



CESAG Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CESAG BF – CCA
BANQUE, FINANCE, COMPTABILITE,
CONTROLE & AUDIT

Master Professionnel
en Audit et Contrôle de Gestion
(MPACG)

Promotion 6^{eme}
(2011-2013)

Mémoire de fin d'étude

THEME

Evaluation de la démarche de vérification dans l'administration publique sénégalaise : cas de l'Inspection interne du Ministère de l'Education nationale

Présenté par :

Gora BEYE

Dirigé par :

Jean Baptiste François DIENE

Expert comptable

Octobre 2014

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- mon père M. Moustapha BEYE, que la terre de Bakhiya à Touba lui soit légère ;
- mon oncle M. Nar Mouhamed DIAGNE que la terre de Darou Mouhty lui soit légère ;
- mon ami M. Ousseynou NIANE, que la terre de Touba lui soit légère.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont à :

- ma mère Mme Ndèye Alima DIAGNE pour les sacrifices consentis pour mon éducation ;
- ma très chère épouse Mme Rama FALL pour sa générosité, son ouverture et sa témérité ;
- mes frères et sœurs pour leur soutien sans faille durant ces moments difficiles ; que Dieu réalise vos prières ;
- mes enfants Papa Moustapha, Ndèye Alima, Mouhamadou Fallilou et Mame Diarra Bouso qu'Allah leur procure une longue vie, une bonne santé et une excellente réussite ;
- mes professeurs et au personnel administratif du CESAG particulièrement à M. Jean Baptiste François DIENE, pour son professionnalisme et sa promptitude, M. Moussa YAZI et M. Alpha SY ;
- l'Inspecteur des Affaires Administratives et Financières M. Daouda THIAO, M. Mamadou Moustapha SOW, M. Ibrahima NDIAYE, M. Malick CISSE et M. Papa Amady Barro DIOUF et aux assistants M. Cheikh DIOP et M. Ciré Alioune KANE ;
- tous mes camarades de promotion ;
- mes collègues enseignants de toutes les écoles où j'ai pris fonction ;
- ma belle famille particulièrement à Mme Bineta TALL ;
- mes oncles, tantes, cousins, cousines et leurs familles ;
- M. Maïloud NDIAYE, sa famille et aux enfants de feu Ousseynou NIANE ;
- M. Salif SIGNATE, M. Massamba THIANE, M. Baba WAGUE, M. Ababacar DIOP et M. Tidiane WADE.

SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
APE	Association des Parents d'Elèves
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BVG	Bureau de Vérificateur Général du Canada
CESAG	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CF	Contrôle Financier
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CGE	Conseil de Gestion des Etablissements ¹
CHAI	Comité d'Harmonisation de l'Audit Interne (France)
CNRE	Centre National de Ressources Educationnelles
CNV	Conseil des Normes de Vérification (Canada)
COF	Contrôle des Opérations Financières
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CRFPE	Centre Régional de Formation des Personnels de l'Education
CRIEF	Cour de Répression des Infractions Economiques et Financières
CRIPP	Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles
CVCCEP	Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DCI	Direction du Contrôle Interne
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DPRE	Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education
DREAT	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique ²
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAR	Feuille d'audit et de recommandations
FRAP	Feuille de Révélation et d'Analyse de Problème
IAAF	Inspecteur des Affaires Administratives et Financières
IASC	Institution Administrative Supérieure de Contrôle

¹ CGE renvoie aux organes de gestion des établissements c'est-à-dire les collèges et les lycées alors qu'à l'école élémentaire CGE signifie Comité de Gestion d'Ecole.

² La DREAT est devenue le Bureau Organisation et Méthode (BOM)

ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
IEVS	Inspecteur Etablissement et Vie Scolaire
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IIA	The Institute of Internal Auditors
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Auditing Institutions
LSF	Loi sur la Sécurité Financière
NGP	Nouvelle Gouvernance Publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PRECABG	Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance
PTA	Programme de Travail Annuel
OFNAC	Office National de Lutte contre la Fraude et la Corruption
QCI	Questionnaire de Contrôle Interne
QPC	Questionnaire de Prise de Connaissance
SOX	Sarbanes Oxley Act
UASSU	Union des Associations Sportives, Scolaires et Universitaires
UCGE	Union de Comités de Gestion d'Ecole
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VAF	Vérification Administrative et Financière
VI	Vérification Intégrée
VOR	Vérification d'Optimisation des Ressources
VTT	(Questionnaires) Volumes et Types de Transactions

TABLEAUX ET FIGURES

Tableaux

Tableau n° 1 : Les différents services de vérification au Sénégal	26
Tableau n° 2 : Tableau récapitulatif de démarches préconisées en France, au Canada et au Sénégal	39

Figures

Figure n° 1 : La démarche de référence.....	42
Figure n° 2 : Le modèle d'analyse.....	45

ANNEXES

ANNEXE 1 : Décret 82 – 631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels	91
ANNEXE 2 : Arrêté interministériel n° 00320 du 17 mars 2004 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire.	93
ANNEXE 3 : Décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des CGE dans l'enseignement moyen et secondaire général	95
ANNEXE 4 : Lettre circulaire 4465 du 15 septembre 2010 relative à la mobilisation et à la gestion des ressources additionnelles dans les lycées et collèges	98
ANNEXE 5 : Décret 2014 – 904 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'Ecole (CGE) et des Unions de Comités de Gestion d'Ecole (UCGE).....	100

TABLE DES MATIERES

DEDICACES.....	i
REMERCIEMENTS	ii
SIGLES ET ACRONYMES.....	iii
TABLEAUX ET FIGURES	v
ANNEXES	vi
TABLE DES MATIERES.....	vii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : LE CADRE THEORIQUE.....	8
CHAPITRE 1 LA VERIFICATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	10
1.1. La vérification administrative et financière dans le monde	10
1.2. La vérification administrative et financière au Sénégal	15
1.2.1. Le cadre réglementaire de la vérification au Sénégal	15
1.2.2. Les services de vérification de l'administration publique sénégalaise	17
1.2.2.1. Les services d'inspection internes.....	17
1.2.2.2. Les services d'inspection externes.....	19
CHAPITRE 2 LA DEMARCHE DE VERIFICATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	28
2.1. La démarche d'audit dans l'Administration française	28
2.1.1. La gestion de l'audit	28
2.1.2. La planification de la mission.....	29
2.1.3. L'accomplissement de la mission	29
2.1.4. La communication des résultats.....	29
2.1.5. La surveillance des actions de progrès.....	30
2.2. La démarche selon le BVG du Canada	30
2.2.1. Les normes de conduite de la VOR	30
2.2.2. Le processus de planification.....	31
2.2.3. Les normes d'examen	31
2.2.4. Les normes de rapport.....	31
2.2.5. Les normes pour le suivi.....	32
2.3. La démarche de vérification administrative et financière au Sénégal.....	32

2.3.1.	Les types de missions	32
2.3.2.	La démarche préconisée.....	33
2.3.2.1.	Les différents cycles dans un service administratif.....	33
2.3.2.2.	Les étapes de la vérification administrative et financière	34
2.4.	La démarche référentielle.....	41
CHAPITRE 3 LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE		44
3.1.	Le modèle d'analyse.....	44
3.1.1.	La prise de connaissance.....	46
3.1.2.	L'observation de la mission	46
3.1.3.	L'évaluation de la démarche	46
3.2.	Les outils et les techniques de collecte.....	46
3.2.1.	Les outils d'interrogation	47
3.2.1.1.	L'analyse documentaire	47
3.2.1.2.	Les entretiens.....	47
3.2.2.	Les outils de description	48
3.2.2.1.	L'observation physique	48
3.2.2.2.	L'organigramme.....	48
CONCLUSION PREMIERE PARTIE.....		49
DEUXIEME PARTIE : LE CADRE PRATIQUE.....		50
CHAPITRE 4 PRESENTATION DE L'INSPECTION INTERNE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE		52
4.1.	Les missions de l'Inspection interne	52
4.2.	Les activités de l'Inspection interne.....	53
4.3.	L'organisation et le fonctionnement de l'Inspection interne	53
4.3.1	L'organisation de l'Inspection interne	53
4.3.1.1.	Les ressources humaines	54
4.3.1.2.	Les moyens matériels et financiers	54
4.3.2	Le fonctionnement de l'Inspection interne	55
4.4.	Les structures à contrôler	56
4.4.1.	Le cabinet et services rattachés.....	58
4.4.2.	Le Secrétariat Général et services rattachés.....	58
4.4.3.	Les directions	58
4.4.4.	Les autres administrations	59

4.4.5.	Les établissements publics	59
4.4.6.	Les établissements à l'étranger	60
CHAPITRE 5 DESCRIPTION DE LA DEMARCHE DE VERIFICATION DE L'INSPECTION INTERNE		61
5.1.	Les différents cycles dans un service administratif.....	61
5.1.1.	La gestion administrative	62
5.1.2.	La gestion financière.....	62
5.1.2.1.	La gestion financière des établissements et des écoles	62
5.1.2.2.	La gestion financière des inspections : I.A. et I.E.F.....	65
5.1.2.3.	La gestion financière des services centraux	66
5.1.3.	Le management des ressources humaines.....	66
5.2.	Les étapes de la vérification administrative et financière	66
5.2.1.	La planification des missions.....	67
5.2.2.	La préparation d'une mission de vérification	67
5.2.2.1.	L'analyse préliminaire.....	68
5.2.2.2.	Le programme de travail	68
5.2.2.3.	Les termes de référence de la mission.....	69
5.2.2.4.	Le déclenchement de la mission.....	69
5.2.3.	L'exécution d'une mission.....	69
5.2.3.1.	La collecte et l'analyse des données	70
5.2.3.2.	Les constatations	70
5.2.3.3.	Les conclusions	70
5.2.3.4.	Le compte rendu final à l'autorité de tutelle	71
5.2.4.	Le rapportage	71
5.2.4.1.	Le rapport provisoire	71
5.2.4.2.	Le rapport définitif	72
5.2.5.	Le suivi des recommandations.....	72
CHAPITRE 6 PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS		73
6.1.	Présentation des résultats	73
6.1.1.	Les forces	73
6.1.2.	Les faiblesses de la démarche	75
6.1.2.1.	La planification des missions	75
6.1.2.2.	La préparation des missions	75
6.1.2.3.	L'exécution des missions	76

6.1.2.4.	La production du rapport.....	76
6.1.2.5.	Le suivi des recommandations	77
6.2.	Analyse des résultats	77
6.2.1.	La planification des missions.....	78
6.2.2.	La préparation des missions.....	78
6.2.3.	L'exécution des missions.....	79
6.2.4.	La production des rapports	81
6.2.5.	Le suivi des recommandations.....	82
CHAPITRE 7 LES RECOMMANDATIONS.....		83
7.1.	Pour la planification des missions.....	83
7.2.	Pour la préparation des missions.....	84
7.3.	Pour l'exécution des missions.....	84
7.4.	Pour le suivi des recommandations.....	85
Conclusion deuxième partie.....		86
CONCLUSION GENERALE		87
ANNEXES		90
BIBLIOGRAPHIE		106

INTRODUCTION GENERALE

Depuis quelques décennies de nombreux pays ont dû faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit public et un endettement élevé. Dans ce contexte, pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens (qui sont aussi des usagers, des contribuables, des bénéficiaires et des électeurs) et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en termes de management. En outre, les vagues de privatisation dans les entreprises publiques et les processus de déconcentration et de décentralisation dans l'administration publique d'une part, et les impératives de la bonne gouvernance d'autre part, ont rendu nécessaire et urgente la recherche d'une transposition raisonnable de certaines pratiques de management en vue de garantir la performance dans la gestion des services publics. Ce transfert doit tenir compte des réalités de l'administration publique comme le souligne COHEN (2008 : 26) « même si pour les deux secteurs, l'esprit et les concepts sont semblables, les mots peuvent différer et encore plus largement les modalités concrètes d'application ». Loin des querelles idéologiques, la nécessité pour l'Etat de dépenser moins et mieux, ne fait de doute pour personne, quel que soit le régime politique. Les méthodes qui seront exposées ici, même si elles sont issues d'une philosophie libérale et anglo-saxonne, sont appliquées aujourd'hui en Chine comme en Russie, en Afrique comme au Moyen-Orient, sans aucune réticence. L'administration publique est de nos jours fortement influencée par le management des entreprises privées : on parle ainsi de concepts nouveaux tels la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ou la gouvernance publique. Ainsi, la recherche de la performance dans la production et la gestion des services publics nécessite une transformation radicale du principe de contrôle dans le secteur public, celui-ci se transforme de plus en plus d'un contrôle de moyens à un contrôle d'efficacité. En effet, d'après COHEN (2008 : 19) la nouvelle gestion publique est une véritable révolution culturelle dans la mesure où elle permet de passer d'un contrôle de régularité à une appréciation des résultats en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience. L'audit et le contrôle interne publics constituent, à ce titre, un outil précieux pour préparer et réussir cette mutation majeure dans les systèmes de management et de gouvernement de l'administration publique. A ce titre, ALECIAN et FOUCHER (2002 : 34) préconisent qu'au lieu de changer les valeurs ou casser la culture, il faut s'appuyer sur la culture de l'organisation de l'administration publique pour faire évoluer progressivement les valeurs.

Les scandales financiers et comptables des années quatre vingt dix et deux mille ont entraîné la promulgation aux Etats-Unis de la Sarbanes – Oxley Act (SOX) et en France de la Loi de Sécurité Financière (LSF) qui insistent toutes sur la nécessité de la mise en place d'un

système de contrôle interne recommandé par le COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) dans les organisations privées pour avoir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs appréciée en termes de régularité, d'efficacité et d'efficience. Dans le même ordre d'idées, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) a marqué son accord pour utiliser comme modèle le système intégré de contrôle interne élaboré par le COSO et a encouragé l'application de ces normes de contrôle interne dans ces dites institutions. Ainsi, le contrôle interne ne se limite pas à l'optique traditionnelle du contrôle financier et administratif mais prend en compte le concept plus englobant de contrôle intégré à la gestion. Mieux, l'aspect éthique des opérations en a été ajouté. La prise en compte de cette dimension nouvelle dans les objectifs du contrôle interne se justifie par l'attention accrue portée, depuis les années quatre-vingt-dix, au comportement éthique ainsi qu'à la prévention et à la détection de la fraude et de la corruption dans le secteur public. Par ailleurs, c'est un processus intégré et dynamique qui s'adapte constamment aux changements auxquels une organisation est confrontée.

Il faudrait également souligner que la pratique d'audit dans le public s'est fortement inspirée du Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles (CRIPP) de l'audit interne de l'IIA (The Institute of Internal Auditors) qui indique des lignes directrices qui sont soit obligatoires soit fortement recommandées.

Le concept de contrôle a beaucoup évolué dans les organisations privées comme dans celles publiques et on parle aujourd'hui d'un paradigme nouveau plus englobant l'audit. En effet, les services d'audit prennent en compte des termes relatifs au contrôle comme la vérification et l'inspection. Malgré les différences qui existent entre les missions d'audit, d'inspection et de contrôle, elles sont toutes réalisées conformément aux principes définis par des normes internationalement reconnues et les bonnes pratiques. Le mot contrôle a un sens français et un sens anglo-saxon. Dans le sens français, il renvoie au mot vérification *a posteriori*, de la conformité. Cela induit une connotation corrective ou punitive si les écarts sont défavorables. Alors que dans son acception anglo-saxonne, il signifie maîtrise de l'action car le problème est moins d'inspecter et de corriger *a posteriori* que de chercher les voies et moyens de la performance pendant l'action ou mieux encore *a priori*. Il doit être compris dans le sens de contrôle de la balle au football.

Depuis les années 1990, on assiste au Sénégal à une volonté des pouvoirs publics à opérer des changements qualitatifs dans la gouvernance de l'administration. On note ainsi des réformes institutionnelles et administratives pour une administration de développement et dans un objectif de rationalisation des dépenses publiques devant la persistance des difficultés financières et les résultats mitigés des programmes économiques et financiers mis en œuvre. Le pays s'est lancé dans une perspective d'ajustement global à laquelle est venu se greffer un objectif de lutte contre la pauvreté. Dès lors, l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté par le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), qui va sous-tendre les politiques économiques visant à accélérer la croissance, à accroître les revenus individuels, et à optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition par la communauté nationale et internationale, pour améliorer durablement les conditions de vie des populations. Sa mise en œuvre bénéficiera également de l'apport du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG). Aussi, pour améliorer la gestion des finances publiques, le système de gestion des finances publiques dénommé Country Financial Accountability Assessment (CFAA) et le système de passation des marchés publics qui porte le nom de Country Procurement Assessment Report (CPAR) ont été mis en place.

Ainsi, l'évaluation du fonctionnement des structures administratives de contrôle interne comme l'inspection interne du ministère de l'éducation nationale s'avère être d'actualité. Cette recherche s'intéresse, en particulier, à l'évaluation de la démarche appliquée dans les missions de vérification administrative et financière.

La performance des politiques publiques n'a pas répondu aux attentes des citoyens depuis les indépendances, mieux les conditions sociales de ces derniers ne cessent de se dégrader. En effet, après plus d'un demi-siècle d'indépendance le niveau de développement économique et social du Sénégal est très faible. Depuis de nombreuses années, une exigence très forte se faisait sentir de la part de nos concitoyens en matière de transparence dans la gestion publique, entraînant ainsi une volonté toujours proclamée des autorités étatiques d'améliorer la gestion publique et son contrôle. Ainsi, l'Etat est confronté à un problème d'efficacité du contrôle administratif et financier vue les nombreuses plaintes des administrés et le niveau de développement économique et social des états africains.

L'analyse du problème de l'efficacité du contrôle administratif et financier revêt un caractère important dans la réussite des politiques publiques. En effet, les contraintes sont

multiples et variées. Alors, dans les inspections internes des départements ministériels, quelles peuvent être les causes, les conséquences et les solutions possibles à l'inefficacité du contrôle dans le service public ?

Les causes sont multiples et liées au rattachement hiérarchique, aux conditions et à l'environnement de travail. On peut tout d'abord noter que les services de vérification dépendent du Ministre de tutelle qui seul peut donner l'ordre d'exécution une mission. Cette dépendance au ministre de tutelle fait qu'ils ne fonctionnent qu'à l'image de celui-ci. Puis, ils souffrent d'une insuffisance de personnel en nombre et en qualifications requises et d'un manque criard de moyens matériels et financiers. D'ailleurs, dans certaines inspections internes le service se réduit à une seule personne, l'Inspecteur des Affaires Administratives et Financières (IAAF) qui dès fois, n'a même pas de bureau encore moins de véhicule de service. En outre, les inspections internes comme les autres services de contrôle de l'administration sont confrontés à un vaste domaine de vérification. En effet, il est difficile voire impossible de couvrir tout le champ d'audit dans un espace temporel raisonnable. Enfin, l'inefficacité peut provenir de la non application d'outils modernes de management tels une charte d'audit, un manuel de vérification ou une démarche de vérification rigoureuse et adaptée.

Quant aux conséquences, elles sont nombreuses et néfastes pour les populations sénégalaises. Premièrement, les politiques publiques deviennent inefficaces. Si les ressources publiques sont mal utilisées, les résultats escomptés ne sont jamais atteints et la crédibilité des acteurs politiques est mise en cause. Deuxièmement, l'absence ou l'inefficacité des contrôles entraîne inéluctablement le développement de la corruption, de la concussion et de la fraude. Troisièmement, le niveau de développement économique et social des populations reste faible et la pauvreté gagne davantage du terrain au moment où une minorité s'accapare des ressources nationales. En effet, les besoins des populations en éducation, santé, eau, électricité ou infrastructures ne sont pas satisfaits car les cadres et hauts cadres de l'administration véreux détournent les fonds destinés à l'amélioration des conditions de vie des masses populaires. Dès lors, la détérioration des conditions de vie et la croissance démographique galopante entraînent l'augmentation du nombre de populations pauvres et aussi du niveau de pauvreté de ces dernières.

Pour résoudre ce problème, les pistes de solution sont nombreuses. Tout d'abord, l'Etat devra veiller à la création dans chaque ministère d'une inspection interne conformément à la réglementation. Puis, de doter ces services de moyens humains, matériels et financiers leur permettant d'accomplir leurs missions. En effet, un service de vérification a besoin d'une part de ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant et d'autre part d'être autonome sur les plans administratif, financier et matériel pour atteindre ses objectifs. Ensuite, l'Inspection interne doit développer des mécanismes adéquats d'organisation et de coordination pour son organisation interne. Enfin, pour l'exécution des missions, elle doit appliquer une démarche méthodique et rigoureuse pour avoir des résultats probants.

Pour mieux assurer l'efficacité dans le contrôle administratif et financier des services publics, la dernière solution fait l'objet de cette étude. Il s'avère donc, nécessaire d'évaluer la démarche de vérification par rapport aux pratiques et normes internationalement admises.

Pour cerner les contours de cette problématique, il faut essayer de répondre à cette question : quels sont les points à améliorer dans la démarche de vérification de l'Inspection interne ?

