Chef du Bureau de suivi et de la Coordination pour approbation et appropriation. Le Chef de l'Inspection générale d'État pourrait, alors, non plus transmettre ce rapport, mais bien le présenter au Président de la République qui est, de par la loi, le client de l'Inspection générale d'État. En l'état actuel de la réglementation sénégalaise, il appartiendra au Président de la République de décider de la diffusion de ce rapport une fois qu'il l'aura approuvé.

Toutefois, compte tenu de l'innovation que constituera cette vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale, des changements dans la méthode traditionnelle de diffusion des rapports pourraient être apportés.

Ainsi, on pourrait envisager, qu'une fois approuvé par le Président de la République, et diffusé aux destinataires traditionnels que sont le Premier

Ministre et les entités intéressées, le contenu du rapport soit présenté, par le Chef de l'Inspection générale d'État, à l'une des Commissions de l'Assemblée nationale.

Cette innovation pourrait être considérée comme la correction d'un oubli qui crée une certaine incohérence juridico-administrative. Elle mettrait, en effet en adéquation les procédures de l'Inspection générale d'État avec l'esprit de la Constitution sénégalaise telle qu'il a été rétabli en 1991, avec la réintroduction de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, et conservé dans la réforme de 2001¹⁸.

Ainsi, en maintenant le Président de la République comme destinataire premier des rapports de vérification de l'optimisation des ressources, on confirme qu'il est le client de l'Inspection générale d'État et le Chef de l'exécutif. Mais en permettant à l'Assemblée nationale d'être informée du contenu desdits rapports, on rappelle qu'elle a un pouvoir de contrôle du Gouvernement et donc un droit à l'information sur la façon dont il exécute la politique définie par le Chef de l'État¹⁹.

Cette innovation constituerait une avancée supplémentaire vers plus de transparence dans la gestion des affaires publiques et vers une meilleure gouvernance²⁰.

Cette innovation sera proposée dans le rapport concluant le présent projet, mais il est difficile d'en assurer, à l'avance, le succès, la décision finale revenant aux plus hautes autorités de l'État.

¹⁸ Cette remarque est une réflexion personnelle qui n'engage que nous et ne peut, en aucune façon, engager l'Inspection générale d'État.

¹⁹ Même remarque

²⁰ Même remarque

3.5 Le suivi de la vérification

L'article 14 du décret n° 80-914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection générale d'État prévoit qu'un an après la transmission des directives issues d'un rapport d'inspection, l'Inspection générale d'État doit procéder à la vérification de l'application desdites directives. Ainsi, si le projet peut être mis en œuvre dans le courant du dernier trimestre de l'année 2004, le suivi devrait pouvoir être fait à la fin de l'année 2006, ou au plus tard dans le courant du premier trimestre 2007. Toutefois, compte tenu du fait que le Sénégal sera à ce moment là en pleine période électorale en vue du choix du Président de la République, moment peu propice à des vérifications sereines, il est probable que nous soyons obligés de retarder la mission de suivi jusqu'à la fin la fin de ce processus.

Le dossier de la vérification devra avoir été constitué de façon suffisamment claire et complète, pour que le suivi puisse être fait, si nécessaire, par une autre équipe que celle qui aura fait la vérification initiale. Cette démarche participe aussi de la dépersonnalisation des vérifications.

000000000000

TROISIÈME PARTIE : LES ATTENTES DE CETTE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

De cette vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale, que doit-on attendre ? Au moins deux choses. D'abord, l'expérimentation d'une nouvelle méthode de vérification et son introduction dans le système de contrôle de l'administration publique au Sénégal, ensuite, le partage de cette expérience au sein de l'Inspection générale d'État.

1. L'expérimentation d'une vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale au Sénégal.

Au début de la décennie quatre-vingt-dix, un mandat de grande envergure avait été confié, conjointement, à l'Inspection générale d'État et au Contrôle financier²¹. Il s'agissait de procéder à la vérification administrative et financière de tous les projets de développement en cours, à l'époque, au Sénégal.