Au plan théorique, l'étude essaiera de répondre à ces questions :

- Quel est l'état de la vérification dans l'administration publique dans le monde et au Sénégal ?
- Comment la vérification y est pratiquée ?
- Quant au volet pratique, les questions ci-dessous sont abordées :
- Quelle est la méthodologie adoptée pour conduire cette étude ?
- Quelle sont les missions, les activités, l'organisation et le fonctionnement de l'inspection interne du ministère de l'éducation nationale ?
- Quelle est la démarche appliquée pour une mission de vérification ?
- Quelles sont les faiblesses de la démarche pratiquée ?
- Quelles sont les pistes d'améliorations possibles ?

Les réponses aux questions ci-dessus permettront de cerner les contours du thème de cette étude qui est : « l'évaluation de la démarche de vérification dans l'administration publique sénégalaise : cas de l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale ».

Pour faire cette analyse l'objectif général ci-après est décliné en objectifs spécifiques. L'objectif général poursuivi est d'assurer l'efficacité dans le contrôle des services de l'administration publique. Il est ainsi décomposé en objectifs spécifiques :

- connaître le cadre de la vérification dans l'administration publique ;
- s'imprégner de démarches de vérification dans l'Administration publique ;
- définir une méthodologie d'étude ;
- présenter l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale ;
- décrire la démarche de vérification appliquée par l'Inspection interne ;
- comparer celle-ci avec des démarches internationalement reconnues ;
- exposer et analyser les manquements constatés ;
- proposer des recommandations qui permettront la résolution des faiblesses constatées.

Le thème revêt un intérêt particulier aussi bien pour l'Inspection interne que pour l'étudiant. Le traitement de ce sujet permettra à l'Inspection interne de rendre beaucoup plus efficaces ses missions de vérification en appliquant une procédure inspirée des normes et pratiques professionnelles internationalement admises. En tant que fonctionnaire, cette étude est une modeste contribution à l'effort de construction nationale dans un contexte où les ressources sont rares et les besoins énormes. En effet, l'efficacité des politiques publiques est actuellement au cœur de la gouvernance publique.

Cette recherche comprend deux grandes parties : une partie théorique et une autre pratique. Dans la première partie réservée au cadre théorique, il s'agit de déterminer d'abord le cadre de la vérification dans l'administration publique, puis de présenter des démarches de vérification ou d'audit de l'Etat et enfin de définir le cadre méthodologique de cette étude. Quant à la seconde partie, elle se focalise sur le cadre pratique et s'articule autour de la présentation de l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale, de décrire la démarche qui y est appliquée. L'analyse de cette dernière aboutit à des résultats qui seront présentés et analysés et feront l'objet de recommandations qui permettraient sans doute d'améliorer l'efficacité dans les dépenses publiques.

**PREMIERE
PARTIE : LE
CADRE
THEORIQUE**

Cette première partie qui comprend trois chapitres permet de cerner théoriquement le thème de l'étude. Il s'agit dans un premier temps d'exposer sur la vérification ou l'audit dans des administrations publiques dans le monde en général et au Sénégal en particulier. Puis, de faire part de démarches de vérification appliquées dans l'Administration publique de pays européens, américains et africains. Enfin, le dernier chapitre de cette partie développera le modèle d'étude adopté et les outils utilisés pour conduire cette recherche.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 1 LA VERIFICATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans ce premier chapitre, il est question de faire dans un premier temps un état de la vérification dans l'Administration publique à travers le monde puis dans un second de présenter la vérification administrative et financière au Sénégal. Cela permettra de faire connaissance avec l'architecture des différents organes de contrôle interne ou externe existant au Sénégal.

1.1. La vérification administrative et financière dans le monde

La vérification administrative et financière dans l'administration publique, à travers le monde, s'effectue par des services d'audit interne d'une part et d'autre part par des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC). En effet, les services de contrôle s'inspirent fortement des normes de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI : International Organisation of Supreme Audit Institutions en anglais) et de celles de l'IIA (The Institut of Internal Auditors). En outre, on note de fortes recommandations relatives au contrôle interne émanant des organismes continentaux ou sous régionaux tel l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour une plus grande responsabilité et une meilleure transparence dans la gestion des finances publiques.

L'INTOSAI, créée en 1953, regroupe à l'échelle mondiale (plus de 190 membres) les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques des pays membres. Elle est une organisation autonome, indépendante et apolitique qui offre un cadre institutionnel pour le transfert et l'enrichissement des connaissances pour une amélioration du contrôle externe des finances publiques d'après les Statuts (INTOSAI, 2007 : article 1). En effet, cette organisation mondiale rassemble les Cours de Comptes ou organismes assimilés et compte des groupes de travail régionaux en Amérique latine et aux Caraïbes, en Afrique, dans les pays arabes, en Asie, au Pacifique et en Europe reconnus par lesdits Statuts (INTOSAI, 2007 : article 7). Elle a édicté les normes internationales pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques dénommées ISSAI (International Standards of Supreme Auditing Institutions) élaborées à partir des Déclarations de Lima et de Tokyo par un groupe d'experts des Nations Unies sur la comptabilité publique et le contrôle des finances publiques dans les pays en développement. Ces normes énoncent, dans un premier temps, les principes généraux de

contrôle des finances publiques relatifs aux qualifications requises de l'auditeur et/ou de l'Institution supérieure de contrôle (ISC). Dans un second, elles édictent les normes déontologiques, celles relatives à l'application du contrôle des finances publiques et celles destinées aux rapports.

A l'image de l'INTOSAI, des organismes mondiaux tels le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale ou l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) ont chacun élaboré un code de bonnes pratiques en matière de transparence dans les finances publiques. Tous ces codes soutiennent que les finances publiques doivent être soumises à un contrôle interne effectif et à un examen extérieur. Mieux, ils en font une conditionnalité à remplir par les états partenaires dans le cadre de leurs activités de prêt et d'assistance technique.

Parallèlement, l'IIA, fondé en 1941 aux Etats-Unis (Renard, 2010 :105) qui regroupe les auditeurs internes à l'échelle mondiale, énonce des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Selon IFACI (2012 : 1) ces dernières indiquent les meilleures pratiques pour atteindre l'efficacité et l'efficience dans les services de vérification interne et se composent en normes de qualification, normes de fonctionnement et normes de mise en œuvre. Selon Renard (2010 : 106), les normes de qualification, série des normes 1000, énoncent les caractéristiques que doivent présenter les organisations et les personnes conduisant des missions d'audit interne. Quant aux normes de fonctionnement, série des normes 2000, elles décrivent la nature des missions et les critères de qualité requis pour assurer la performance dans les services fournis. Les normes de mise en œuvre précisent les deux premières normes en indiquant les exigences applicables dans les activités d'assurance ou de conseil. Les normes de l'IIA sont universelles et réputées applicables à tous les auditeurs internes de profession car elles comportent des dispositions générales pouvant être adoptées dans des contextes nationaux différents. Toutefois, il convient de souligner le caractère relatif de ces règles d'après (Renard, 2010 : 105).

Dans l'espace d'intégration régionale de l'UEMOA, les pays membres ont entrepris des réformes budgétaires. C'est ainsi que de nouvelles directives relatives à l'amélioration et à la modernisation des instruments de gestion des finances publiques ont été élaborées. Ces

directives³ dont le but est d'harmoniser le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques des Etats membres ont adopté les nouveaux standards de gestion internationaux. Cette réforme budgétaire ambitionne de s'appuyer sur une logique de résultats, rénove les modes de gestion en consacrant la responsabilité, la transparence et la pluri annualité dans le budget. L'exécution du budget est soumise à un contrôle aussi bien interne qu'externe. En effet, la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de L'UEMOA stipule en ses dispositions 5.5 et 5.6 respectivement que « les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne » et « 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 ». Dans la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA, les contrôles du Parlement (2009 : article 74) et de la Cour des Comptes (2009 : article 75) sont ainsi renforcés. D'ailleurs, elle instaure :

- un débat au Parlement sur le document de programmation budgétaire avant le dépôt du projet de loi des finances en son article 57 ;
- un rapport trimestriel sur l'exécution du budget est fourni au Parlement en son article 74 ;
- que le projet de loi de règlement de l'année n – 1 accompagné des rapports annuels de performance doit être présenté au Parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte en son article 63.

Quant à la Cour des Comptes, ses compétences sont élargies dans son rôle d'appui au Parlement. En effet, elle est habilitée à contrôler les résultats des programmes, et en évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience. Elle contrôle, également, le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme (Directive 06, 2009 : article 51).

³ Au nombre de six, elles sont relatives à la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, à la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances, à la Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique, à la Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant Nomenclature budgétaire de l'Etat, à la Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan comptable de l'Etat et à la Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations financières de l'Etat.

Au sein de l'administration canadienne, on note la vérification interne et la vérification externe. Selon la loi sur la gestion des finances publiques du Canada (2011 : article 16), l'audit interne est de la compétence de services ministériels d'audit interne placés au près des plus haut responsables administratifs des ministères (sous ministres) ou des agences et appuyés par une structure centrale, le bureau du contrôleur général. Les fonctions d'audit externe sont assurées par le Bureau du vérificateur général du Canada d'après la loi sur le Vérificateur général du Canada (2011 : article 5). Ces deux fonctions travaillent en complémentarité. En effet, dans le domaine comptable et financier, les services ministériels d'audit interne ont pour mission de certifier le contrôle interne afin de préparer la certification des comptes par les auditeurs externes. Au Canada, comme dans beaucoup de démocraties parlementaires, le Vérificateur général rend compte au Parlement d'après de la loi sur le Vérificateur général (2011 : article 7). En effet, le droit qu'à la population de contrôler l'utilisation des fonds publics est exercé par le Parlement qui autorise en amont et contrôle en aval les dépenses exécutées par le Gouvernement. Ce dernier doit faire des comptes rendus complets de sa gestion en fournissant des rapports des activités et des états financiers qui présentent un tableau des dépenses et des recettes publiques. Selon la loi sur Vérificateur général du Canada (2011 : articles 5, 6 et 7), le rôle du BVG est de vérifier les opérations du Gouvernement et de fournir des informations et des avis objectifs au Parlement sur la gestion des affaires gouvernementales. Donc, grâce à une évaluation indépendante et objective, les vérificateurs législatifs jouent un rôle important dans ce processus de reddition des comptes dans l'administration publique canadienne. Pour accomplir sa mission, le Bureau offre trois types de produits de vérification :

- la vérification d'états financiers : les vérifications du BVG fournissent l'assurance que les états financiers sont présentés fidèlement, selon des principes comptables généralement reconnus du Canada ou dans quelques cas, selon d'autres normes applicables.
- la vérification de gestion : le BVG peut examiner un programme, une activité ou un secteur qui mobilise beaucoup de ressources ou présente une menace pour la santé et la sécurité des canadiens et évaluer sa performance ;
- les examens spéciaux : les examens spéciaux permettent d'évaluer les systèmes et pratiques qu'utilisent les sociétés d'Etat fédérales pour gérer leurs activités. Au fond, l'examen spécial est un type de vérification de gestion, mais il doit, de par la loi, porter sur tous les aspects de la société d'Etat.

Quant à la France, le développement du contrôle interne et la professionnalisation de la fonction d'audit interne constituent une option forte des autorités politiques et administratives. Le contrôle interne s'est surtout développé dans des métiers de l'Administration comme celui des ingénieurs traditionnellement familiers des démarches qualité et de l'approche des organisations en termes de processus et aux services de maintien de l'ordre et de la sécurité nationale. En ce qui concerne l'audit interne, il s'est fortement implanté au sein des services d'inspection ou d'inspection générale dont les missions sont très proches de l'audit interne. Le décret 2011 - 775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration crée une mission ministérielle d'audit interne, un Comité d'audit ministériel d'audit interne au niveau de chaque ministère et un Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) (2013 : article 2). La mission ministérielle d'audit interne est chargée du contrôle du dispositif de contrôle interne et soumet pour approbation au comité ministériel d'audit interne un programme d'audit. Ce comité définit la politique d'audit du ministère et assure la qualité du dispositif de contrôle interne et la diffusion des bonnes pratiques au sein du ministère. Quant au CHAI, rattaché au Ministre chargé de la réforme de l'Etat, il réunit tous les responsables des missions ministérielles d'audit interne et d'autres personnalités qualifiées désignées par le Premier Ministre, il est chargé selon ledit décret (2013 : article 2) de l'élaboration du cadre de référence de l'audit dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. En France, l'audit externe est exercé par la Cour des comptes.

Aux Etats-Unis, les missions d'audit sont exercées d'une part par le Government Accountability Office (GAO) créé par la loi des finances et de comptabilité de (1921 : titre III : sec. 301) et d'autre part, d'après la loi sur l'Inspecteur général de 1978 (2008 : § 2), il est établi dans chaque département ministériel ou agence un bureau de l'Inspecteur général. Ces deux structures sont autonomes et rendent compte séparément et directement au Congrès. Selon la loi sur l'Inspecteur général de 1978 (2008 : § 2), les Inspectors Generals (IG) assurent les missions d'audit interne qui peuvent être des audits de conformité et de performance ou de lutte contre la fraude. Dans la plupart des cas, ils sont chargés de la certification des comptes de leur entité de rattachement. On distingue selon ladite loi (2008 : § 3a) les IG nommés par le Président après avis et consentement du Sénat et ceux choisis par le Directeur général de leur agence. Quant au GAO, institué par la loi des finances et de comptabilité de 1921, il est un organisme rattaché au Congrès dont la mission principale est d'auditer l'Administration fédérale du point de vue de la conformité et de la performance. Il faut noter qu'à côté du GAO, le Congrès dispose du Congressional Research Office (CRO)

qui se charge de conduire les études pour les membres du Congrès sans recourir à la méthodologie d'audit et sans que ses travaux soient rendus publics contrairement au GAO. Celui qui dirige le GAO porte le titre de Comptroller General des Etats-Unis, il est nommé par le Président sur proposition du Congrès pour un mandat de quinze (15) ans (1921 : titre III : Sec. 303) durant lequel il est irrévocable. L'évaluation des politiques publiques et des programmes par le pouvoir exécutif relève des IG au sein des départements ministériels et des agences et à l'échelle interministérielle de l'Office of Management and Budget (OMB) structure directement rattachée au Président des Etats-Unis. Il est à noter que l'OMB assiste la Maison blanche dans la préparation du budget fédéral des Etats-Unis.

Donc, dans toutes ces administrations publiques les fonctions d'audit se répartissent entre audit interne et audit externe. Les services d'audit interne sont le plus souvent organisés à l'échelon ministériel et rattachés au Secrétariat général ou au responsable du département ministériel sous la supervision d'un Comité d'audit. L'audit externe, quant à lui, relève des institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui sont soit au service du Parlement ou strictement indépendant des pouvoirs publics. La vérification ou l'audit occupe une place au cœur des administrations publiques dans le monde et fait l'objet d'une harmonisation des pratiques entraînant la publication de normes internationales. La section suivante s'intéresse au cas particulier du Sénégal.

1.2. La vérification administrative et financière au Sénégal

La vérification administrative et financière s'effectue selon un cadre réglementaire et est exercée par des services qui sont logés à l'intérieur ou n'ayant aucune relation de tutelle administrative avec l'entité.

1.2.1. Le cadre réglementaire de la vérification au Sénégal

Les fondements juridiques et institutionnels des services de vérification dans l'administration publique transparaissent à travers les textes de loi. Toutefois, les normes ou standards internationalement reconnus qui n'ont aucun caractère obligatoire permettent d'atteindre de résultats probants (COHEN, 2008 : 113). Le Sénégal réaffirme son ancrage dans la transparence de la gestion des affaires publiques à travers sa loi fondamentale, ses lois, décrets et règlements.

La République du Sénégal affirme en effet, dans le préambule de sa constitution du 22 janvier 2001 « son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance ». Cela se manifeste par l'institutionnalisation d'organes de contrôle législatif, juridictionnel, administratif ou financier depuis l'aube des indépendances. Sur le plan législatif, il revient au Parlement d'exercer un contrôle sur l'exécutif en votant les lois de finances avant l'exécution du budget et celles de règlement pour vérifier l'exécution du budget conformément à la réglementation. La Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques selon la loi organique n° 99 -70 relative à la Cour des comptes (1999 : article 1) exerce un contrôle juridictionnel sur les comptes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. Le contrôle administratif est exercé au sein de l'Administration soit avant le paiement de la dépense, soit après son paiement. Ce contrôle interne est fait en amont par l'ordonnateur, le Contrôleur des Opérations Financières (COF) et le comptable public et en aval par Contrôle Financier (CF), l'Inspection Générale d'Etat (IGE), et les Inspections internes ou techniques des ministères particulièrement l'Inspection Générale des Finances (IGF).

Il faut ajouter à ces contrôles internes comme externes les missions dévolues à la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) et à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dans le cadre des marchés publics, depuis le début des années deux mille. En effet, le décret n° 2007 - 545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics (2007 : articles 138 et 142) stipule que la DCMP assure le contrôle a priori et l'ARMP exerce le contrôle a posteriori. En outre, devant l'exigence de transparence des citoyens sénégalais, les autorités sénégalaises dans une logique de lutte contre la fraude et le détournement des deniers publics ont mis en place de nouvelles institutions. Ainsi, la loi 2012 – 30 du 28 décembre 2012 portant création de l'Office national de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) est promulguée et la création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et Financières (CRIEF) est envisagée.

En définitive, comme le note Montesquieu « tout homme ayant un pouvoir est naturellement porté à en abuser » d'où la nécessité de mettre en place ces organes de contrôle.

1.2.2. Les services de vérification de l'administration publique sénégalaise

La rationalité interne de l'administration commande l'existence, en son sein, d'un contrôle garant de la transparence, exercé sur ses agents et sur ses services, eu égard à des normes données par les lois et les règlements. L'administration sénégalaise s'est ainsi dotée de plusieurs instruments destinés à assurer son propre contrôle dans toutes les dimensions de son fonctionnement. Cet autocontrôle de l'administration sénégalaise se réalise dans une démarche à deux niveaux :

- un premier niveau situe le contrôle à l'intérieur du département ministériel ;
- un deuxième niveau situe le contrôle dans un mouvement transversal extérieur au département ministériel, avec une compétence horizontale plus large.

Ces contrôles sont tous deux articulés autour de plusieurs organes fonctionnels qui en assurent l'opérationnalité.

1.2.2.1. Les services d'inspection internes

Il s'agit des services logés au sein des départements ministériels et chargés d'assurer le contrôle administratif, financier et comptable des organes et services rattachés au ministère. D'ailleurs, le fait qu'« il n'est pas douteux pour les professionnels de l'audit interne que celui-ci a un rôle vital à jouer en aidant les dirigeants à venir serrer la bride du contrôle interne » (Renard, 2010 : 23) souligne leur rôle essentiel d'assistance au management. Mieux, selon Coopers & Lybrand (1994 : 19), « les auditeurs internes jouent un rôle important dans l'évaluation des systèmes de contrôle interne, qu'ils contribuent à maintenir à un niveau d'efficacité satisfaisant ».

1.3.2.1.1. L'Inspection interne des départements ministériels

Un contrôle interne du département ministériel est organisé dans chaque ministère, qui s'exerce pour le compte du Ministre. Ce contrôle est réglementé par le décret n° 82 - 631 du 19 août 1982 qui institue une inspection interne dans chaque ministère.

Ce décret (1982 : article 4) stipule que : « l'Inspection interne a pour mission de :

- veiller à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection Générale d'État (IGE) et des autres organes de contrôle ;
- assister le Ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services du ministère et des établissements publics sous tutelle;
- effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le Ministre;
- assurer le suivi de l'application des directives issues des rapports internes;
- contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle. »

L'inspection interne peut comprendre un Inspecteur des Affaires Administratives et Financières (IAAF) ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques. En outre, le décret 86 – 877 du 19 juillet 1986 portant organisation du ministère de l'éducation nationale stipule (1986 : article 17) que l'inspection des affaires administratives et financières « a pour mission permanente le contrôle administratif et financier des services centraux et extérieurs du département, des services qui lui sont rattachés ainsi que des établissements placés sous sa tutelle ». A ce titre, elle est chargée de contrôler l'utilisation des crédits, de veiller à la bonne application des règles budgétaires, de contrôler l'organisation et le fonctionnement administratifs, d'intervenir en vue du règlement de toutes les difficultés d'ordre administratif et financier.

1.3.2.1.2. Les inspections techniques des départements ministériels

L'inspection technique logée au sein d'un département ministériel a pour mission de vérifier si un service donné offre les garanties techniques suffisantes pour lui permettre de réaliser les performances attendues du service public. Elle a ainsi une mission de contrôle d'aptitude technique. C'est dire que les inspections techniques se présentent sous divers aspects qui traduisent la grande diversité des profils techniques des ministères. Ainsi, dans certains départements ministériels, l'inspection technique porte une dénomination moins générique et plus spécifique. Voici quelques exemples en guise d'illustration :

- Inspection Générale des Finances (Ministère des Finances) ;
- Inspection des Services (Ministère des Affaires étrangères) ;
- Inspection Générale de l'Éducation Nationale (Ministère de l'Education nationale) ;
- Inspection des Services de Sécurité (Ministère de l'Intérieur) ;

- Inspection Générale de l'Administration de la Justice (Ministère de la Justice).