Si l'on peut trouver des similitudes entre cette mission et celle que nous envisageons, notamment dans son caractère transversal et dans sa conduite de manière collective, il n'en demeure pas moins qu'elles sont très différentes l'une de l'autre, tant dans le fond que dans la forme. Le mandat qui avait été confié à l'Inspection générale d'État et au Contrôle financier était avant tout une vérification administrative et financière dont les conclusions ont permis de soutenir une étude sur l'administration par projets de développement.

²¹ Le Contrôle financier est une autre structure de contrôle placée au sein de la Présidence de la République.

Actuellement, un projet de vérification de l'optimisation des ressources est en cours d'exécution au niveau de l'Inspection générale d'État par l'un des anciens stagiaires du Vérificateur général du Québec. Il est mis en œuvre dans le secteur de la santé.

Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, une vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale n'a jamais été conduite par l'Inspection générale d'État au Sénégal. Le présent projet est donc une innovation majeure et une expérimentation intéressante. Le caractère inédit, mais aussi la particularité du régime politique sénégalais et du contexte socio-culturel, expliquent que sur certains points, des aménagements soient apportés par rapport à la vérification de l'optimisation des ressources telle qu'elle est pratiquée au Vérificateur général du Québec.

Le présent projet participera à l'introduction de cette méthode de vérification, en permettant aux autorités sénégalaises, de découvrir une variante de la méthode et en finissant, ainsi, de les convaincre de son utilité et de l'opportunité de l'introduire dans les techniques de contrôle de l'Inspection générale d'État. On pourra mesurer le succès du projet à sa réalisation, certes, mais surtout, à l'adoption du modèle qu'il décrit par les autorités sénégalaises et son application dans d'autres secteurs que celui des inspections internes.

À cet égard, de nombreuses cibles pourraient faire l'objet de vérifications de l'optimisation des ressources, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'environnement, de l'économie, de la construction ou des travaux publics.

De fait, en se diversifiant, le contrôle effectué par l'Inspection générale d'État, contribuera à l'amélioration du contrôle de l'administration sénégalaise.

2. Le partage de l'expérience avec d'autres Inspecteurs généraux d'État

La mise en œuvre du présent projet sera l'occasion, pour nous, de mettre à l'épreuve, sur le terrain, les connaissances acquises durant le séjour au Vérificateur général du Québec.

Ce sera, aussi, l'occasion de contribuer à la formation des Inspecteurs généraux d'État en partageant cette expérience avec certains collègues, en leur présentant le modèle de la vérification d'optimisation des ressources et en les associant à la mission. Cela pourrait constituer pour eux un premier contact avec la vérification de l'optimisation des ressources, dans la perspective d'un stage futur au Vérificateur général du Québec. Cette nouvelle dynamique permettrait, sans aucun doute, une appropriation plus rapide de la méthode par ces futurs stagiaires, lors de leur arrivée à Québec.

S'agissant de la formation en vérification de l'optimisation des ressources, une nouvelle dynamique pourrait être envisagée, en relation avec la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée et le Vérificateur général du Québec, qui renforcerait encore, s'il en était besoin, les relations qui existent entre les trois structures.

En effet, en plus des stages pratiques indispensables, effectués au Vérificateur général, et de la formation transmise par les anciens stagiaires à leurs collègues, il pourrait être envisagé, entre deux programmations de stages, que le Vérificateur général du Québec, avec le soutien de la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée et la participation de l'Inspection générale d'État, envoie au Sénégal, des équipes de formation, dont il déterminerait la composition, chargées de délivrer des sessions de formation en vérification de l'optimisation des ressources. Ce serait une

reprise de ce qui avait été fait en 1997 et très apprécié par l'Inspection générale d'État.

Ces sessions auraient même une double vocation, de formation théorique initiale pour les Inspecteurs généraux d'État qui n'auront pas encore suivi le stage pratique et de formation continue, pour les anciens stagiaires, dont les connaissances seraient ainsi rafraîchies.

Enfin, compte tenu de l'évolution continue que connaît la vérification de l'optimisation des ressources, il pourrait être utile à l'Inspection générale d'État que la Direction des services conseils et de l'assurance qualité (DSCAQ) du Vérificateur général, reste en contact permanent avec l'Inspection générale d'État, soit en lui envoyant les innovations régulières qu'elle propose au personnel du Vérificateur général du Québec, soit en permettant un accès internet permanent à la Direction, soit en alimentant le site (à créer) de l'Inspection générale d'État.