Quant au Ministère de l'Economie et des Finances, du fait de sa taille et de la forme diversifiée et complexe de ses activités, il présente une organisation légèrement différente de celle des autres ministères, en ce qui concerne son système de contrôle interne. En effet, à la place de l'Inspection interne, ce ministère est doté d'une Inspection Générale des Finances (IGF), instituée par le décret n° 80 - 892 du 29 juillet 1980 et ayant une compétence générale de contrôle de l'ensemble des services dudit département ministériel et des établissements sous sa tutelle. A côté de l'IGF, chaque direction générale du ministère est dotée d'une Direction de Contrôle Interne (DCI) en guise d'inspection technique. Ainsi, on retrouve une DCI à la Direction Générale des Impôts et Domaines, à la Direction Générale des Douanes, à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique, à la Direction Générale des Finances. En plus, on peut noter que, dans ce ministère il y a un contrôle a priori effectué par le service de Contrôle des Opérations Financières (COF).

1.2.2.2. Les services d'inspection externes

En plus de l'existence d'un service d'inspection interne dans chaque département ministériel, il est institué des institutions de contrôle extérieures au ministère et rattachées à un échelon étatique plus élevé. Ce contrôle est exercé par des corps et/ou organes dont les principaux sont :

- l'Inspection Générale d'Etat (IGE) dépendant de la Présidence de la République ;
- le Contrôle Financier rattaché au Secrétariat général de la Présidence de la République ;
- la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP) qui est domiciliée à la Cour des Comptes ;
- la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ;
- l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

1.3.2.2.1. L'Inspection Générale d'Etat

L'organisation de l'Inspection Générale d'Etat (IGE) a eu pour cadre juridique, le décret n° 80 - 914 du 5 septembre 1980 organisant l'Inspection Générale d'Etat, modifié par le décret n° 87 - 588 du 7 mai 1987, la loi n° 87 - 18 du 3 août 1987 portant statut des

inspecteurs généraux d'Etat, abrogée et remplacée par la loi n° 2005 - 23 du 11 août 2005, modifiée par la loi n° 2007 - 17 du 19 février 2007, du même objet, ainsi que diverses circulaires et instructions présidentielles. Selon la loi 2005 – 23 du 11 août 2005 (2005 : article 5) les missions de l'Inspection Générale d'Etat, en tant qu'Institution Administrative Supérieure de Contrôle (IASC) sont :

- de contrôler, dans tous les services publics de l'Etat, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable ;
- d'apprécier la qualité du fonctionnement de ces services, la manière dont ils sont gérés et leurs résultats ;
- de contrôler les ressources, les biens et services des entités vérifiées ;
- de vérifier les états financiers annuels des organismes ou des entreprises publics ;
- de contrôler le patrimoine immobilier de l'Etat ;
- de contrôler l'exécution des politiques publiques, des plans, des programmes et des projets ;
- de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, des comptables de deniers, des comptables matières et des régisseurs ;
- de vérifier les subventions et les fonds alloués à des entités publiques ou privées ;
- de proposer toutes mesures utiles pour simplifier et améliorer la qualité de l'administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité ;
- de donner leurs avis sur les projets de lois, ordonnances, décrets, règlements, instructions et autres affaires qui leur sont soumises par le Président de la République.

La loi 2005 – 23 du 11 août 2005 précise (2005 : article 6) le champ d'application des missions qui s'exercent sur :

- l'ensemble des services publics de l'Etat quel que soit leur mode de gestion (services en régie, concédés et autonomes) ou leur localisation géographique (services centraux, régionaux et extérieurs) ;
- les établissements publics quel que soit leur statut ou leur appellation ;
- les collectivités locales et leurs établissements publics ;
- la gestion administrative et financière de l'Armée, de la Gendarmerie et des corps paramilitaires ;
- la gestion administrative et financière des services judiciaires ;

- les entreprises du secteur parapublic et les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- les organismes, les associations ou les fondations faisant appel à la générosité du public ;
- les projets de développement, les agences, les programmes et les fonds ;
- toute personne et tout organisme qui exercent une charge au nom de l'Etat notamment les officiers publics et/ou ministériels ;
- les rapports entre les institutions ou agents contrôlés et les tiers, notamment avec les organismes bancaires, publics et privés. Dans ce dernier cas, le secret professionnel ne peut leur être opposé.
- A ce titre, l'Inspection Générale d'Etat est chargée de la coordination des activités des corps et organes de contrôle administratif.

A côté de ses missions traditionnelles d'inspection, de vérification, d'audit et d'évaluation de politique, l'IGE a aussi des missions connexes telles :

- la supervision des passations de service entre membres du gouvernement ;
- l'impulsion et la coordination du contrôle interne, ainsi que le suivi des recommandations et des directives issues des rapports de contrôle et d'audit interne ;
- le contrôle des véhicules administratifs ;
- la formulation d'avis sur toute affaire qui lui est soumise par le Chef de l'Etat ;
- la participation à tous les conseils interministériels.

L'IGE est aussi représentée à l'assemblée plénière de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP) et à la réunion des secrétaires généraux des ministères et des directeurs de cabinet.

En tant qu'institution administrative supérieure de contrôle, sous la direction du Vérificateur général du Sénégal, l'IGE doit faire face aux mutations importantes qui se sont opérées dans le domaine de la vérification et de l'audit en apportant des changements qualitatifs tant au plan organisationnel que fonctionnel.

1.3.2.2.2. Le Contrôle Financier

Le Contrôle Financier (CF) a pour rôle d'assurer le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'Etat, des Entreprises publiques nationales, des Collectivités locales et de leurs établissements publics, ainsi que tous les organismes ayant bénéficié du concours financier de l'Etat. Ainsi, tout acte ayant une incidence financière doit être préalablement soumis à l'avis du Contrôle Financier, qui exerce ainsi un contrôle a priori sur les opérations qui engagent financièrement l'Etat. Le Contrôle Financier a été créé par l'ordonnance n° 59.49 du 31 mars 1959 et ses attributions sont fixées par les textes ci-après :

- décret n° 98-086 du 1er février 1978 portant organisation du Contrôle Financier ;
- loi n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation et le Contrôle des entreprises du secteur parapublic.

1.3.2.2.3. La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques

La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP) logée à la Cour des Comptes, procède à un contrôle non juridictionnel des comptes et de la gestion des entreprises du secteur parapublic. Ses méthodes de travail et d'investigation s'apparentent aux méthodes d'audit communément appliquées au plan international. Elles se conforment aux dispositions de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, dispositions complétées par celles du décret n° 92-1559 du 12 novembre 1992 fixant les règles de fonctionnement de la CVCCEP. Son champ de compétence a été élargi par de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes (1999 : article 27).

Historiquement, depuis les indépendances on note au Sénégal une volonté affichée d'instaurer la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques. Dans un premier temps, le rôle d'institution supérieure de contrôle des finances publiques est dévolu dès 1960 à un organe du pouvoir judiciaire, à la troisième section de la Cour suprême. Il faut noter que de 1960 à 1972 du fait de l'interventionnisme de l'Etat avec la création d'entreprises publiques qui sont régies par un régime comptable spécifique on assiste à la création en 1972 de la CVCCEP.

Puis, la réforme des institutions judiciaires de 1992, dictée par l'impératif de leur spécialisation, transforme la Cour suprême en trois juridictions : le Conseil Constitutionnel, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. C'est à cette dernière et plus particulièrement à sa deuxième section qu'est confiée la fonction de juge des comptes.

Enfin, la création en 1999 de la Cour des comptes, Institution supérieure de contrôle des finances publique (ISC) confirme ainsi l'option du législateur de spécialiser les juridictions. Mieux, les dispositions de la constitution (2001 : article 88) confirment son indépendance. La CVCCEP est une des chambres permanentes de ladite cour. Elle est autonome et chargée de vérifier les comptes et de contrôler la gestion des entreprises du secteur public. Elle est compétente pour :

- vérifier les comptes et s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entreprises du secteur parapublic ;
- vérifier les comptes et examiner les conditions de liquidation des entreprises dissoutes ;
- contrôler à titre exceptionnel et sur décision présidentielle les comptes et la gestion des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire lorsque l'importance économique, l'intérêt stratégique de l'activité, l'étendue des aides allouées ou le montant de la participation le justifient ;
- contrôler l'exécution des conventions ou des cahiers de charges par lesquels des aides ou des facilités financières sous une forme quelconque ont été accordées par l'Etat aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

D'ailleurs, son rapport annuel qui était seulement transmis au Président de la République est désormais imputé au Président de l'Assemblée nationale.

1.3.2.2.4. La Direction Centrale des Marchés Publics

A l'instar des autres pays membres de l'UEMOA, le Sénégal a institué un nouveau code des marchés publics avec le décret n° 2007 - 545 du 25 avril 2007 pour assurer une meilleure transparence et une rationalisation des dépenses publiques. Ainsi, pour la mise en

œuvre dudit code il a été créé la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) dont le rôle est d'assurer le contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics (2007 : article 138). La Direction Centrale des Marchés Publics a pour mission :

- d'assurer le contrôle a priori des procédures de passation et d'attribution des marchés publics ;
- d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés et d'accorder à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation ;
- d'assurer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ;
- de contribuer, en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics.

A travers ses attributions, la DCMP occupe une position stratégique dans le nouveau dispositif de la réforme du système des marchés publics en assurant : la validation des plans de passation des marchés publics, la régularité des procédures et dossiers d'appel d'offres, l'autorisation d'utiliser certaines procédures spécifiques et l'octroi de dérogations.

1.3.2.2.5. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics

L'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sont régis par le décret n° 2007 - 546 du 25 avril 2007. Ce décret stipule (2007 : article 2) que : « l'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics ». Cette mission de régulation a pour objet d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public Elle contribue également à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public. Aussi, est-elle chargée d'exécuter des enquêtes, de mettre en œuvre des

procédures d'audits indépendants, de sanctionner les irrégularités constatées, de procéder au règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics et des délégations de service public, ou de rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges nés à l'occasion de leur exécution.

En définitive, l'architecture de contrôle dans l'administration sénégalaise se caractérise par un contrôle vertical interne aux services et un contrôle extérieur transversal vis-à-vis de l'ensemble du système. Cependant, malgré cette structuration de contrôle à plusieurs niveaux assez claire et convaincante, il faut noter des lourdeurs ainsi que des obstacles préjudiciables à une gestion performante dans la conduite des affaires de l'État.

Les services de vérification dans l'administration publique sont présentés dans le tableau suivant conçu à partir décret n° 2014-853 du 09 Juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat consulté sur le site du gouvernement du Sénégal gouv.sn consulté le 21/08/2014 à neuf heures cinquante cinq minutes.

Tableau n° 1 : Les différents services de vérification au Sénégal

		SERVICES	MINISTERES
SERVICES D'INSPECTION INTERNES	Inspections internes	Inspection interne	Dans tous les ministères sauf au Ministère des Finances, au Ministère des Affaires Etrangères et au Ministère de la Justice
	Inspections techniques	Inspection Générale des Finances	Ministère des Finances
		Inspection des Services	Ministère des Affaires Etrangères
		Inspection Générale de l'Administration de la Justice	Ministère de Justice
		Inspection des Services de Sécurité	Ministère de l'Intérieur
		Inspection Générale de l'Education nationale	Ministère de l'Education Nationale
		Inspection générale des Bâtiments	Ministre du renouveau urbain, de l'Habitat et du cadre de Vie
		Inspection de l'Administration Locale	Ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire
SERVICES D'INSPECTION EXTERNES	Inspection Générale d'Etat (IGE)	Tous les services publics de l'Etat	
	Contrôle Financier	Entreprises publiques nationales, Collectivités locales, les établissements publics et les organismes ayant bénéficié du concours financier de l'Etat.	
	Cour des Comptes (CVCCEP)	Entreprises du secteur public	
	Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)	Tous les marchés publics (contrôle a priori)	
	Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)	Tous les marchés publics (contrôle a posteriori)	

Source : nous-mêmes à partir du décret n° 2014-853 du 09 Juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat.

Il faut noter que les ministères des Finances, des Affaires Etrangères et de la Justice n'ont pas de service d'Inspection interne mais un service d'inspection technique. Par contre, il existe au Ministère de l'Education Nationale, au Ministère de l'Intérieur, au Ministère du renouveau urbain, de l'Habitat et du cadre de Vie et au Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire un service d'Inspection technique en plus de celui d'Inspection interne.

En somme, la vérification dans l'administration publique remonte très loin dans le temps et s'appuie sur des principes institutionnels et juridiques solides. Elle s'effectue dans le respect des lois et règlements en vigueur par l'intermédiaire de plusieurs organes qui peuvent être à l'interne ou à l'externe ou agir a priori ou a posteriori. Le cadre réglementaire étant précisé, il faut décrire la démarche à appliquer par l'inspection interne lors d'une mission de vérification administrative et financière.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 2 LA DEMARCHE DE VERIFICATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans l'Administration publique, les démarches de vérification, de contrôle et d'audit s'effectuent suivant trois étapes essentielles. Toutefois, elles prévoient toutes un moment de planification annuelle et une phase de suivi pour les décisions issues des rapports des missions de vérification. Dans ce chapitre, il est question de présenter à titre d'exemple la démarche d'audit dans l'Administration française, celle de vérification pour l'optimisation des ressources du Bureau du Vérificateur général du Canada et celle préconisée pour les inspections internes des départements ministériels du Sénégal.

2.1. La démarche d'audit dans l'Administration française

En France, le décret n° 2011 – 775 du 28 juin 2011 (2011 : article 2) met en place un dispositif de contrôle et d'audit internes au sein de chaque ministère à l'effet de maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques. C'est dans ce sens qu'un Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) regroupant les responsables d'audit interne de chaque ministère et d'autres personnalités qualifiées a été mis en place. Il a pour mission d'élaborer un cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. La démarche proposée par le CHAI s'est fortement inspirée des normes édictées par l'IIA et du cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne. Par ailleurs, il est institué un comité ministériel d'audit interne qui entre autres missions définit la politique d'audit du ministère et approuve le programme des audits ministériels. Ces standards du CHAI prennent en compte la gestion de l'audit, la planification de la mission, l'accomplissement de celle-ci, la communication des résultats et la surveillance des actions de progrès.

2.1.1. La gestion de l'audit

Selon la norme 2000 de CHAI (2013 : 9), le responsable de l'audit interne doit gérer efficacement cette activité de façon à garantir qu'elle apporte une valeur ajoutée à l'organisation. Pour cela, il doit établir un plan d'audit basé sur les risques à communiquer à l'autorité hiérarchique dont il relève et au comité d'audit pour approbation. Il doit, en outre, veiller à ce que les ressources affectées à cette activité soient adéquates et suffisantes et mises

à disposition et établir des règles et procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit interne. Aussi, doit-il assurer la coordination des activités du service d'audit interne et peut au besoin recourir à des prestataires externes pour une mission déterminée.

2.1.2. La planification de la mission

Selon la norme 2200 « les auditeurs internes doivent concevoir et documenter un plan pour chaque mission. Ce plan de mission précise les objectifs, le champ d'intervention, la date et la durée de la mission, ainsi que les ressources allouées » (CHAI, 2013 : 11). Pour atteindre les objectifs fixés, l'équipe d'audit doit élaborer et documenter un programme de travail pertinent. Ils doivent à partir des objectifs de l'activité, du processus ou de l'organisation, identifier et évaluer les risques encourus, mesurer la pertinence et l'efficacité des processus de gouvernement d'entreprise, de management des risques et de contrôle et recenser les opportunités d'amélioration possibles.

2.1.3. L'accomplissement de la mission

Le cadre de référence de l'audit interne en la norme 2300, CHAI (2013 : 13), relative à l'accomplissement de la mission déclare que « les auditeurs internes doivent identifier, analyser, évaluer et documenter les informations nécessaires pour atteindre les objectifs de la mission ». Les auditeurs sont à la recherche d'éléments probants c'est-à-dire remplissant aux critères de fiabilité, de pertinence et de suffisance. Toute preuve d'audit doit faire l'objet d'une analyse et d'une évaluation appropriées. Les auditeurs internes doivent documenter les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats de la mission. Cette étape commence avec la réunion d'ouverture qui permet de valider le programme de travail. La mise en œuvre de ce dernier passe d'abord par une identification des informations, puis par une analyse, évaluation et documentation de ces dernières et tout cela sous la supervision d'un chef de mission.

2.1.4. La communication des résultats

Les auditeurs ont l'obligation de communiquer leurs résultats dont le contenu et la qualité doivent respecter quelques caractéristiques. Le contenu doit prendre en compte les objectifs, le champ de la mission déterminés a priori, les recommandations, les plans

d'actions et le cas échéant les forces de l'entité. La norme 2420 souligne en plus que « la communication doit être exacte, objective, claire, concise, constructive, complète et émise en temps utile » (CHAI, 2013 : 15). La diffusion des résultats obéit à la norme 2440, CHAI (2013 : 15), qui stipule que : « le responsable de l'audit interne doit diffuser les résultats aux destinataires appropriés ». Aussi, si une communication finale contient une omission ou erreur significative, sa correction doit parvenir à tous les destinataires du rapport. De même, toute non-conformité au code de déontologie et aux normes du cadre de référence de l'audit interne de l'État doit être indiquée

2.1.5. La surveillance des actions de progrès

Selon la norme 2500, CHAI (2013 : 16), le responsable de l'audit interne doit « mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller la suite donnée aux résultats communiqués au management ». Après avoir émis des recommandations, le responsable de l'audit interne a l'obligation de la mise en place et de la tenue d'un plan de suivi des actions correctives.

2.2. La démarche selon le BVG du Canada

Le Bureau du vérificateur général du Canada est une institution qui s'occupe selon le BVG dans son manuel de vérification de l'optimisation des ressources (2000 : 3) de la vérification annuelle des états financiers, de l'examen spécial des sociétés d'État et autres entités, de la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) des ministères et des organismes et des vérifications et études relatives à l'environnement et au développement durable. La démarche développée relative à la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) sera l'objet d'une analyse pour mieux appréhender la démarche de vérification dans le secteur public.

2.2.1. Les normes de conduite de la VOR

La mission de vérification s'effectue en respectant les principes de prudence, de diligence professionnelle, d'objectivité, d'indépendance et de compétence (BVG, 2000 : 19). En outre, l'équipe de vérification doit disposer d'un encadrement adéquat, constituer une

documentation riche avec des dossiers appropriés, mener des consultations et obtenir des conseils suffisants et adéquats et communiquer avec clarté, conviction et efficacité.

2.2.2. Le processus de planification

Le processus de planification est double. En effet, le Bureau procède à une planification des missions sur une période en général un an d'une part et d'autre part à une planification relative à chaque vérification. La planification des missions consiste à décider de faire un choix sur les entités ou secteurs à vérifier sur une multitude d'activités ou de structures. Pour cela, les trois critères suivants doivent être pris en compte : l'importance du secteur d'activité, la pertinence des activités de vérification proposées et la vérifiabilité. Quant à la planification d'une VOR, elle se compose selon le BVG (2000 : 29) de la compréhension du sujet à auditer, d'une étude préparatoire qui sera sanctionnée par un rapport. En outre, l'équipe d'audit procédera à la définition des objectifs, de l'étendue, des critères et de la stratégie de vérification.

2.2.3. Les normes d'examen

Il s'agit de déterminer les conditions dans lesquelles une mission doit s'effectuer pour exécuter son programme de vérification. L'équipe d'audit selon le BVG (2000 : 42) s'attèle à la recherche d'éléments probants suffisants et nécessaires dans le but d'élaborer des observations, de tirer une conclusion, de recenser les possibilités d'amélioration et de justifier les recommandations. Pour accomplir cette tâche, les vérificateurs font recours à des techniques telles que les entrevues, les enquêtes, les analyses, l'échantillonnage, la confirmation, l'inspection, l'examen analytique et l'établissement de graphiques d'acheminement (BVG, 2000 : 42). Aussi, peut-il utiliser les travaux d'autres vérificateurs et évaluateurs.

2.2.4. Les normes de rapport

La mission de vérification est toujours sanctionnée par un rapport qui doit répondre aux exigences du Bureau. En plus, selon le manuel, le rapport doit contenir des éléments clés et doit être clair, précis, convaincant, équitable en insistant sur les questions de grande importance (BVG, 2000 : 51). Il doit contenir les éléments clés suivants : les objectifs, la

période, la nature, l'étendue, la description du programme de vérification. Il relate en outre, la responsabilité de la direction, les critères et les normes professionnelles. Enfin, il insiste sur les observations sur le rendement, les recommandations, les commentaires de la direction et les conclusions. L'équipe de vérification doit produire un rapport de qualité dans le délai fixé. A propos de la confidentialité et de la sécurité, tous les documents relatifs au rapport de vérification doivent être conservés selon les normes du Bureau (BVG, 2000 : 55).