De son côté, l'Inspection générale d'État pourrait alimenter cet échange, en indiquant à la DSCAQ les adaptations fort probables qui pourraient être apportées à ces innovations, en raison des particularités du contexte juridique sénégalais.

00000000000

QUATRIÈME PARTIE : LES EFFETS POSSIBLES DE CETTE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

L'effet possible le plus souhaitable du succès de cette vérification de l'optimisation des ressources, sera, sans doute, d'amener un changement dans la façon de concevoir le contrôle de l'administration publique.

Certaines spécificités de la vérification de l'optimisation des ressources sont de nature à apporter ce changement. Il s'agit du caractère non inopiné de cette vérification, de son caractère collégial, de la recherche poussée d'un dialogue, tout au long de la vérification et enfin, du caractère non secret de ses conclusions.

La vérification de l'optimisation des ressources ne cherche pas à surprendre l'entité vérifiée en flagrant délit de faute. L'objectif n'est pas de sanctionner, mais de souligner des situations présentant des dysfonctionnements de nature à empêcher l'atteinte des objectifs fixés à une entité. Certes, il est évident que si à l'occasion d'une vérification de l'optimisation des ressources, des fautes graves de gestion étaient constatées, elles ne seraient pas passées sous silence, mais au contraire, signalées. Cette façon de concevoir le contrôle fait qu'une vérification de l'optimisation des ressources est annoncée à l'entité qui doit être vérifiée avant que l'équipe de vérificateurs n'intervienne dans l'entité. C'est là une philosophie du contrôle qui modifie totalement les relations entre l'équipe de vérificateurs et la structure vérifiée. Elle les rend plus ouvertes, moins tendues car moins répressives. Le vérificateur n'apparaît plus comme un inquisiteur, comme un policier voire un procureur, mais comme un médecin qui vient s'enquérir de l'état de santé d'une administration qui présente des faiblesses.

La vérification de l'optimisation des ressources se pratique en équipe, jamais de façon solitaire et en plus, le rapport, qui est le rapport du Vérificateur général, en tant

qu'institution, passe par plusieurs stades de révision. Ceci présente trois avantages majeurs. Tout d'abord, cela répartit le travail entre plusieurs personnes, ce qui allège la charge de travail de chaque vérificateur et le rend donc plus performant. Ensuite, cela permet une remise en question permanente entre les vérificateurs, à l'occasion des réunions de mise en commun et d'adoption du rapport. Cela aide à obtenir un travail de meilleure qualité et moins contestable. Enfin, cela dépersonnalise le contrôle. L'entité vérifiée ne pointe plus un doigt accusateur de ses malheurs (quand il y en a) sur une personne, mais sur une institution.

La vérification de l'optimisation des ressources privilégie la concertation et le dialogue permanent avec les entités tout au long du mandat. De même, le processus d'adoption et de validation d'un rapport de vérification de l'optimisation des ressources passe par des échanges de points de vue sur son contenu, entre l'équipe de vérificateurs et les entités vérifiées afin de recueillir leur adhésion aux conclusions dégagées et de susciter des actions visant à appliquer les directives présidentielles issues des recommandations formulées. Cette manière de procéder présente deux avantages évidents. Cette procédure d'échanges, même si elle n'aboutit pas toujours à une adhésion parfaite des entités à tous les termes du rapport, a le mérite d'éviter les polémiques qui pourraient naître d'un malentendu entre l'équipe de vérificateurs et les entités vérifiées, cette dernière n'étant pas surprise par la façon dont ont été retranscrites ses idées une fois que le rapport est définitif. Par ailleurs, elle donne plus de force et de poids aux conclusions contenues dans le rapport lorsqu'il est présenté au client.

Les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources sont accessibles au public. Les rapports du Vérificateur général, déposés à l'Assemblée nationale, font l'objet de débats retransmis à la télévision et mettent en présence, les parlementaires et les entités vérifiées, en présence du Vérificateur général, qui peut intervenir dans les débats. Cette ouverture dissipe, au niveau de la population, tout risque de suspicion vis à vis des autorités publiques et des organes de contrôle. Le fait de savoir que rien n'est caché, mieux, qu'il peut accéder à l'information, rassure le public et lui donne le sentiment assez

fondé, qu'il exerce un certain contrôle sur l'administration ou, pour le moins, qu'il a un droit de regard sur ce qu'elle fait. Certes, la nature juridique du régime politique sénégalais est différente de celle du contexte québécois. La diffusion ne peut donc pas être identique, mais la proposition contenue dans le projet devrait pouvoir être adaptée au contexte sénégalais.