2.2.5. Les normes pour le suivi

Le manuel du BVG (2000 : 56) préconise que l'état des mesures correctives relativement à toutes les recommandations et les observations importantes des rapports précédents doit faire l'objet d'un suivi par le Bureau jusqu'à ce que la question soit réglée ou qu'il ne soit plus nécessaire de faire de suivi. En effet, le suivi permet de vérifier si les entités contrôlées ont donné suite aux recommandations et aux observations d'une part, et d'autre part de déterminer si les travaux de vérification ont produit des résultats positifs.

En définitive, le manuel de vérification du BVG du Canada est conçu pour fournir l'assurance raisonnable que les vérifications soient exécutées conformément aux exigences législatives, aux normes professionnelles et aux politiques du Bureau qui s'appliquent.

2.3. La démarche de vérification administrative et financière au Sénégal

Les missions de l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale s'organisent autour de trois grandes étapes : la planification, l'exécution et la communication. Avant de présenter la démarche, il faudrait distinguer les types de missions ainsi que les différents domaines concernés par une mission de vérification.

2.3.1. Les types de missions

L'Inspection interne effectue des missions qui sont soit programmées soit non programmées c'est-à-dire ponctuelles. Les missions programmées peuvent être de trois types :

- les missions de vérification ;
- les missions d'appui ou accompagnement ;
- la supervision des passations de service.

Les missions de vérification sont des missions de contrôle administratif et financier effectuées dans les entités du champ de vérification. Elles examinent un ou plusieurs processus d'une structure à travers la gestion administrative, la gestion financière et le management des ressources humaines. La démarche pour ce type de mission est retenue et fera l'objet d'une analyse poussée dans le chapitre qui suit. Concernant les missions ponctuelles appelées aussi ad hoc, elles peuvent intervenir à chaque fois que le besoin se fait sentir. En effet, le Ministre peut à tout moment saisir l'Inspection interne pour une mission dans une structure pour laquelle un problème est signalé ou des soupçons de fraude ou de prévarication existent.

Dans la suite, l'analyse porte sur la vérification administrative et financière des différentes structures du ministère de l'Education nationale à travers des domaines précis de contrôle.

2.3.2. La démarche préconisée

La démarche appliquée a été élaboré en 2011 dans le cadre du Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance (PRECABG) par le Cabinet Saliou SARR sous la supervision d'un Comité de pilotage composé entre autres de l'IGE, la DREAT, le Contrôle Financier et l'IGF.

2.3.2.1. Les différents cycles dans un service administratif

Une mission de vérification administrative et financière doit couvrir un champ d'investigation selon le guide de vérification administrative et financière destiné aux inspections internes en six cycles c'est-à-dire des domaines significatifs de gestion pour une organisation administrative (SARR, 2011 : 12) :

- l'organisation générale ;
- les ressources humaines ;
- la comptabilité de l'administrateur ;
- les marchés publics ;
- la comptabilité des deniers ;
- la comptabilité des matières.

Toute mission de vérification doit couvrir tous ces cycles susmentionnés s'ils existent dans l'entité contrôlée pour mieux étayer ses conclusions.

2.3.2.2. Les étapes de la vérification administrative et financière

Une mission de vérification administrative et financière (VAF) s'inscrit dans un cadre général se déroule en trois étapes essentielles à savoir la planification, l'exécution et le rapportage. Sa bonne exécution exige « patience, méthode et concertation » (Renard, 2003 : 20).

2.3.2.2.1. Le cadre général d'une VAF

Une mission de vérification administrative et financière peut être programmée ou être une mission ad hoc. En effet, l'inspection interne élabore au début de chaque année une planification annuelle des missions appelée Plan de Travail Annuel (PTA). En plus des missions programmées, la planification prévoit des plages pour des missions dites ad hoc ou spécifiques car en cours d'année le Ministre peut interpellé à tout moment le service d'inspection pour une mission qui n'a pas été programmée dépendant d'informations de fraude, de malversation ou d'anomalie à vérifier. Ce PTA est soumis au Ministre pour validation.

2.3.2.2.2. La planification d'une mission

Cette première étape essentielle à la maîtrise de l'exécution de la mission est composée de trois phases que sont ; l'analyse préliminaire, l'établissement d'un programme de travail et le déclenchement de la mission (SARR, 2011 : 35). Il s'agit dans cette première phase de la prise de connaissance de l'entité à contrôler. En effet, l'équipe d'inspection doit rassembler la documentation relative à l'entité à auditer. L'analyse porte sur les textes réglementaires relatifs à la structure à auditer, les rapports des organes de contrôle internes comme externes. La détermination de la portée de la mission découle de l'analyse préliminaire, pour une mission programmée. Le champ de couverture d'une mission spéciale est donné par son objet.

Les aspects du domaine étant connu, l'équipe de vérification peut maintenant élaborer un programme de vérification. Il s'agit de décrire un ensemble de contrôles et de procédures

qu'elle mettra en œuvre pour recueillir des éléments probants. « Le programme de travail précise qui fait quoi, ainsi que pourquoi, comment, quand et où on le fait » d'après le guide de vérification administrative et financière des inspections internes (SARR, 2011 : 39).

Toute mission de vérification est déclenchée par l'émission d'un ordre de mission signé par les hautes autorités du ministère en l'occurrence le ministre ou le secrétaire général. C'est l'ordre de mission qui autorise aux inspecteurs l'accès à toute documentation nécessaire à la réalisation des travaux de vérification. Par ailleurs, il faut remarquer que l'entité auditée n'est pas informée d'avance car la vérification est menée de manière inopinée.

2.3.2.2.3. L'exécution d'une mission

C'est une étape essentielle dans l'inspection, car l'équipe de vérificateurs aura à se déplacer jusqu'à l'entité à contrôler pour mettre en œuvre le programme de travail en vue de recueillir des éléments probants. Elle s'effectue selon le guide élaboré par SARR (2011 : 41) par la collecte et l'analyse des données, la documentation des preuves et l'établissement des constatations dans le but de fournir des conclusions solides. Les inspecteurs mettent en œuvre le programme de travail en usant de méthodes de collecte et d'analyse d'éléments probants. Ces derniers doivent être pertinents, suffisants et fiables pour permettre d'aboutir à une conclusion solide. Ils peuvent être de caractère physique, testimonial ou analytique et provenir de source interne ou de source externe. Le guide de vérification administrative et financière destiné aux inspections internes cite des outils et techniques de vérification tels l'entrevue, le contrôle par sondage, l'enquête, la technique d'échantillonnage, l'observation, la confirmation ou l'analyse. Les vérificateurs rassemblent des preuves dont l'ensemble constitue le dossier de travail qui peut être sur support papier ou électronique. Mieux, ils effectuent un choix en fonction de la source ou de la nature car « l'auditeur n'est pas une éponge, mais un tamis » (Renard, 2003 : 26). Le coordonnateur doit mettre en place des procédures appropriées garantissant la confidentialité et la sécurité des dossiers de travail, ainsi que sa conservation. Le dossier de travail peut contenir des papiers de travail, des documents émanant de l'entité contrôlée classés de manière logique. Les informations sont confinées sur un papier de travail synthétique appelée feuille de révélation et d'analyse de problème (FRAP) (SARR, 2011 : 53). Cette fiche signale un dysfonctionnement en décrivant le problème, relatant les faits, déterminant les causes et les conséquences et suggérant une solution ou recommandation. Les FRAP sont produites au fur et à mesure du déroulement des travaux de vérification,

approuvées par le chef de mission et validées avec l'entité contrôlée. L'organisation des différentes FRAP obtenues par thème ou par ordre d'importance aboutit à des conclusions qui constituent l'ossature du rapport lors du compte rendu final sur site. Cette rencontre permet à l'équipe de vérification de faire part au responsable de l'entité vérifiée les conclusions de la mission.

2.3.2.2.4. Le rapportage

Le guide de vérification administrative et financière des inspections internes précise que le rapport doit respecter des normes et lignes directrices et est d'abord provisoire avant d'être définitif. Il définit des normes et lignes directrices pour l'établissement des rapports. En effet, le rapport doit être complet, exact, objectif, convaincant, clair et concis (SARR, 2011 : 60). En outre, il doit être :

- numéroté, daté (le numéro et la date sur la couverture) et signé ;
- dupliqué et relié en nombre suffisant pour la communication et l'archivage ;
- enregistré dans un registre.

Enfin, les rapports de vérification sont destinés à la Présidence de la République, à la Primature, au Ministre et à la structure inspectée selon le guide. Au terme du travail de terrain, les inspecteurs élaborent un rapport provisoire sur la base des constatations et des conclusions. Les conclusions et les recommandations ne sont pas définitives tant qu'elles ne sont pas soumises aux agents de l'entité vérifiée conformément au principe du contradictoire. Dès réception, ces derniers peuvent exercer leur droit de réponse pour faire part de leurs observations sur les points de désaccord. L'équipe de vérification intègre les observations faites par les agents de l'entité inspectée sur le rapport provisoire. Ainsi, il devient définitif et peut dès lors être communiqué aux destinataires.

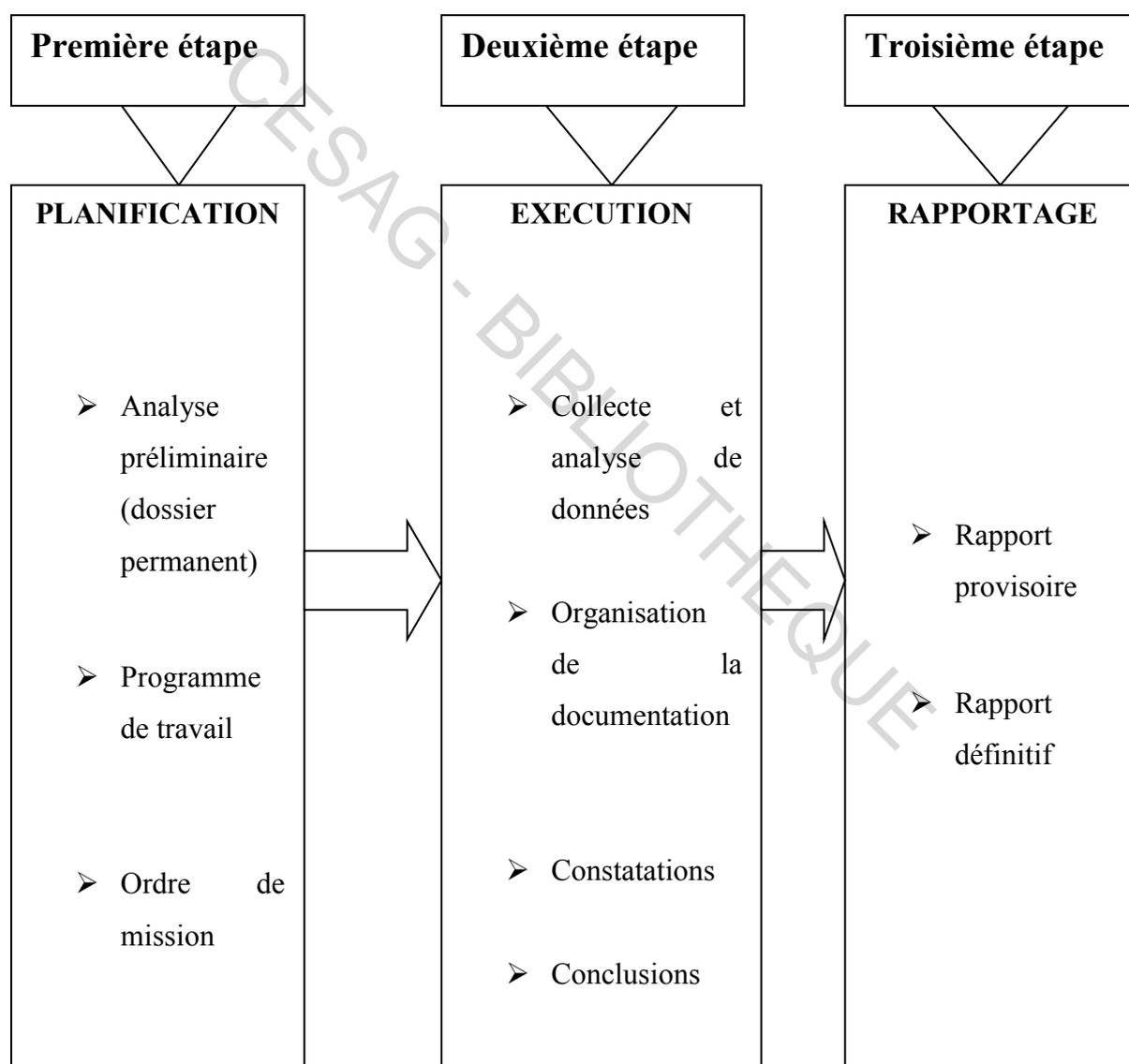
2.3.2.2.5. Le suivi des recommandations

Les recommandations doivent faire l'objet d'un suivi régulier permettant d'une part au service d'inspection interne de se rendre compte de sa contribution à la performance et d'autre part à la structure auditée de mettre en œuvre des plans d'actions pour apporter des améliorations à son fonctionnement. En effet, les recommandations des rapports de vérification, une fois approuvées deviennent des directives. Donc, l'entité vérifiée a

l'obligation de produire un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations. Les modalités de cette mise en œuvre sont fonction de la nature de la mission. Dans les missions programmées, l'équipe de vérification doit intégrer dans son programme de travail la rubrique « suivi des directives ». Alors que la mission spéciale de suivi des directives est uniquement consacrée à cette activité.

La figure suivante présente les trois étapes d'une mission de VAF.

Figure n° 1 : Les étapes d'une mission de vérification administrative et financière



Source : Cabinet Saliou SARR (2011 : 28)

Donc, la vérification dans l'administration publique s'exécute selon une démarche en trois phases essentielles à savoir la planification, l'exécution et le rapportage auxquelles il

faudrait ajouter l'étape de suivi qui devient une exigence des normes et pratiques internationalement connues.

En résumé, la démarche de vérification administrative et financière se déroule suivant trois principales étapes que sont la préparation, l'exécution et la communication. Les missions de l'Inspection interne couvrent les activités administratives et financières et la gestion des ressources humaines.

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des trois démarches qui ont servi à construire la démarche référentielle.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau n° 2 : Tableau récapitulatif de démarches préconisées en France, au Canada et au Sénégal

ETAPES	Démarche préconisée dans les inspections internes au Sénégal		Démarche d'audit dans l'Administration Française		Démarche de vérification selon le BVG du Canada	
PLANIFICATION DES MISSIONS	Cadre de la VAF	Plan de Travail Annuel (PTA)	Gestion de l'audit interne	Plan d'audit (norme 2010)	Processus de planification	Planification des missions
PREPARATION D'UNE MISSION	Planification d'une mission		Planification Norme 2200	Les objectifs de la mission	Processus de planification d'une VOR	Comprendre le sujet de la vérification
		Analyse préliminaire				Etude préparatoire
				Le champ de la mission		Objectifs de la vérification
				Les ressources affectées à la mission		Etendue de la vérification
						Critères de la vérification
		Programme de travail		Le programme de travail		Stratégie de la vérification
		Ordre de mission				
L'AUDIT PROPREMENT DIT	Exécution	Collecte et analyse de données	Accomplissement Norme 2300	Identification des informations	Normes d'examen VOR	Examen
				Analyse et évaluation des informations		Eléments probants
		Organisation de la documentation		Documentation des informations		Utilisation des travaux d'autres vérificateurs

		Constatations		Supervision de la mission		Elaboration des observations de vérification
						Elaboration des recommandations
						Réponse des ministères aux recommandations
		Conclusions (ossature du rapport et compte rendu final sur site)				Conclusions de la vérification
LA CONCLUSION	Rapportage	Les normes et lignes directrices pour l'établissement des rapports	Communication Norme 2400		Normes de rapport VOR	Eléments du contenu
				Réunion de fermeture		
		Rapport provisoire		Rapport provisoire		Qualité du rapport
		Rapport définitif		Production de rapport final		Confidentialité et sécurité du rapport
LE SUIVI DE L'AUDIT	Suivi des recommandations		La surveillance des actions de progrès		Normes de suivi	

Source : nous-mêmes à partir de CHAI (2013 ; 14-21), BVG (2000 ; 27-60) et Cabinet Saliou SARR (2011 : 35-66)

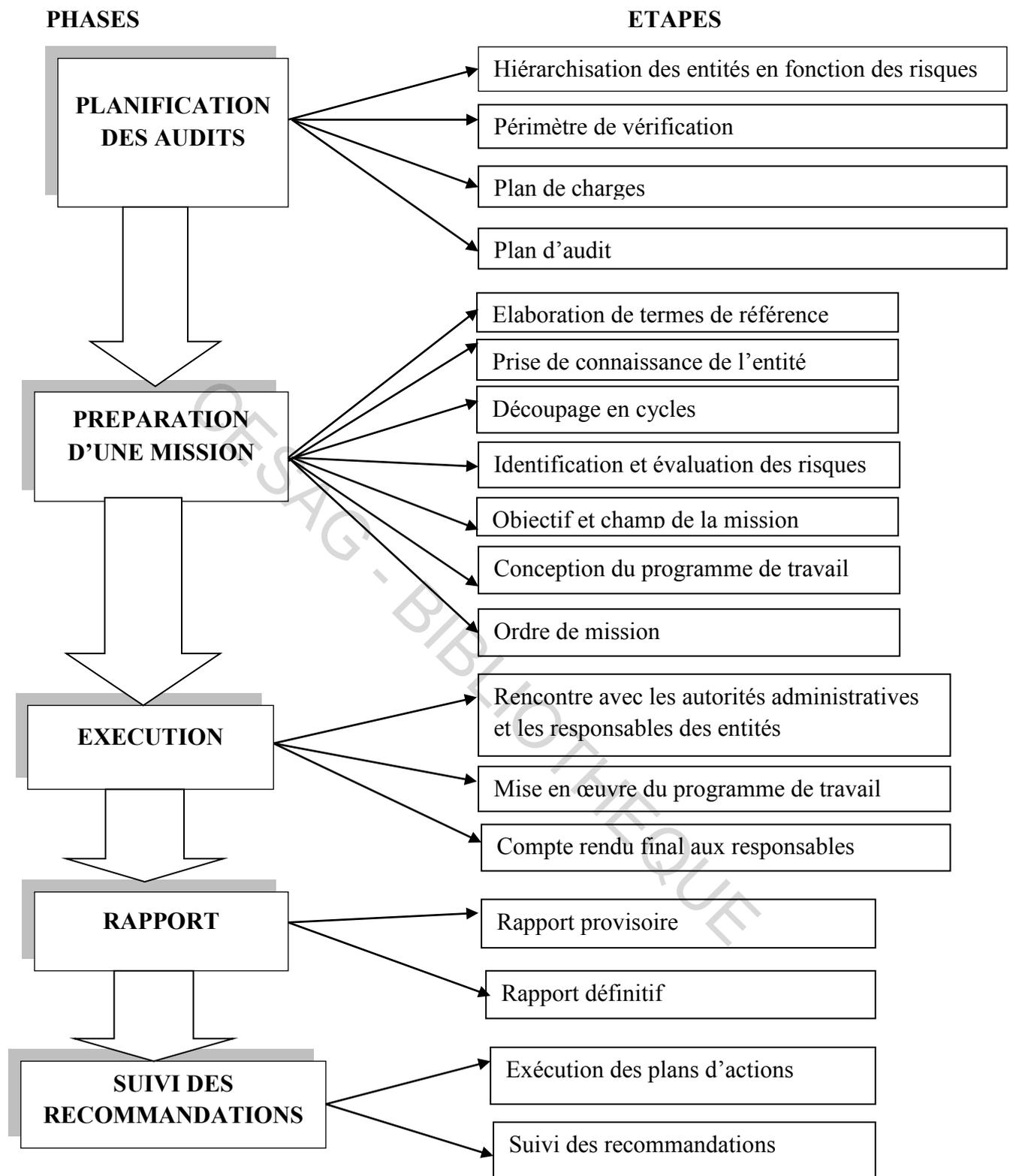
2.4. La démarche référentielle

Cette démarche qui sert de référentiel à notre recherche est une synthèse de démarches préconisées par des administrations publiques en France, au Canada et au Sénégal. Elle s'inspire des bonnes pratiques internationalement connues et des normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Aussi, les bases du management nous enseigne t-il que tout système de gestion d'une organisation repose essentiellement sur quatre fonctions complémentaires : planifier, mettre en œuvre, évaluer et remédier. La démarche s'articule autour de cinq étapes essentielles suivantes :

- la planification des missions ;
- la préparation de la mission ;
- l'exécution de la mission ;
- la production du rapport ;
- le suivi des recommandations.

Le schéma ci-dessous servira de référentiel à notre recherche.

Figure n° 1 : La démarche de référence



Source : nous-mêmes à partir de CHAI (2013 ; 14-21), BVG (2000 ; 27-60) et Cabinet Saliou SARR (2011 : 35-66)

Les démarches de vérification ou d'audit préconisées dans les administrations publiques des pays comme la France, le Canada ou le Sénégal ont servi à construire une démarche de référence. Cette dernière s'articule autour de cinq étapes qui sont : la planification des missions, la préparation, l'exécution, la production du rapport et le suivi des recommandations. Elle constituera un référentiel pour notre étude.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 3 LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre, il s'agit d'exposer dans un premier temps le modèle d'analyse et dans un second temps de présenter les outils et techniques de collecte qui sont utilisés pour faire cette étude.

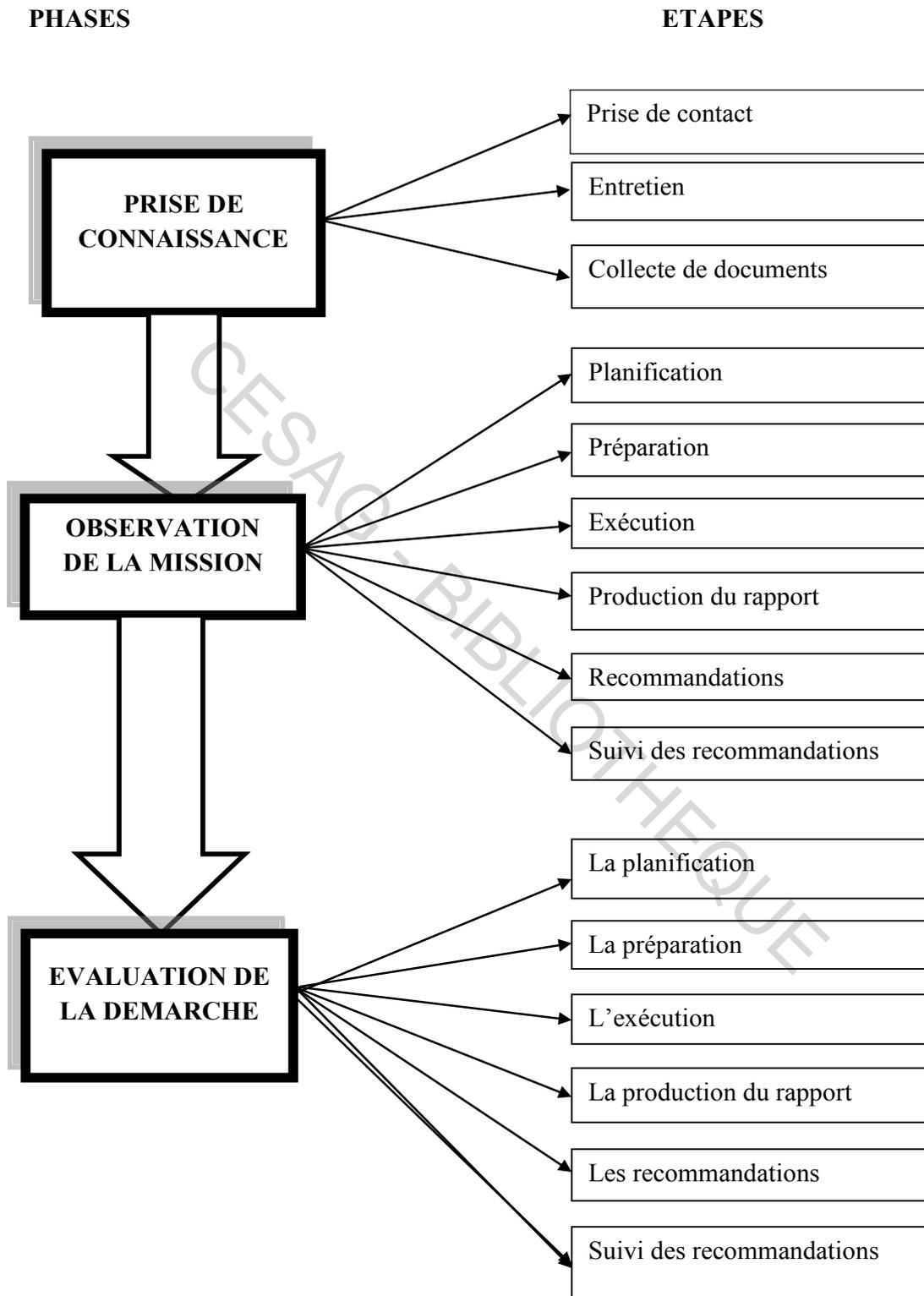
3.1. Le modèle d'analyse

Le modèle d'analyse indique les différentes étapes empruntées pour faire cette évaluation de la démarche de vérification administrative et financière de l'Inspection interne. A la suite de la revue de littérature, le modèle théorique structuré autour des trois (3) étapes principales suivantes permettra de résoudre le thème de recherche :

- la prise de connaissance ;
- l'observation de la mission ;
- l'évaluation de la mission.

Le modèle est représenté par le schéma ci-après.

Figure n° 2 : Le modèle d'analyse



Source : nous-mêmes

3.1.1. La prise de connaissance

La prise de connaissance s'est effectuée en une présentation avec les agents de l'Inspection interne, à des entretiens et à une collecte de la documentation relative à l'organisation et au fonctionnement dudit service. Tout d'abord, l'Inspecteur des Affaires Administratives et Financières, a procédé à une présentation avec les inspecteurs techniques. Puis, il s'est agi de dérouler des entretiens avec tous les agents pour recueillir les informations sur le service et en particulier sur la démarche pratiquée. Enfin, les agents rencontrés ont fourni un recueil de textes réglementaires qui régissent l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale.

3.1.2. L'observation de la mission

Il s'agit d'une observation participante. Plus précisément, j'ai participé à toutes les étapes de la mission, de la préparation à la production du rapport définitif ; j'étais membre de l'équipe. J'avais accès, sans aucune restriction, aux documents et participais réellement aussi aux entretiens.

3.1.3. L'évaluation de la démarche

Toutes les étapes de la démarche de vérification pratiquée ont été évaluées en tenant compte des normes et bonnes pratiques internationalement reconnues. Ainsi, une démarche référentielle a été conçue à partir de celles de la France, d'un organisme international régissant l'audit interne, d'auteurs célèbres et d'un Bureau de vérification général. Elle tient compte de la réglementation dans l'administration publique, tout en y intégrant les meilleures pratiques du secteur privé.

3.2. Les outils et les techniques de collecte

Pour exécuter cette recherche, il faut faire recours à des outils et techniques de collecte d'informations. On distingue les outils et techniques d'interrogation d'une part et d'autre part ceux de description.

3.2.1. Les outils d'interrogation

Dans le cadre de cette recherche, les outils d'interrogation utilisés sont l'analyse documentaire et les entretiens.

3.2.1.1. L'analyse documentaire

Elle consiste en une exploitation de documents relatifs aux lois, décrets, guide de vérification administrative et financière et autres textes portant sur l'organisation et le fonctionnement des inspections internes. Mieux, l'évaluation de la démarche a permis d'explorer d'autres documents et livres sur les pratiques en audit interne ou de vérification administrative aussi bien à l'international qu'au Sénégal. Ainsi, des lois, des décrets, des arrêtés, des circulaires, des livres, des guides, des manuels ou des rapports relatifs à la vérification ont été consultés pour effectuer ce travail de recherche. Comme le souligne Renard (2010 : 224) « il n'y a pas de méthode d'audit qui ne commence par la connaissance des processus ou des activités que l'on doit auditer ».

3.2.1.2. Les entretiens

L'entretien est un outil d'interrogation administré aux responsables de l'entité et permettant de recueillir des renseignements sur une activité ou une organisation. En effet, il permet de connaître les différentes activités ainsi que les procédures empruntées pour réaliser la mission d'une organisation. Dans la conduite de cette recherche, des entretiens ont eu lieu avec l'Inspecteur des Affaires Administratives et Financières et les inspecteurs techniques d'une part et avec les personnes contrôlées d'autre part. Plusieurs modalités d'exécution des entretiens ont été déroulées en fonction de la nature de l'information recherchée ou de la qualité ou des fonctions de l'interlocuteur. En effet, ils sont dès fois individuels ou de groupe et peuvent contenir des questions fermées ou ouvertes. L'entretien est réalisé par l'intermédiaire d'un guide qui n'est pas une liste de questions mais une revue de toutes les thématiques devant être abordées.

3.2.2. Les outils de description

Les outils de description suivants utilisés dans le cadre de cette analyse sont: l'observation physique et les organigrammes.

3.2.2.1. L'observation physique

Cette technique est utilisée pour infirmer ou confirmer certaines informations recueillies à l'analyse documentaire et des entretiens ou vice versa. Une fois sur les lieux, l'inspecteur technique constate de visu les informations contenues dans les documents ou recueillies lors des entretiens.

3.2.2.2. L'organigramme

Il décrit les différentes fonctions et leurs relations fonctionnelles pour ce qui est de l'organisation et du fonctionnement de l'Inspection interne. Il aide à connaître le rattachement hiérarchique du service pour mieux mesurer son indépendance et à comprendre son fonctionnement.

Ce chapitre a présenté le modèle et les outils et techniques de collecte qui permettent de conduire cette étude avec rigueur et méthode. Le modèle obéit à une démarche scientifique qui se fait suivant une observation suivie d'une analyse et d'une évaluation qui permet de faire des recommandations. Il permet de faire une évaluation objective de la démarche de vérification de l'Inspection interne en rapport avec les normes et bonnes pratiques internationalement reconnues aussi bien dans le privé que dans le public.

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

En définitive, dans cette première partie, la vérification administrative et financière repose sur des bases institutionnelles et juridiques et obéit à des facteurs conjoncturels et structurels qui recommandent sa mise en place. Elle est accomplie par différentes structures de contrôle qui sont internes ou externes au service et effectuent des contrôles a priori ou a posteriori. L'administration sénégalaise a très tôt compris l'importance de ces services de contrôle et institué des services d'inspection interne ou technique dans tous les départements ministériels. Pour conduire cette étude, une méthodologie est adoptée pour mesurer la performance des missions de vérification de l'inspection interne du ministère de l'Education nationale. Le modèle étant défini, il faut le confronter à la réalité pratique des missions pour en déceler les lacunes, insuffisances ou anomalies afin d'apporter des propositions pour remédier aux problèmes rencontrés.

**DEUXIEME
PARTIE : LE
CADRE
PRATIQUE**

Après avoir campé le cadre théorique, il s'agit dans cette deuxième partie d'évaluer la mise en pratique de la démarche de vérification administrative et financière à l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale. Pour cela, il sera procédé d'abord à la présentation de ce service, rattaché au Cabinet du Ministre, puis de décrire la démarche de vérification appliquée lors de ses missions. Ensuite, cette dernière sera comparée à la démarche référentielle pour déceler les faiblesses, les manquements, les anomalies ou les dysfonctionnements. Avant de proposer des recommandations pour corriger ces faiblesses, une analyse rigoureuse de ces dernières en appréciant leurs causes et leurs conséquences s'impose.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 4 PRESENTATION DE L'INSPECTION INTERNE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

L'Etat du Sénégal a opté par le décret 82 – 631 de mettre en place un service d'Inspection interne dans tous les départements ministériels. Au ministère de l'Education nationale, ce service assure le contrôle et la vérification administrative et financière des différentes structures centrales ou déconcentrées rattachées à ce ministère. La présentation dudit service à travers ses missions, ses activités, son organisation et sa composition est l'objet de ce chapitre.

4.1. Les missions de l'Inspection interne

L'article 4 du décret 82 – 631 relatif aux inspections internes des départements ministériels dispose, « que l'Inspection interne peut être notamment chargée :

- de veiller sous l'autorité du Ministre à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection générale d'Etat 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 ;
- d'assurer le suivi de l'application des directives issues des rapports internes ;
- de contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein du ministère ou des organismes sous tutelle ».

En outre, l'article 17 du décret 86 – 877 du 19 juillet 1986 portant organisation du Ministère de l'Education nationale dispose : « L'Inspection des Affaires administratives et financières a pour mission permanente le contrôle administratif et financier des services centraux et extérieurs du département, des services qui lui sont rattachés ainsi que des établissements placés sous sa tutelle. A ce titre, elle est chargée de contrôler l'utilisation des crédits, de veiller à la bonne application des règles budgétaires, de contrôler

l'organisation et le fonctionnement administratifs, d'intervenir en vue du règlement de toutes les difficultés d'ordre administratif et financier ».

4.2. Les activités de l'Inspection interne

La mission de l'Inspection interne s'articule autour des fonctions certes de contrôle, mais aussi de conseil, de supervision ou de suivi pour toutes les structures du ministère. Ainsi, les activités principales suivantes sont développées dans le service pour assurer sa mission :

- contrôler et vérifier toutes les structures dépendant du Ministère de l'Education nationale ;
- effectuer des missions ponctuelles en cas de soupçon de fraude ;
- conseiller les structures qui le souhaitent par des missions d'appui et d'accompagnement ;
- superviser les passations de service ;
- assurer le suivi de l'application des directives présidentielles, primatoriales et celles issues des rapports de l'IGE et des autres corps de contrôle.

Toutefois, il faut noter que l'Inspection interne développe de plus en plus des missions d'audit dans le cadre de ses activités.

4.3. L'organisation et le fonctionnement de l'Inspection interne

L'Inspection interne, comme tout service de l'administration, est rattachée dans un organigramme, fait l'objet d'une organisation propre et est régie par des règles dans son fonctionnement.

4.3.1 L'organisation de l'Inspection interne

L'Inspection interne est un service directement rattaché au cabinet du Ministre de l'Education nationale. Dans l'accomplissement de ses missions, l'Inspection interne emploie des ressources humaines et utilise des moyens matériels et financiers.

4.3.1.1. Les ressources humaines

Selon l'article 2 du décret 82 - 631 relatif aux inspections internes des départements ministériels, « l'inspection interne peut comprendre notamment un Inspecteur des Affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques ». En effet, l'Inspection interne est dirigée par un Inspecteur des Affaires administratives et financières (IAAF) dont les collaborateurs prennent le titre d'inspecteurs techniques. Ils sont tous nommés par décret sur proposition du ministre de l'Education nationale et doivent être des fonctionnaires de la hiérarchie A ayant une expérience administrative et technique suffisante, selon le texte officiel régissant les inspections internes dans les départements ministériels sénégalais. Il faut souligner que l'Inspection interne doit disposer d'un personnel d'appoint. Toutefois, quand la nature d'une mission l'exige, le service peut s'attacher les services de personnes ressources pour mener à bien ladite mission.

L'Inspection interne du ministère de l'Education nationale dispose de moyens humains, matériels et financiers pour l'accomplissement de sa mission.

Au plan des ressources humaines, elle compte un Inspecteur des Affaires Administratives et Financières et quatre (4) inspecteurs techniques qui seront à terme sept (7), un assistant vérificateur et le personnel d'appoint est constitué d'un chauffeur. Il faudrait souligner que ce recrutement est possible grâce à l'appui des bailleurs, qui veulent aider à l'amélioration des performances. D'ailleurs, elle compte dans son équipe deux assistants qui sont des experts comptables recrutés pour renforcer les compétences du service.

4.3.1.2. Les moyens matériels et financiers

Le service est logé au deuxième étage du bâtiment du ministère situé à Dakar Plateau à la rue Hachamiyou TALL, dans deux pièces éloignées dont l'une sert de bureau et de secrétariat au chef du service, l'IAAF et l'autre est occupée par les deux inspecteurs techniques et les deux assistants techniques. Il faut également noter que le bureau de l'IAAF sert en même temps de salle de réunion. Toutefois, il faut signaler qu'avec l'accompagnement des bailleurs, l'Inspection interne est à la recherche de locaux plus

spacieux en dehors du siège du ministère pour avoir une autonomie par rapport aux services qu'elle doit contrôler.

Sur le plan matériel, le service ne dispose que de deux véhicules. Les ressources informatiques du service sont constituées d'ordinateurs de bureau et portables, de photocopieuses et d'imprimantes. A ce propos, chaque inspecteur dispose du matériel informatique adéquat (ordinateur portable, ordinateur de bureau, imprimante et connexion internet) pour effectuer le travail dans des conditions acceptables.

En ce qui concerne les moyens financiers, l'Inspection interne dispose d'un budget de fonctionnement couvrant les frais de fonctionnement et de mission dont l'IAAF est l'administrateur. D'ailleurs, elle dispose d'une caisse d'avance gérée par son gestionnaire pour mieux exécuter ses missions.

4.3.2 Le fonctionnement de l'Inspection interne

Il s'agit de décrire la manière dont l'Inspection interne fonctionne et du déroulement des missions. En effet, au début de chaque année, le service définit son plan de travail annuel qui intègre les missions programmées et celles non programmées.

Les missions programmées issues du plan de travail annuel qui a été validé par l'autorité s'exécute conformément à la programmation. Pour exécuter ces missions, l'Inspecteur des Affaires administratives et financières transmet une lettre de mission au Ministre qui devrait permettre à l'équipe de se déplacer pour vérifier l'entité considérée. Cette lettre une fois approuvée donne la possibilité de signer des ordres de mission pour l'équipe de vérification.

Quant aux missions ponctuelles, lorsque le Ministre ou le Secrétaire général reçoit un courrier signalant des dysfonctionnements dans une structure du département ministériel, il impute le dossier à l'IAAF. Dès qu'il est saisi, ce dernier tient une réunion avec le personnel technique du service pour examiner la question et donner un avis technique. A l'issue de cette réunion, l'IAAF adresse une correspondance au Ministre pour, le cas échéant, avoir une lettre de mission.

Le fonctionnement du service est défini par le décret 82 – 631 qui fixe les conditions matérielles et financières dans lesquelles une mission de vérification au Sénégal ou à l'étranger doit être effectuée. Munis de leur ordre de mission, les inspecteurs sont entourés de garanties qui leur permettent d'exécuter leur travail sans entrave dans les différents services contrôlés. Ces derniers doivent obligatoirement répondre à toutes les questions et le contrôleur a la latitude de recourir à toutes les sources d'informations disponibles dans ces dits services. En effet, à la recherche d'éléments probants, l'inspecteur peut s'adresser à d'autres sources pour confirmer ou infirmer une anomalie constatée dans le service. Une preuve requiert fondamentalement trois critères : la fiabilité, la pertinence et la suffisance. Mieux, pour les missions qui se déroulent hors de la région de Dakar, l'inspecteur en déplacement peut solliciter l'assistance du représentant du gouvernement dans cette circonscription en l'occurrence le Gouverneur ou le Préfet. L'article 6 du décret cité plus haut stipule : « celui-ci (le représentant du gouvernement) est tenu, en cas de besoin, de mettre à la disposition de l'inspecteur tous les moyens matériels, logement, secrétariat, transport nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». Les mêmes dispositions sont reconduites pour les missions à l'étranger sauf l'hébergement qui est à la charge de l'inspecteur car bénéficiant d'une indemnité de mission à cet effet.

A l'issue de chaque mission, l'inspecteur ou l'équipe concernée est tenu de rendre compte à travers la production d'un rapport contradictoire à soumettre à l'attention du Ministre qui seul peut décider de la suite à donner. Toutefois, les rapports des missions de vérifications doivent être obligatoirement transmis au Président de la République et au Premier Ministre. En plus, la circulaire n° 10 du 3 janvier 1983 émanant de la Présidence de la République précise que les rapports établis par les inspections internes sont transmis à la Primature et à l'Inspection générale d'Etat en même temps qu'ils sont transmis au Ministre pour application. Donc, le rapport définitif est transmis obligatoirement à l'IGE et à la Primature, alors, cela n'interdit pas sa transmission à d'autres structures telle l'entité contrôlée.

4.4. Les structures à contrôler

L'Inspection interne assure le contrôle des actes administratifs et financiers dans les structures centrales et déconcentrées du Ministère de l'Education nationale. En effet, le décret n° 2012-640 du 4 juillet 2012 relatif aux attributions du Ministre de l'Education

nationale dispose en son article premier : « sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre de l'Education nationale prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat en matière d'éducation et de formation des enfants et des jeunes en âge de fréquenter les écoles dispensant un enseignement préscolaire, élémentaire, moyen général ou secondaire général, ainsi que dans le domaine de l'alphabétisation des adultes et de la promotion des langues nationales ». Le département ministériel est chargé, à ce titre, dans les cycles préscolaire, primaire, moyen et secondaire général de la gestion de l'enseignement public d'une part et d'autre part de préparer et d'appliquer la politique menée à l'égard de l'enseignement privé pour ces cycles considérés. Les données du rapport national sur la situation de l'Education de la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) du Ministère de l'Education nationale (2013 : 8, 30, 68, 83) et certains textes réglementaires réformant l'architecture du système éducatif sénégalais dénombrent :

- 11 directions nationales et plusieurs services rattachés⁴
- 16 Inspections d'Académie (IA)
- 59 Inspections de l'Education et de la Formation (IEF)⁵
- 604 structures offrant un enseignement secondaire (lycées et collèges dotés d'un second cycle) ;
- 1660 établissements abritant le premier cycle du secondaire c'est-à-dire les collèges d'enseignement moyen (CEM) ;
- 8984 écoles élémentaires dont 86,8% dans le public ;
- 2620 structures de petite enfance composées de cases communautaires, de cases des tout-petits, d'écoles maternelles et de garderies.