Ces changements, dans la façon de concevoir le contrôle, pourraient donc être une conséquence importante de l'introduction de la vérification de l'optimisation des ressources dans les méthodes de l'Inspection générale d'État. Il ne s'agit cependant pas de remettre en question sa méthode traditionnelle de vérification, administrative et financière. Celle-ci doit être maintenue, car elle demeure une nécessité dans le cadre du contrôle de l'administration et de son fonctionnement. Simplement, la mission de l'Inspection générale d'État devrait être élargie par l'adoption de la vérification de l'optimisation des ressources. Celle-ci devraient avoir un effet bonifiant sur le travail de cette institution prestigieuse.

oooooOooooo

CONCLUSION

À l'issue de neuf mois de stage au Vérificateur général du Québec, pour découvrir la vérification de l'optimisation des ressources, nous pouvons tirer différents enseignements.

En premier lieu, le stage nous paraît d'une grande utilité pour l'Inspecteur général d'État que nous sommes et pour l'Inspection générale d'État du Sénégal au sein de laquelle nous allons le mettre en pratique.

Ensuite, nous avons perçu, au long du séjour, que, plus qu'applicable, la vérification de l'optimisation des ressources est adaptable au contexte de l'administration publique sénégalaise. Les adaptations qui seront apportées au modèle original, qui seront autant d'innovations, seront, bien entendu, communiquées au Vérificateur général du Québec qui trouvera là, peut-être, des sources d'inspiration ou tout le moins, des axes de réflexion. Cet échange permanent, pourra aussi, servir de socle à un édifice de coopération beaucoup plus large, dans le domaine de la vérification des administrations publiques.

Plusieurs pistes peuvent être explorées à cet égard.

Tout d'abord, nous savons qu'il existe plusieurs organisations supérieures de contrôle non juridictionnel de l'administration publique dans la sous région Afrique de l'Ouest, qu'elles s'appellent Inspection générale d'État ou Vérificateur général. Il serait intéressant et très certainement enrichissant, de tisser une toile de relations et d'échanges entre ces différentes structures ouest africaines. Un espace de rencontres pourrait être trouvé dans le cadre institutionnel de l'Union monétaire ouest africaine (UEMOA).

Au-delà de l'Afrique de l'Ouest, une toile plus large pourrait relier les différentes structures africaines de ce type, qu'elles soient membres ou non de l'Organisation africaine des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (AFROSAI). Cette dernière pourrait, à terme, devenir le réceptacle de ce nouvel axe de coopération entre les institutions supérieures de contrôle non juridictionnel de l'administration publique et constituer un pont vers l'Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI).

Enfin, n'oubliant pas que nous appartenons à la grande et riche communauté francophone, comment ne pas imaginer un cadre d'échanges de toutes les structures supérieures de contrôle non juridictionnel de l'administration publique ayant en commun l'usage du français. À cet égard, l'Organisation internationale de la Francophonie, pourrait certainement, dans le cadre de ses programmes développés en direction de la bonne gouvernance, servir d'espace à ces échanges.

Toutes ces pistes de réflexions ne demandent qu'à être défrichées. La Fondation canadienne pour la Vérification intégrée serait un bras idéal pour conduire cette tâche. Elle formaliserait, une fois encore, admirablement, sa vision qui « consiste à favoriser l'excellence en matière de gouverne, de gestion et de reddition de comptes dans le secteur public »²². Elle poserait un nouvel acte, constructif, dans la mise en œuvre de sa mission qui consiste à « élaborer des concepts et à soutenir le développement des capacités – en cultivant les idées avant-gardistes et exemplaires – afin d'assurer une gouverne efficace ainsi qu'une reddition de comptes, une saine gestion et une vérification constructive dans le secteur public. »²³

00000000000

²² Site internet de la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée.

²³ Site internet de la Fondation canadienne pour la Vérification intégrée.