C'est conséquemment que le ministère de l'Education nationale s'offre une part importante du budget national. En guise d'élucidation, la loi des finances 2014 prévoit des dépenses de fonctionnement évaluées à plus de 325 milliards et un budget d'investissement estimé à plus de 41 milliards soit au total un budget général annuel de plus de 366 milliards soit environ 13% du budget national.

⁴ Il y a au total trente cinq (35) structures c'est-à-dire directions et structures rattachées.

⁵ Il faut noter la création récemment de trois nouvelles IEF comme celles de Diamniadio, Diofior et Pété.

Le domaine de vérification est donc très vaste car il est constitué des services du cabinet et services rattachés, du Secrétariat général et services rattachés, des directions et des autres administrations et établissements publics.

4.4.1. Le cabinet et services rattachés

Les services ci-après sont rattachés au cabinet du Ministre.

- Inspection Générale de l'Education Nationale (IGEN) ;
- Inspections d'Académie (IA) ;
- Inspection des Daaras Modernes ;
- Centre National d'Orientation Scolaire et Professionnelle (CNOSP) ;
- Centre National de Documentation Scientifique et Technique ;
- Unité de Coordination des Projets d'Education (UCP) ;
- Division des Affaires Juridiques, des Liaisons et de la Documentation (DAJLD) ;
- Division de l'Enseignement Privé (DEP) ;
- Division de l'Enseignement Arabe (DEA) ;
- Division des Sports et des Activités de Jeunesse (DSAJ) ;
- Division du Contrôle Médical Scolaire (DCMS) ;
- Division de la Promotion des Technologies de l'Information et de la Communication ;
- Division de la Radio- Télévision Scolaire (DRTS)

4.4.2. Le Secrétariat Général et services rattachés

Les services ci-dessus dépendent directement du Secrétariat général.

- Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- Cellule des Etudes et de la Planification ;
- Bureau de la Communication et de la Documentation ;
- Bureau du Courrier Commun.

4.4.3. Les directions

Le ministère de l'Education nationale compte les directions suivantes :

- Direction de l'Enseignement Moyen Secondaire Général (DEMSG) ;
- Direction des Examens et Concours (DEXCO) ;
- Direction de l'Enseignement Élémentaire (DEE) ;
- Direction de l'Enseignement Préscolaire ;
- Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) ;
- Direction des Ressources humaines (DRH) ;
- Direction des Equipements Scolaires (DeQS) ;
- Direction de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (DALN) ;
- Direction de la Formation et de la Communication (DFC) ;
- Direction des Constructions Scolaires (DCS) ;
- Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE).

4.4.4. Les autres administrations

D'autres services appelées autres administrations sont aussi rattachés au département ministériel :

- Institut national d'Etude et d'Action pour le Développement de l'Education (INEADE) ;
- Centre National de Ressources Educationnelles (CNRE) ;
- Secrétariat général permanent de la Commission nationale pour l'UNESCO ;
- Centre Régional de Formation des Personnels de l'Education (CRFPE)⁶ ;
- Institut National d'Education et de Formation des Jeunes Aveugles (INEFJA).

4.4.5. Les établissements publics

- Institut Islamique de Dakar.

⁶ Les CRFPE ont remplacé les EFI (Ecole de Formation des Instituteurs) et doivent prendre en charge la formation initiale des instituteurs, des professeurs de niveau baccalauréat et des autres personnels du système éducatif. Ils sont au nombre de douze et installés à Fatick, Kolda, Thiès, Louga, Kaolack, Sédhiou, Diourbel, Matam, Ziguinchor, Dakar, Saint-Louis et Tambacounda. S'ils forment tous en français, seuls les six premiers cités assurent la formation des instituteurs en arabe.

4.4.6. Les établissements à l'étranger

Le Sénégal compte deux établissements à l'étranger à savoir le Lycée sénégalais de Banjul et l'Ecole sénégalaise d'Arabie Saoudite.

Il faudrait préciser que les Inspections de l'Education et de la Formation (IEF), les écoles, les instituts, les lycées, les collèges et les autres établissements scolaires sont implicitement contenus dans ces services cités ci-dessus et font partie du champ de vérification de l'Inspection interne. Par ailleurs, il faut noter que les CRFPE sont implantés dans douze (12) régions sauf à Kaffrine et à Kédougou.

L'inspection interne du ministère de l'Education nationale est le service chargé de la vérification administrative et financière de tous les services et structures rattachés audit département ministériel. Pour accomplir ses nombreuses missions et couvrir son vaste champ d'application, malgré ses moyens matériels et humains modestes, elle doit adopter une démarche rigoureuse permettant d'en assurer l'efficacité.

CHAPITRE 5 DESCRIPTION DE LA DEMARCHE DE VERIFICATION DE L'INSPECTION INTERNE

L'Inspection interne du ministère de l'Education nationale applique, lors de ses missions, une démarche de vérification qui prend en compte la gestion administrative, celle financière et le management des ressources humaines. Elle se déroule suivant les étapes de programmation annuelle des missions, de planification de la mission, de l'exécution de celle-ci, du rapportage et du suivi des recommandations.

La démarche appliquée s'inspire de celle élaborée en 2011 dans le cadre du Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance (PRECABG) par le Cabinet Saliou SARR. On la trouve dans le guide de vérification administrative et financière destiné aux inspections internes des départements ministériels conçu à cet effet sous la supervision d'un Comité de pilotage composé entre autres de l'IGE, la DREAT, le Contrôle Financier et l'IGF. Elle se fait suivant les cinq étapes essentielles à la conduite d'une mission de contrôle à savoir la planification, la préparation, l'exécution, le rapportage et le suivi. Elle s'applique, suivant les différents domaines des services de l'administration.

5.1. Les différents cycles dans un service administratif

Une mission de vérification administrative et financière doit couvrir un champ d'investigation selon le guide de vérification administrative et financière destiné aux inspections internes en six cycles c'est-à-dire des domaines significatifs de gestion pour une organisation administrative qui sont :

- la gestion administrative ;
- le management des ressources humaines ;
- la gestion des ressources financières ;

Donc, une mission de vérification administrative et financière d'une structure cherche à évaluer la gestion administrative, celle des ressources financières et le management des ressources humaines.

5.1.1. La gestion administrative

Lors d'une mission, le contrôle de la gestion administrative d'une entité porte sur le pilotage, le management et les activités administratives courantes.

Le pilotage d'une structure est évalué à partir de l'exécution de ses attributions, de l'exhaustivité de ces dernières et de leur conformité par rapport aux documents d'orientation tels la lettre de politique sectorielle ou le programme sectoriel.

Quant au management, les inspecteurs évaluent les processus de planification et les mécanismes de coordination des activités de l'entité à contrôler. Il faut vérifier dans un premier temps l'existence des outils de planification (plan stratégique, plan de travail annuel) et ceux de coordination (calendrier, registre de compte-rendu, tableau de bord) et dans un second temps l'état de leur tenue dans la mise en œuvre.

En ce qui concerne les activités administratives courantes, l'équipe contrôle la gestion du courrier, celle des archives et le traitement des demandes des usagers.

5.1.2. La gestion financière

En vérification, le contrôle de la gestion financière s'exécute différemment qu'il s'agisse d'établissements, d'inspections ou de services centraux car les sources de financement sont diverses.

5.1.2.1. La gestion financière des établissements et des écoles

Pour les établissements à savoir les instituts, les lycées, les Collèges d'Enseignement moyen (CEM) et les écoles élémentaires, il faut distinguer les crédits alloués par l'Etat et les ressources additionnelles c'est-à-dire provenant d'autres sources.

5.1.2.1.1. Les crédits de l'Etat

Les crédits accordés par la puissance publique servent essentiellement au fonctionnement. En la matière, il existe une réglementation et des procédures bien définies

auxquelles toute dépense publique doit obéir à savoir les quatre étapes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement. En outre, il faut noter l'existence de trois procédures : la procédure normale, la procédure simplifiée ou demande de mise règlement immédiat et la procédure exceptionnelle. Dès lors, les inspecteurs techniques contrôlent les points ci-après sur l'utilisation des ressources budgétaires :

- la régularité des dépenses (éligibilité et l'existence d'une couverture budgétaire) ;
- le respect des procédures surtout pour les marchés publics ;
- la sincérité des dépenses (existence de pièces justificatives) ;
- l'effectivité de l'exécution chez le comptable des matières (existence, tenue et mise à jour des documents comptables).

5.1.2.1.2. Les ressources extra budgétaires

La gestion des ressources extra budgétaires dans les collèges et lycées est confiée au Conseil de Gestion d'Etablissement (CGE) dont la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement sont régis par le décret 2000 – 337. Le CGE compte en son sein des membres de droit (le chef d'établissement et des autorités locales) et des membres élus (personnel administratif et enseignant, élèves et parents d'élèves). Le conseil de gestion est chargé du fonctionnement matériel et moral de l'établissement, il donne son avis sur l'état prévisionnel des recettes et les dépenses et sur toute autre question soumise par les autorités en charge du secteur. Il vote également le budget et il exerce ses fonctions ou les délègue à sa Section Permanente qui comprend un conseil intérieur et un conseil de discipline. Il faut préciser que la provenance des ressources extra budgétaires est indiquée par l'arrêté interministériel n° 00320 du 17 mars 2004 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire. En effet, il indique en son article 2 que les recettes générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire sont constituées par :

- les frais d'inscription comprenant les droits d'inscription des élèves et les cotisations des Associations des Parents d'Elèves (APE) ;
- les contributions des partenaires ;
- les contributions des collectivités locales ;
- les produits des manifestations socioculturelles, les locations d'infrastructures ;
- les subventions, dons et legs.

Le contrôle des inscriptions des élèves s'articule autour des points suivants :

- le contrôle du montant annuel des frais d'inscription pour un minimum de 3 000 francs par élève et un maximum n'excédant pas 10 000 francs fixé à chaque rentrée par le CGE ;
- le dispositif de collecte mis en place par l'établissement concerné à savoir les outils, le statut des collecteurs, les organes de gestion comme le Conseil de Gestion des Etablissements (CGE), la nomination du gestionnaire, la séparation des fonctions ;
- au nombre total d'élèves ;
- la régularité et la sincérité des dépenses qui doivent être conformes aux neuf lignes de dépenses indiquées à l'article 3 de l'arrêté cité plus haut et aux conditions de validité des factures.

La nature des dépenses est fixée comme suit :

- activités pédagogiques et éducatives ;
 - matériels et fournitures de bureau ;
 - entretien et réparations ;
 - charges de personnel non-fonctionnaire ;
 - autres charges générales de fonctionnement ;
 - équipement en mobilier ;
 - matériel de reprographie ;
 - matériel à haute valeur ajoutée (informatique, audiovisuel etc....) ;
 - soutien à des élèves nécessiteux.
- et enfin faire la balance pour définir le solde et mesurer les écarts.

Concernant les écoles élémentaires, c'est le Comité de Gestion de l'Ecole (CGE) qui assure leur gestion d'après le décret 2014 – 904 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des CGE et des Unions de Comités de Gestion d'Ecole (UCGE). Le CGE, mis en place dans chaque école élémentaire et reconnu par un arrêté du maire, est composé du personnel enseignant et administratif, des élèves et des membres de la communauté. Il a pour rôle :

- d'élaborer, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer le projet de développement de l'école ;

- de mobiliser les acteurs et partenaires locaux autour du projet de développement de l'école ;
- de mobiliser, de gérer et de contrôler les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du projet de développement de l'école.

Le décret précise aussi les différents organes comme l'Assemblée générale (AG), la Délégation de l'Assemblée générale (DAG), le Bureau exécutif (BE) et les commissions spécialisées et leurs modalités de fonctionnement. Il faut noter que les CGE d'une même commune sont regroupés dans une UCGE. Cette dernière assure les missions de supervision, d'encadrement des CGE et de partage et d'échange d'informations entre eux. Par ailleurs, il faut contrôler si l'établissement respecte les quotes-parts allouées aux différentes structures ci-dessus : assurance 200 F/élève, orientation 100 F/élèves, santé 200F/élève, sport scolaire 200 F/élève et 500 F/élève de 4^{ème} et de 3^{ème} à verser au bloc scientifique et technologique. Aussi, les cotisations des parents d'élèves et leur implication ne constituent-elles pas un point de contrôle.

5.1.2.2. La gestion financière des inspections : I.A. et I.E.F.

Les sources de financement des Inspections d'Académie (IA) et des Inspections de l'Education et de la Formation (IEF) sont diverses car les ressources peuvent provenir de l'Etat, des bailleurs institutionnels ou être constituées par des ressources additionnelles c'est-à-dire les cotisations des élèves ou de leurs parents.

5.1.2.2.1. Les crédits de l'Etat

La gestion des crédits de l'Etat est faite conformément aux procédures d'exécution des dépenses publiques (voir au 5.1.2.1.1.).

5.1.2.2.2. Les crédits des bailleurs

Concernant les crédits des bailleurs, les modalités d'exécution des dépenses obéissent à des procédures souvent décrites par ces derniers. Les inspecteurs vérifient le respect des procédures du bailleur indiquées dans la convention de financement qui lie le bailleur et la structure. En effet, dans la plupart des cas, les bailleurs notifient aux

structures bénéficiaires des règles ou procédures que doivent suivre les décaissements ou encaissements.

5.1.2.2.3. Les ressources additionnelles

Les ressources additionnelles des Inspections d'Académie (IA) et des Inspections de l'Education et de la Formation (IEF) proviennent des établissements et doivent être réparties selon des destinations précises. En effet, l'IA encaisse et verse à d'autres services comme l'Inspection médicale des Ecoles (IME), le Centre académique d'Orientation scolaire et professionnelle (CAOSP) et à la structure chargée du sport scolaire communément appelée UASSU (Union des Associations sportives, scolaires et universitaires). L'équipe contrôle l'effectivité et la régularité de cette répartition.

5.1.2.3. La gestion financière des services centraux

Il s'agit de voir la gestion financière des directions nationales, des divisions, les centres nationaux, et autres services. Comme cette gestion s'exécute selon les procédures semblables à celles des IA et des IEF à travers les crédits de l'Etat et les ressources des bailleurs, on peut se référer au 5.1.2.1.1 et au 5.1.2.2.2.

5.1.3. Le management des ressources humaines

Il s'agit de faire un contrôle physique du personnel mis à la disposition de l'entité et d'évaluer leur utilisation en rapport avec leurs compétences. Pour le contrôle physique, le vérificateur compare le nombre d'agents affectés à la structure et le nombre d'agents effectivement en service. Quant à leur utilisation, il faut déterminer leur situation administrative et éventuellement l'écart. On peut également voir si le responsable de l'entité a fait une utilisation optimale des ressources humaines mises à sa disposition en comparant les compétences de l'agent et le poste occupé.

5.2. Les étapes de la vérification administrative et financière

Une mission de vérification administrative et financière se déroule principalement en trois étapes essentielles : la planification, l'exécution et le rapportage. En plus, il faut

signaler qu'en début de chaque année, le service procède à une programmation des missions de l'année. En outre, l'Inspection interne procède à un suivi des recommandations issues des rapports de vérification.

5.2.1. La planification des missions

Une mission de vérification administrative et financière peut être programmée ou être une mission ad hoc. En effet, l'Inspection interne élabore au début de chaque année une planification annuelle des missions appelée aussi plan de travail annuel (PTA). En plus de ces missions programmées, la planification prévoit des plages pour des missions dites ad hoc ou spécifiques car en cours d'année le ministre peut interpeller à tout moment le service d'inspection pour une mission non programmée dépendant d'informations de fraude, de malversation ou d'anomalie à vérifier. Le programme détermine les activités à réaliser au cours de l'année en fonction des missions du service. Il tient compte des missions de l'Inspection interne à savoir : les missions d'accompagnement, celles ponctuelles, celles de suivi des recommandations et des directives et les passations de service. Il est établi un tableau dans lequel les objectifs, les activités, les modalités, les résultats attendus, les périodes et les sources de financement des missions sont indiqués. Ce PTA est soumis au Ministre pour validation. Une fois validé, l'IAAF, le chef du service, le transmet à l'IGE pour information et suivi.

5.2.2. La préparation d'une mission de vérification

Dans cette première étape essentielle à la maîtrise de l'exécution de la mission, car elle « conditionne le succès ou l'échec de la mission » (Bertin, 2007 : 39), il faut délimiter le champ de couverture, désigner l'équipe qui doit la conduire, donner les raisons de la vérification, adopter une méthode appropriée et confectionner des outils pour recueillir des informations probantes. Elle est essentiellement composée de trois phases que sont ; l'analyse préliminaire, l'établissement d'un programme de travail et le déclenchement de la mission.

5.2.2.1. L'analyse préliminaire

Le chef du service (IAAF) désigne les inspecteurs qui doivent effectuer la mission. Pour le choix des membres de l'équipe devant accomplir la mission, le coordonnateur tient compte des conflits d'intérêt surtout ceux liés à la familiarité. Par exemple, un inspecteur technique ne peut pas faire partie d'une équipe devant contrôler un service dirigé par son camarade de promotion. Une fois l'équipe constituée, il appartient à ses membres de procéder à une analyse préliminaire pour déterminer la portée de la mission c'est-à-dire l'étendue des travaux à effectuer.

Il s'agit dans cette première phase de la prise de connaissance de l'entité à contrôler. En effet, l'équipe d'inspection rassemble la documentation existante relative à l'entité à auditer. La plupart du temps, les inspecteurs consultent les textes réglementaires (lois, décrets, circulaires ou arrêtés), les rapports des organes de contrôle internes comme externes relatifs à la structure à vérifier. Il peut s'agir aussi de prendre des informations, par téléphone ou en se déplaçant, sur le service à visiter par l'intermédiaire d'autres services de tutelle tels les directions nationales, les inspections d'Académie ou les inspections d'Education et de la Formation. Cette analyse préliminaire aboutit à un programme de travail qui fournit la nature et l'ampleur des travaux à effectuer. C'est une étape difficile à accomplir par les inspecteurs techniques du fait très souvent de l'indisponibilité des documents requis.

5.2.2.2. Le programme de travail

L'équipe désignée se charge d'abord de délimiter le périmètre de la mission, puis d'élaborer un programme de vérification et des outils de travail.

Le périmètre étant délimité, l'équipe de vérification peut maintenant élaborer son programme de vérification et les outils pour la mission. Il s'agit de décrire un ensemble de contrôles et de procédures qu'elle mettra en œuvre pour recueillir des éléments probants. Ce programme servira de guide pour exécuter et coordonner le travail de l'équipe de vérification. En effet, les inspecteurs techniques dressent une liste de personnes à rencontrer d'une part et d'autre part établissent un guide d'entretien ou une fiche de procédures. Pour ce qui concerne le guide d'entretien, il est constitué des questions à poser

aux interlocuteurs déjà identifiés. Alors que la fiche de procédures rappelle les points de contrôle à effectuer en fonction des différents domaines que sont l'organisation générale, les ressources humaines, la comptabilité de l'administrateur, les marchés publics, la comptabilité des deniers et la comptabilité des matières. En somme, elle sert de guide aux vérificateurs.

5.2.2.3. Les termes de référence de la mission

Une fois le programme de travail déterminé et la composition de l'équipe connue alors les inspecteurs techniques élaborent les termes de référence de la mission. En effet, il s'agit de déterminer le contexte et la justification, les objectifs, les cibles, les modalités d'exécution et le budget de la mission. Les termes de références sont soumis à l'autorité c'est-à-dire au Ministre pour information et approbation.

5.2.2.4. Le déclenchement de la mission

La mission de vérification est déclenchée par l'émission d'un ordre de mission signé par les hautes autorités du département ministériel en l'occurrence le ministre ou le secrétaire général. Ce document est adjoint à la lettre de mission qui indique les modalités du contrôle, la définition de la portée de la mission, la désignation de l'équipe chargée de l'intervention et toute information utile à la conduite de la mission. C'est la lettre de mission qui autorise aux inspecteurs l'accès à toute documentation nécessaire à la réalisation des travaux de vérification. Une copie de la lettre de mission est donnée aux autorités administratives et académiques rencontrées et aux responsables de la structure contrôlée. Par ailleurs, il faut remarquer que l'entité auditée n'est pas informée d'avance dans la plupart des cas car la vérification est menée de manière inopinée. Toutefois, pour certaines missions d'audit, l'entité concernée est avertie.

5.2.3. L'exécution d'une mission

C'est une étape essentielle dans l'inspection, car l'équipe de vérificateurs aura à se déplacer jusqu'à l'entité à contrôler pour mettre en œuvre le programme de travail en vue de recueillir des éléments probants. La mission commence toujours par une visite des

autorités administratives (Gouverneur, Préfet, Sous préfet) pour celles qui s'effectuent hors de la région de Dakar et un entretien avec l'autorité de tutelle (IA, IEF, Directeur).

5.2.3.1. La collecte et l'analyse des données

Les inspecteurs mettent en œuvre le programme de travail en usant de méthodes de collecte et d'analyse d'éléments probants. Ces derniers doivent être pertinents, suffisants et fiables pour permettre d'aboutir à une conclusion solide. Ils peuvent être de caractère physique, testimonial ou analytique et provenir de source interne ou de source externe. En effet, une fois sur le terrain, les inspecteurs procèdent à des entretiens avec des interlocuteurs déjà identifiés ou des personnes citées par ces derniers lors d'une interrogation d'une part et d'autre part à un recueil de documents tels des ordres de mission, des arrêtés, des décisions, des procès verbaux de réunion d'organes, des factures, etc. Ils contrôlent leur conformité avec les textes réglementaires en vigueur. A la recherche de preuves qui ne doivent souffrir d'aucune anomalie, l'équipe de vérification utilise une large gamme de techniques de vérification telles l'entrevue, le contrôle par sondage, l'enquête, l'observation, la confirmation ou l'analyse.

5.2.3.2. Les constatations

Les constatations sont notées au fur et à mesure de leur découverte, classées en fonction de leur domaine et confinées sur un papier de travail. Cette feuille signale un dysfonctionnement en décrivant le problème, déterminant les causes et les conséquences et suggérant une solution ou recommandation. Chaque fois qu'un dysfonctionnement est relevé, ses causes et ses conséquences sont identifiées en relation avec les responsables ou personnes concernées. Les constatations relevées sont analysées au fur et à mesure du déroulement des travaux de vérification et validées avec le responsable de l'activité ou de l'entité contrôlée.

5.2.3.3. Les conclusions

C'est la dernière phase de l'exécution d'une mission de vérification qui permet de présenter les conclusions lors du compte rendu final à l'autorité de tutelle. Il s'agit principalement d'un classement de tous les dysfonctionnements notés selon leur

importance et les domaines (organisation générale, ressources humaines, comptabilité de l'administrateur, marchés publics, comptabilité des deniers, comptabilité des matières) applicables à la structure visitée. L'équipe de vérification tient une réunion de synthèse sur les conclusions obtenues à partir des dysfonctionnements constatés au cours de la mission. L'organisation de ces problèmes par thème ou par ordre d'importance servira de fil conducteur à la rencontre de clôture avec le responsable de la structure vérifiée ou de l'autorité de tutelle.

5.2.3.4. Le compte rendu final à l'autorité de tutelle

Un compte rendu final est fait au supérieur hiérarchique direct de l'entité vérifiée. Par exemple, s'il s'agit d'un établissement scolaire, ce compte rendu est fait à l'Inspecteur d'Académie et pour le cas d'une direction nationale, il est fait avec le Directeur de la structure. En effet, l'autorité de tutelle est la porte d'entrée et celle de sortie de la mission, par conséquent, avant de quitter les lieux, l'équipe de vérification lui relate les dysfonctionnements les plus significatifs. Auparavant, les conclusions avaient été partagées et même validées, du moins pour une grande partie, avec les responsables de l'activité ou de la structure contrôlée. Cette rencontre permet à l'équipe de vérification d'exposer au responsable de l'entité vérifiée les conclusions de la mission. En effet, le responsable de l'activité ou de l'entité est informé en premier avant de quitter les lieux sur les anomalies constatées.

5.2.4. Le rapportage

Lorsque la phase d'accomplissement de la mission est achevée, alors l'équipe de la mission s'atèle à la rédaction du rapport qui sera provisoire avant d'être définitif.

5.2.4.1. Le rapport provisoire

Au terme du travail de terrain, les inspecteurs élaborent un projet de rapport sur la base des constatations et des conclusions. Ce rapport dit provisoire présente les objectifs, la portée, la description des faits et des constats ainsi que les résultats et les conclusions de la mission. Il contient aussi les recommandations qui cherchent à améliorer le fonctionnement du service contrôlé. Ce rapport provisoire est transmis au Ministre pour

approbation. Une fois approuvé, il est retourné à l'Inspection interne et c'est à partir de ce moment, qu'il est communiqué aux personnes citées (agents de l'Etat) pour qu'elles apportent leurs observations. En effet, du fait de son caractère contradictoire, les inspecteurs soumettent le rapport provisoire à toutes les personnes citées pour recueillir leurs observations en exerçant leur droit de réponse sur les points qui les concernent et pour lesquels ils ne sont pas d'accord.

5.2.4.2. Le rapport définitif

L'équipe de la mission intègre dans le rapport provisoire les observations faites par les agents de l'entité inspectée et le cas échéant les personnes qui sont citées. Pour cela, elle analyse les réponses fournies par ces derniers en acceptant celles qu'elle juge pertinentes et fondées et en rejetant celles qui ne sont pas fondées. Ainsi, la prise en compte de ces observations peut amener les vérificateurs à reconsidérer leurs conclusions. Au terme de tout ce processus, le rapport devient définitif et peut dès lors être communiqué aux destinataires. L'IAAF le transmet à la Présidence de la République par l'intermédiaire de l'IGE, à la Primature et au Ministre en même temps.

5.2.5. Le suivi des recommandations

Dès que le rapport de vérification est approuvé, les recommandations qu'il contient deviennent des directives. L'Inspection interne détermine d'abord pour chaque recommandation le responsable de la mise en œuvre qui peut être le Ministre, le Directeur, l'Inspecteur d'Académie, l'Inspecteur de l'Education et de la Formation, le chef d'établissement, etc. Puis, elle transmet à chaque responsable les directives qui lui concernent pour leur mise en œuvre.

En résumé, la démarche de vérification appliquée à l'Inspection interne s'exécute en cinq phases essentielles à savoir la planification, la préparation, l'exécution, le rapportage et le suivi. Les missions de l'Inspection interne couvrent les activités administratives, financières et la gestion des ressources humaines. L'analyse de cette démarche adoptée pour la conduite des missions de l'Inspection interne est l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 6 PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

L'examen de la démarche de vérification administrative et financière telle qu'elle est pratiquée à l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale révèle quelques faiblesses au niveau des différentes étapes de celle-ci. Dans ce chapitre, il s'agit dans un premier temps de relever d'une part les forces et d'autre part les écarts, problèmes, faiblesses ou manquements de la démarche qui est réellement appliquée lors des missions de l'Inspection interne. Dans un second temps, d'analyser ces constats pour examiner leurs causes et évaluer leurs conséquences.

6.1. Présentation des résultats

L'analyse de la démarche de vérification administrative et financière appliquée à l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale présente des faiblesses ou des manquements dans ses différentes étapes. Auparavant, il convient de relever les forces de la démarche appliquée dans ce service.

6.1.1. Les forces

L'Inspection interne du ministère de l'Education nationale met à profit un certain nombre d'opportunités et d'atouts pour exécuter de manière convenable les missions sur le terrain.

Le Ministre de l'Education nationale peut constituer un frein à l'accomplissement des missions de l'Inspection interne. En effet, il est incontournable pour l'émission des ordres de mission et dans la communication des rapports. Cependant, il n'est jamais intervenu pour s'opposer à une quelconque mission depuis qu'il a été nommé à ce poste. Mieux, le Ministre actuel, un manager pour qui la transparence et l'équité sont des paradigmes essentiels qui doivent guider la gouvernance du système éducatif sénégalais, transmet au service chaque fois qu'il est saisi d'une situation anormale dans une entité du département. Quelques fois, les ordres de mission sont même signés par le Secrétaire général du département.

A l'Inspection interne, les moyens financiers et matériels nécessaires à l'exécution des missions ne font pas défaut. En effet, elle a d'une part son budget propre et détient même une caisse d'avance et d'autre part bénéficie de l'appui des partenaires techniques et financiers chaque fois qu'elle les sollicite.

La communication des rapports aussi bien provisoire que définitif, n'a jamais fait l'objet d'entrave de la part de la tutelle. D'ailleurs, il faut noter que l'Inspection interne du ministère de l'Education nationale est constamment citée en exemple par la Primature, le Vérificateur général du Sénégal parmi les inspections internes les plus dynamiques du Sénégal. En effet, les inspections internes n'assuraient pas leur rôle de contrôle conformément à leurs missions définies par les textes réglementaires. Notons que les circulaires n° 3 du 8 février 1995, n° 2 du 23 janvier 2001, n° 5 du 13 juillet 2004 et n° 3 du 11 février 2015 de la Primature ont noté le laxisme, le non fonctionnement et l'absence de ces services dans certains départements ministériels. Au même moment, une preuve du dynamisme de celle du ministère de l'Education nationale est la production durant l'année deux mille treize de seize (16) rapports de vérification au moment où d'autres services similaires n'en produisent même pas. Cela est le fruit de l'accompagnement des partenaires techniques et financiers qui, ayant senti l'importance des ressources mobilisées pour le secteur d'une part et d'autre part la nécessité de préparer l'entrée en vigueur des directives de l'UEMOA, ont exigé le développement organisationnel dudit service et, conséquemment ont consenti à l'appuyer. On peut notamment citer l'Agence canadienne de Développement international (ACDI) et la Banque mondiale qui interviennent pour l'appuyer régulièrement en formation et en moyens matériels ou infrastructurels pour sa promotion.

Enfin, à la tête du service y a-t-il un IAAF qui est un inspecteur connaissant bien le système éducatif et dont le sacerdoce est de rendre service à son pays. Il s'appuie sur une équipe constituée d'agents dévoués à la cause de l'école sénégalaise. On peut noter un engagement et une détermination des inspecteurs techniques trouvés sur place à accomplir leur mission dans le respect des principes d'indépendance, d'objectivité et de conscience professionnelle.

Malgré ces forces, il faut relever des faiblesses aux différentes étapes de la démarche.

6.1.2. Les faiblesses de la démarche

La démarche de vérification administrative et financière révèle des faiblesses dans ses différentes étapes de planification, de préparation, d'exécution, de production de rapport et de suivi des recommandations.

6.1.2.1. La planification des missions

La planification annuelle des missions de vérification appelée programme de vérification annuel présente des manquements dans sa forme et son contenu. Notamment, la date et la durée de chaque mission ne sont pas précisées. Le plan de charges n'est pas également déterminé.

En outre, pour la planification des missions, l'Inspection interne n'utilise pas encore l'approche basée sur les risques.

6.1.2.2. La préparation des missions

S'agissant de la préparation d'une mission, il est noté l'absence de dossier permanent pour les entités à vérifier. Il manque notamment des manuels de procédures, des fiches de poste, des conventions ou tout autre document permettant de mieux comprendre la structure à contrôler.

Egalement, pour les dossiers de mission, l'Inspection interne ne dispose pas à temps des documents ou des renseignements dont elle a besoin sur l'entité à vérifier avant de se déplacer.

Toujours concernant la phase de préparation d'une mission, il faut signaler la difficulté à concevoir un programme de travail adéquat avant d'aller sur le terrain.

Enfin, le sésame pour aller sur le terrain est l'ordre de mission qui est délivré par le Ministre. La tutelle administrative peut, si elle le veut, empêcher l'accomplissement d'une mission.

6.1.2.3. L'exécution des missions

Notons tout d'abord que le travail de supervision d'une mission de vérification n'est pas formalisé. En effet, le travail de supervision se fait après la phase d'exécution de la mission c'est-à-dire aux phases de production et de communication du rapport.

En outre, les inspecteurs techniques sont parfois confrontés à l'absence de documents de gestion ou de leur tenue irrégulière et incorrecte par les responsables de l'entité, du bureau ou de l'activité.

Dans le même ordre d'idées, ils peuvent dès fois ne pas trouver sur place un ou des responsables d'une activité par le fait de la mobilité (mutation) des agents de l'Etat ou de leur départ à la retraite. Cela est d'autant plus une difficulté que le partant ne passe pas souvent le service au nouvel entrant pour des postes d'intendant de lycée, de gestionnaire, de comptable des matières, etc.

Il faut également noter que beaucoup d'agents responsables dans la gestion matérielle et financière n'ont pas la formation requise pour assurer leurs missions. En effet, ils viennent du milieu de l'enseignement et sont donc formés à la pédagogie et non à la gestion.

En outre, les missions se réalisent sans un dossier de travail formel c'est-à-dire une documentation (papier de travail, FAR) bien conçue et adaptée.

Enfin, quelque soit l'étendue des travaux, une mission ne peut excéder dix (10) jours dans le mois. En fait, les missions de terrain sont rémunérées et les textes limitent la durée d'exécution d'une mission.

6.1.2.4. La production du rapport

La production d'un rapport de mission peut prendre beaucoup de temps. En effet, l'équipe de la mission n'a aucune contrainte de délai pour produire son rapport.

Le rôle du ministre est prépondérant dans la communication du rapport. Une fois le rapport validé au service, il est transmis au Ministre pour recueillir éventuellement ses observations et le cas échéant, donner son approbation pour qu'il soit communiqué aux personnes intéressées. A ce stade, l'Inspection interne attend la réponse du Ministre pour continuer la communication du rapport provisoire au service contrôlé ou personnes concernées.

Le rapport définitif n'est pas envoyé aux responsables des structures contrôlées. En effet, seules les recommandations leur sont communiquées et elles deviennent des mesures à appliquer pour la structure et pour les personnes citées.

6.1.2.5. Le suivi des recommandations

Egalement, l'absence d'instance (bureau) et/ou d'outils de suivi des recommandations au sein de l'Inspection interne est à signaler.

Les recommandations issues des rapports de l'Inspection interne, une fois validées, deviennent des directives qui s'imposent aux responsables qui ne peuvent pas les rejeter au cas où ils ne seraient pas d'accord.

Enfin, l'Inspection interne ne reçoit ni le plan d'actions élaboré pour l'application des recommandations ni le feed-back de l'exécution de celui-ci.

En somme, les dysfonctionnements traversent toutes les étapes de la démarche de vérification administrative et financière. Il convient maintenant d'analyser ces résultats pour en identifier les causes et mesurer les conséquences.

6.2. Analyse des résultats

Ces faiblesses ou manquements de la démarche de vérification administrative et financière relevés ci-dessus sont analysés dans cette section. En fait, il s'agit essentiellement d'identifier leurs causes et d'évaluer leurs conséquences dans le déroulement d'une mission de l'Inspection interne.

6.2.1. La planification des missions

L'Inspection interne n'utilise pas l'approche basée sur les risques lorsqu'elle établit son plan de travail annuel. Cela est dû au fait que le champ de vérification est extrêmement vaste et que pour l'instant, seules six structures ont fait l'objet de cartographie des risques. En outre, faire une cartographie des risques pour tous les services du domaine nécessite de gros efforts sur une longue période. Toutefois, sa position dans l'organigramme et son rôle lui permettent d'avoir des informations sur les entités à contrôler. C'est sur cette base qu'elle élabore son programme annuel de vérification. C'est dire que les missions sont programmées à partir de renseignements, même si ce n'est pas à partir d'une cartographie systématisée des risques. Cependant, les agents du service ont reçu récemment une formation théorique et pratique sur la cartographie des risques et vont sans doute utiliser les compétences acquises dans leur travail.

Le programme de travail annuel prend en charge toutes les missions du service en donnant à titre indicatif le type de structures à contrôler durant la période. Cependant, il ne précise pas la structure ciblée. Par exemple, dans le programme, on peut mentionner : deux directions, trois inspections d'Académie et quatre lycées à vérifier. Aucune date n'est aussi indiquée, seuls les trimestres sont précisés. Enfin, la durée de la mission n'est pas estimée. Comme le plan de charges n'est pas déterminé, alors on ne peut pas savoir si le plan est réalisable durant la période. Par conséquent, il est difficile de mesurer l'efficacité du service. En fin d'année, on connaît seulement le nombre de rapports produits ; celui-ci n'est pas comparé à un nombre fixé en début d'année.

6.2.2. La préparation des missions

S'agissant de la préparation d'une mission, il est noté l'absence de dossier permanent pour les entités à vérifier qui permettrait une prise de connaissance acceptable de l'entité à contrôler avant le déploiement de l'équipe sur le site. Il manque notamment des manuels de procédures, des fiches de poste, des conventions ou tout autre document permettant de mieux comprendre la structure à contrôler. Egalement, pour les dossiers de mission, l'Inspection interne ne dispose pas à temps des documents ou des renseignements dont elle a besoin sur l'entité à vérifier avant de se déplacer. Ces deux difficultés entraînent inéluctablement une imprécision sur la durée des missions due à une mauvaise appréciation

de l'étendue du programme de vérification. En effet, la durée prévue pour une mission peut s'avérer courte ou longue une fois sur le terrain du fait du manque d'informations fiables sur la structure à vérifier qui empêche une bonne préparation des missions.

La difficulté à concevoir un programme de travail pertinent pour la mission lors de la phase de préparation est certaine. En effet, l'équipe de la mission ne détient pas les documents relatifs à la structure à vérifier. Cela résulte principalement de lenteurs administratives ou de l'indisponibilité des documents demandés. Donc, c'est généralement une fois sur place que les inspecteurs techniques se rendent compte de l'étendue des diligences à accomplir. Dans la mesure où le service ne dispose pas de documents relatifs à la structure à contrôler, il s'avère rare aussi de trouver une structure où le contrôle interne est acceptable. Il faut également souligner que le concept est nouveau dans l'administration publique même si la pratique remonte à très loin. Même si les procédures et processus existent, leur traduction dans un document écrit n'est pas effective. Donc, l'évaluation du contrôle interne dont les préalables sont inexistants ne peut pas se faire convenablement. Toutefois, les inspecteurs techniques ont reçu récemment une formation sur le contrôle interne et sans doute sa mise en œuvre sera effective dans les mois à venir.

Le sésame pour aller sur le terrain est l'ordre de mission qui est délivré par le Ministre. Alors, l'exécution d'une mission est largement tributaire de la volonté du chef du département ministériel. La tutelle administrative peut, si elle le veut, empêcher l'accomplissement d'une mission.

6.2.3. L'exécution des missions

Le travail de supervision n'est pas formalisé. Autrement dit, un inspecteur n'est pas désigné pour contrôler une équipe de vérification à toutes les étapes d'une mission. Le seul moment de supervision est effectué après la production du rapport provisoire. En effet, avant qu'il ne soit communiqué, il est, dès fois, dans un premier temps remis à chaque inspecteur en vue de recueillir ses observations et dans un second une séance de validation est organisée pour une version finale. Donc, le travail de supervision est fait a posteriori alors qu'il est souhaitable qu'il s'effectue à toutes les étapes de la démarche.

Les inspecteurs techniques sont parfois confrontés à l'absence de documents de gestion ou de leur tenue irrégulière ou incorrecte par les responsables de l'entité, du bureau ou de l'activité. Les causes sont essentiellement liées au profil de ces responsables ; il faut noter le manque de compétences requises pour assurer une correcte exécution des missions des postes occupés. En effet, les agents responsables de la gestion financière et matérielle ont une formation de base en pédagogie qui ne leur permet pas d'accomplir les activités conformément aux procédures et réglementations en vigueur. En plus, il leur manque les documents de gestion, et au cas où ils existeraient, leur tenue souffre d'une régularité notoire. Par exemple, on peut trouver un gestionnaire qui ne connaît pas les procédures d'exécution des dépenses publiques ou un comptable des matières qui ne voit ni ne garde les matières et signe parfois la réception de ces dernières. Cela entraîne que si les documents de gestion existent, ils ne sont pas tenus correctement d'où une gestion informelle des deniers publics. Ainsi, cette méconnaissance des règles de gestion et du rôle de chaque responsable entraîne que des responsables de structures (Directeur, Principal, Proviseur, ...) assurent leur rôle et les missions dévolues aux autres d'où un cumul de fonctions incompatibles et le début d'une gestion irrégulière et non transparente de certaines structures du ministère.

Dans le même ordre d'idées, les inspecteurs techniques peuvent dès fois ne pas trouver sur place un ou des responsables d'une activité par le fait d'une mutation ou d'un départ à la retraite. Si, on ajoute le caractère informel à la mobilité des agents de l'Etat⁷, le problème de la disponibilité des documents de gestion se pose avec acuité. On peut remarquer que les documents de gestion (factures, procès verbal de réunion, rapports...) ne sont pas tenus ni classés encore moins archivés et les passations de service ne sont pas systématiques.

Les missions de vérification se réalisent sans un dossier de travail formel. En effet, les inspecteurs techniques ne conçoivent pas des papiers de travail ou de feuille d'audit et de recommandations qui permettraient sans doute à une personne avertie de procéder à un contrôle du travail effectué par les vérificateurs.

⁷ Il faut préciser que les responsables des entités ne sont pas surtout concernés car ils sont tenus de se conformer à une passation de service. Par contre les agents de l'Etat qui sont visés sont ceux nommés par ces derniers (les gestionnaires, les comptables des matières, les responsables d'activité...).

La limitation du nombre de jours d'une mission à dix (10) dans un mois est un frein pour un service de vérification dont le cycle d'audit est très long et l'effectif faible. Les causes essentielles de cette contrainte sont à chercher dans les textes réglementaires et législatifs qui régissent les déplacements des agents de l'Etat. Alors, les déplacements des inspecteurs sont réduits ce qui entraîne que le taux de couverture du champ de vérification demeure faible. Toutefois, si la durée d'une mission devrait dépasser dix jours il faut une autorisation du Premier Ministre. Notons que les inspecteurs techniques sont obligés pour certaines missions d'amener des documents des structures contrôlées au bureau pour continuer le travail sur place.

6.2.4. La production des rapports

La production de rapport à l'Inspection interne connaît des manquements dans les délais et sa communication peut être entravée par la tutelle.

La production d'un rapport de mission peut prendre beaucoup de temps. En effet, il n'existe pas un délai bien défini de production de rapport, autrement dit, l'équipe de vérification n'a pas de contrainte de temps par rapport à sa date de dépôt. Il est constaté, des fois, un long délai entre la fin de la phase de terrain de la mission et la transmission du rapport provisoire au Ministre et par conséquent, la correction des non conformités relevées dans le service vérifié.

Le rôle du ministre est prépondérant dans la communication du rapport. En effet, seul le Ministre peut, après son approbation, donner l'autorisation de le communiquer. Ainsi, il peut le garder aussi longtemps qu'il le veut s'il n'a pas l'intention de le communiquer ou le faire retourner en demandant d'intégrer ses observations. En définitive, si le Ministre ne veut pas qu'un rapport soit communiqué, il peut mettre le coude dessus. Par ailleurs, il faut souligner le retard de la transmission des réponses des personnes citées dans le rapport provisoire.

Le rapport définitif n'est pas envoyé aux responsables des structures contrôlées. La raison principale est que le décret 82 – 631 en son article 7 précise que seul le Ministre intéressé peut décider des suites à donner au rapport et que ce dernier est obligatoirement transmis au Président de la République et au Premier Ministre.

6.2.5. Le suivi des recommandations

L'absence d'instance (bureau) et/ou d'outils de suivi des recommandations au sein de l'Inspection interne est à signaler. Dès lors, la correction des faiblesses, dysfonctionnements ou anomalies constatés dans les structures devient hypothétique et l'efficacité du service en prend un sacré coup. La contribution de l'Inspection interne à la création de valeur ajoutée peut être compromise.

Les recommandations issues des rapports de l'Inspection interne, une fois validées, deviennent des directives qui s'imposent aux responsables qui ne peuvent pas les rejeter au cas où ils ne seraient pas d'accord. Ceci est une conséquence du caractère descendant des décisions de l'Administration publique qui privilégie la relation hiérarchique top down. Donc, le responsable peut s'occuper des tâches d'information ou de communication à ses agents sans se soucier de l'application correcte des directives.

En outre, le responsable de la mise en œuvre des recommandations ne soumet pas à l'appréciation de l'Inspection interne le plan des actions correctives envisagées. Alors, ce manque de communication fait que le suivi est difficile à effectuer.

En somme, les dysfonctionnements traversent toutes les étapes de la démarche de vérification administrative et financière. Aussi faudrait-il noter que le rattachement hiérarchique, l'indigence des moyens aussi bien humains que matériels, la faible motivation financière et l'absence d'outils modernes de contrôle impactent négativement sur les performances de l'Inspection interne.

CHAPITRE 7 LES RECOMMANDATIONS

Dans cette dernière partie de l'étude, il est question de formuler des recommandations qui permettront d'améliorer la réalisation des missions de vérification de l'Inspection interne. Ces recommandations pourraient faire l'objet de plans d'actions qui, mis en œuvre, conduiraient indéniablement à des performances accrues. Eu égard aux nombreux défis qui interpellent les pouvoirs publics dans un contexte marqué par la rareté des ressources et des besoins sans cesse croissants, une gestion transparente, efficace et efficiente permettrait d'atteindre les objectifs définis. Par conséquent, l'exécution des dépenses publiques obtiendrait donc des résultats probants et gagnerait en efficacité et ce serait à coup sûr une amorce pour le décollage économique et social du Sénégal. Les recommandations permettront sans doute de résoudre ou de réduire les faiblesses relevées dans les étapes de la démarche de vérification administrative et financière.

Elles s'articulent aux différentes étapes de la démarche à savoir : la planification, la préparation, l'exécution des missions, la production des rapports et le suivi des recommandations.

7.1. Pour la planification des missions

Pour améliorer la planification de ses missions, l'Inspection interne gagnerait à :

- adopter une approche basée sur les risques pour l'élaboration de son programme annuel de travail ;
- préciser dans son programme annuel de travail les structures, la date et la durée de chaque mission ;
- évaluer son plan de charges c'est-à-dire le nombre de missions qu'elle peut effectuer durant l'année. En fait, elle apprécie sa capacité annuelle d'exécution de missions en fonction des ressources humaines, financières et matérielles disponibles et des dispositions réglementaires en vigueur.

7.2. Pour la préparation des missions

Pour une préparation optimale des missions de vérification administrative et financière, l'Inspection interne pourrait tenir compte des recommandations ci-après.

- Constituer des dossiers permanents pour chaque entité ou groupe d'entités à vérifier. Etant donné que ces dernières peuvent être regroupées selon des caractéristiques communes, le service pouvait constituer un dossier spécifique pour chaque direction et un dossier générique pour les IA, les IEF, les collèges, les lycées, les divisions ;
- choisir des membres de l'équipe de la mission en fonction des principes d'intégrité et d'objectivité ;
- se doter d'un code de conduite ou de déontologie pour réduire les menaces de fait ou en apparence liées à ces principes qui peuvent influencer sur le jugement du vérificateur ;
- procéder à une passation de service systématique pour tout agent exerçant une responsabilité ;
- tenir des sessions de formation pour tout agent exerçant une nouvelle responsabilité administrative et financière ;
- en ce qui concerne les ordres de mission, une fois le programme de travail annuel validé, leur signature pourrait être simplifiée ;
- formaliser le dossier de mission à travers la tenue de feuilles de couverture et de feuilles d'audit et de recommandations et à leur classement et leur archivage.

7.3. Pour l'exécution des missions

Pour amoindrir les difficultés rencontrées sur le terrain, il serait souhaitable que le service tienne compte des suggestions ci-après.

- Instaurer une supervision formelle des missions à toutes les étapes en désignant un superviseur ;
- veiller sur la tenue régulière des documents de gestion et leur archivage au sein de la structure concernée. Alors, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne assez fort permettrait à coup sûr de remédier ou réduire ces faiblesses. Etant donné que tout système de gestion repose sur des procédures administratives et

financières, l'Inspection interne pourrait recommander aux structures du ministère d'élaborer des manuels de procédures ;

- préconiser des délais dans la production des rapports provisoires et définitifs ;
- amoindrir le rôle du Ministre dans la communication du rapport. L'Inspection interne pourrait envoyer en même temps le pré rapport au Ministre et aux responsables des structures contrôlées. Mieux, s'il y avait un comité ministériel d'audit, les rapports de mission ne souffriraient plus d'entrave de la part du chef du département ministériel ;
- transmettre les rapports définitifs de missions de l'Inspection interne aux structures contrôlées.

7.4. Pour le suivi des recommandations

Pour assurer un suivi régulier et correct des recommandations ou directives présidentielles, primatoriales ou ministérielles, l'Inspection interne pourrait tenir compte des recommandations ci-après.

- Désigner un responsable pour le suivi des recommandations ou directives présidentielles, primatoriales ou ministérielles qui mettra en place un dispositif de suivi ;
- exiger des responsables d'entités concernées des plans de mise en œuvre des recommandations ;
- effectuer des missions exclusivement de suivi ou intégrer les aspects de suivi dans les autres types de missions pour mesurer l'effectivité de la mise en œuvre des directives.

La mise en œuvre de ces recommandations pourrait sans aucun doute améliorer la démarche de vérification de l'Inspection interne du Ministère de l'Education nationale du Sénégal. Les propositions concernent toutes les phases de la planification au suivi des recommandations en passant par la préparation et l'exécution. En conséquence, la dépense publique gagnerait en efficacité dans ce contexte de rareté des ressources.

Conclusion deuxième partie

En guise de conclusion pour cette deuxième partie, l'Inspection interne du Ministère de l'Education nationale couvre un vaste champ de vérification pour une mission permanente de contrôle administratif et financier de tous les services. L'analyse de la démarche adoptée pour la conduite des missions révèle des dysfonctionnements ou anomalies dans ces différentes étapes à savoir la préparation, l'exécution et la communication. Toutefois, il faut noter que des propositions relatives au service et à la démarche sont suggérées pour apporter de l'efficacité dans les missions de vérification administrative et financière.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

En définitive, le Sénégal a depuis l'aube des indépendances tracé une voix pour la transparence dans la gestion des finances publiques. Cela s'est traduit par l'existence de plusieurs structures d'inspection internes ou externes au service de l'Administration publique. Si on entend très souvent les résultats des services comme l'Inspection générale d'Etat ou la Cour des Comptes, il n'en est pas de même pour les inspections internes des départements ministériels. En effet, elles n'ont pas rempli leur mission pour des raisons généralement liées à leur mauvais ou non fonctionnement. Dès lors, les entités du champ de vérification ne sont pas contrôlées sur une très longue durée et leurs responsables ne rectifient pas leurs irrégularités et l'efficacité des dépenses publiques prend ainsi un sacré coup. Mais, dans un contexte où les citoyens sont devenus plus exigeants quant à leurs conditions de vie et les concepts de transparence et de reddition des comptes se posent avec acuité, alors la gestion efficace et efficiente des crédits mis à la disposition du Ministère de l'Education nationale devient un enjeu pour l'Inspection interne.

Pour assurer une efficacité des dépenses publiques, le diagnostic de la démarche de vérification administrative et financière décèle des anomalies ou dysfonctionnements aussi bien au niveau de l'organisation et du fonctionnement de l'Inspection interne que dans la démarche proposée pour conduire les missions de contrôle. En ce qui concerne le service, des recommandations sont faites pour son rattachement hiérarchique, son organisation, l'utilisation des moyens matériels et financiers et les outils qu'il doit disposer pour son amélioration. Quant à la démarche, les propositions d'amélioration touchent toutes les étapes de la préparation à la communication en passant par l'exécution. D'ailleurs, une dernière étape concernant le suivi est suggérée car une évaluation sans suivi entraîne indubitablement une stagnation. Si, l'Inspection interne mettrait en œuvre ces recommandations alors elle s'inscrirait fondamentalement dans une logique d'une démarche qualité et connaîtrait véritablement une amélioration dans son organisation et son fonctionnement.

Par ailleurs, dans un monde marqué par la compétition et les changements, l'Administration publique est alors appelée à adopter de nouveaux modes de gestion à l'instar du privé qui ont pour crédo la performance. La vérification dans les ministères publics doit s'ajuster pour aller au-delà du contrôle de régularité et de légalité en s'intéressant davantage à l'impact économique et social des politiques publiques. C'est ainsi que la VAF a évolué et on parle aujourd'hui de la vérification d'optimisation des

ressources (VOR) qui cherche l'efficacité et l'efficience et plus globalement de la vérification intégrée (VI) qui englobe les deux concepts sus nommés. Mieux, certains auditeurs intègrent les vérifications et les études relatives à l'environnement et au développement durable dans leurs missions.

Mieux, l'Administration publique pourrait instaurer des services d'audit interne qui relèveraient les défis du contrôle et de l'inspection classique. En effet, les qualités exigées des inspecteurs et des auditeurs sont différentes, voire opposées, si les premiers montrent un caractère policier et développent une méfiance, les seconds viennent pour améliorer, conseiller et inspirer la confiance. En plus, l'inspection porte sur les erreurs, les manquements ou malversation des hommes, l'audit se focalise sur les faits, les pratiques ou les procédures. Ainsi, l'administration passerait d'une gestion traditionnelle dont le système hiérarchique et centralisé est basé sur un contrôle de régularité à un mode de gestion se basant sur un dispositif de contrôle interne dont le but est l'efficacité et la satisfaction des préoccupations des administrés.

Au vu de toutes ces perspectives, l'Inspection interne par sa position dans l'organisation du ministère d'une part et d'autre part par ses missions, a un rôle important à jouer face aux défis qui se posent au Ministère de l'Education nationale. En effet, elle est incontournable dans la gouvernance du système éducatif dont les concepts clés sont la transparence, l'équité et la reddition des comptes. Par conséquent, le service devrait adopter une démarche pro active et non réactive face aux problèmes qui gangrènent le système éducatif national.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Décret 82 – 631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels

Article 1^{er} - Il est créé au sein de chaque ministère une inspection interne placée sous l'autorité directe du ministre.

Article 2 – L'inspection interne peut comprendre notamment un inspecteur des affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques.

Article 3 – Les inspecteurs sont nommés par décret sur la proposition des ministres dont ils relèvent parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A ayant acquis une expérience administrative et technique suffisante.

Article 4 – Les attributions de chaque inspection sont fixées par le décret portant organisation et fonctionnement du ministère de rattachement.

L'inspection interne peut être notamment chargée

- de veiller sous l'autorité du ministre à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection générale d'Etat 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 ;
- d'assurer le suivi de l'application des directives issues des rapports internes ;
- de contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein du ministère, des organismes sous tutelle.

Article 5 – 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. Leurs opérations ne doivent sous aucun prétexte rencontrer d'entrave. Les inspecteurs peuvent recourir à toutes les sources d'informations disponibles dans les services contrôlés.

Article 6 – L'inspecteur chargé d'une mission, si sa mission le conduit dans une circonscription administrative autre que celle de la région du Cap- Vert prend contact avec le représentant du Gouvernement dans cette circonscription. Celui-ci est tenu, en cas de

besoin, de mettre à la disposition de l'inspecteur tous les moyens matériels, logement, secrétariat, transport nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les mêmes dispositions sont applicables si la mission doit s'effectuer à l'extérieur du territoire national. Toutefois, l'hébergement est à la charge de l'inspecteur qui bénéficie des indemnités de mission prévues en faveur des agents de l'Etat en mission à l'étranger.

Pendant la durée de la mission, les personnels du service inspecté ne peuvent s'absenter qu'après entente entre l'inspecteur et l'autorité supérieure dont ils dépendent.

Article 7 – 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 Ministre.

Article 8 – Sont abrogés toutes dispositions contraires au présent décret.

Article 9 – Les ministres et secrétaires d'Etat sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel*.

Fait à Dakar, le 19 août 1982

Abdou DIOUF Le Président de la République

Habib THIAM Premier Ministre

ARTICLE 17 DU DECRET 86 – 877 DU 19 JUILLET 1986 PORTANT ORGANISATION DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Article 17 – L'inspection des affaires administratives et financières a pour mission permanente le contrôle administratif et financier des services centraux et extérieurs du département, des services qui lui sont rattachés ainsi que des établissements placés sous sa tutelle.

A ce titre, elle est chargée de contrôler l'utilisation des crédits, de veiller à la bonne application des règles budgétaires, de contrôler l'organisation et le fonctionnement administratifs, d'intervenir en vue du règlement de toutes les difficultés d'ordre administratif et financier.

ANNEXE 2 : Arrêté interministériel n° 00320 du 17 mars 2004 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire.

ARRETE INTERMINISTERIEL N° 00320 DU 17 MARS 2004 FIXANT LES MODALITES DE MOBILISATION ET D'UTILISATION DES RESSOURCES GENEREES PAR LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT MOYEN ET SECONDAIRE

Le Ministre de l'Economie et des finances,

Le Ministre de l'Education

Arrêtent

ARTICLE PREMIER : Les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire sont déterminées en application de l'article 7 du décret n° 2000-337 du 16 mai 2000, par les dispositions du présent décret

ARTICLE 2 : Les recettes générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire sont constituées par :

- les frais d'inscription,
- les contributions des partenaires,
- les contributions des collectivités locales
- les produits des manifestations socioculturelles, les locations d'infrastructures,
- les subventions, dons et legs

Le montant des frais d'inscription est fixé par le conseil de gestion sur la base d'une circulaire du Ministre de l'Education

ARTICLE 3 : La nature des dépenses est fixée comme suit :

- activités pédagogiques et éducatives
- matériels et fournitures de bureau
- entretien et réparations
- charges de personnel non-fonctionnaire
- autres charges générales de fonctionnement
- équipement en mobilier
- matériel de reprographie

- matériel à haute valeur ajoutée (informatique, audiovisuel etc...)
- soutien à des élèves nécessiteux

ARTICLE 4 : Le conseil de gestion de chaque établissement d'enseignement moyen ou secondaire est chargé du contrôle, de la mobilisation et de l'utilisation des ressources générés par ledit établissement.

Il se réunit sur convocation de son Président autant de fois que de besoin et au moins deux (2) fois par an, au début et à la fin de l'année scolaire. La dernière réunion est consacrée au bilan financier et à la présentation des états prévisionnels des recettes perçues.

ARTICLE 5 : La fonction d'administrateur du Conseil de gestion est assumée par le Chef d'établissement. L'intendant ou le gestionnaire est le comptable des dépenses et des recettes.

L'intendant ou le gestionnaire tient un livre journal côté et paraphé par le Président du Conseil de gestion. Il est tenu un quittancier à souche pour l'enregistrement des recettes perçues.

ARTICLE 6 : Le Conseil de gestion dispose d'un compte courant bancaire ou postal ouvert au nom de l'établissement et mouvementé par la signature conjointe du Président et de l'intendant ou du gestionnaire.

ARTICLE 7 : Les opérations de recettes et de dépenses du Conseil de gestion sont soumises au contrôle des services compétents de l'Etat : Cour des Comptes, Inspection Générale d'Etat et Affaires Administratives et Financières de l'Education. Le Conseil de gestion produit un compte rendu annuel de l'exécution des recettes et des dépenses au Ministère de l'Education et au Ministère de l'Economie et des Finances.

ARTICLE 8 : Le présent arrêté prend effet à compter de sa date de signature.

ANNEXE 3 : Décret 2000-337 du 16 mai 2000 portant création des CGE dans l'enseignement moyen et secondaire général

DECRET 2000 – 337 DU 16 MAI 2000 PORTANT CREATION DES CGE DANS L'ENSEIGNEMENT MOYEN ET SECONDAIRE GENERAL

Article premier : Il est créé au niveau de chaque établissement d'enseignement moyen et secondaire, un Conseil de Gestion

CHAPITRE PREMIER : COMPOSITION, ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT

Article 2 : Le conseil de gestion de chaque établissement moyen et secondaire est composé comme suit

1. Les membres de droit

A) – AU NIVEAU DU LYCEE	B) – AU NIVEAU DU CEM ET DU BST
- Le Chef d'établissement, Président	- Le Chef d'établissement, Président
- Le Censeur ou le Directeur (trice) des Études	- Le/la Surveillant(e) général
- L'Intendant(e)	- Le/la Gestionnaire
- Le/la représentant(e) du Conseil régional	- Le/la représentant(e) du Conseil régional
- Le/la représentant(e) du Maire	- Le/la représentant(e) du Maire
- Le/la représentant(e) du Trésor	- Le/la représentant(e) du Trésor

2. Les membres élus

A – AU NIVEAU DU LYCEE	B – AU NIVEAU DU CEM ET DU BST
1 Surveillant(e) général(e)	1 Surveillant(e) général(e)
2 représentants des parents d'élèves	2 représentants des parents d'élèves
Représentants du personnel enseignant:	Représentants du personnel enseignant:
3 jusqu'à 1000 élèves ;	3 jusqu'à 1000 élèves ;
4 pour plus de 1000 élèves	4 pour plus de 1000 élèves
Représentants du personnel de surveillance:	Représentants du personnel de surveillance
1 jusqu'à 1000 élèves;	1 jusqu'à 1000 élèves;
2 pour plus de 1000 élèves	2 pour plus de 1000 élèves
Les représentants des élèves :	Les représentants des élèves :
1 jusqu'à 1000 élèves ;	1 jusqu'à 1000 élèves ;
3 pour plus de 1000 élèves	3 pour plus de 1000 élèves

Il est prévu deux suppléants pour chaque catégorie de membres élus.

L'élection des membres se fait à une date et à une heure fixées par le Chef d'établissement et **au plus tard le 15 novembre.**

Pour l'élection des représentants du personnel enseignant et de surveillance, le Chef d'établissement dresse les listes d'électeurs et les communique au personnel. Chaque électeur est éligible dans sa catégorie.

Pour l'élection des représentants des Parents d'élèves, une assemblée générale est organisée par les responsables de cette structure en relation avec le Chef d'établissement.

Pour l'élection des représentants des élèves, une assemblée générale des délégués de classe est convoquée à cet effet par le Chef d'établissement.

L'élection des membres élus a lieu au scrutin secret, à la majorité simple des voix.

Dans un délai de quinze (15) jours, le Chef d'établissement transmet à l'Inspecteur d'Académie les copies des procès verbaux des différentes élections.

Article 3 : Le conseil de gestion exerce par lui même, soit par sa Section Permanente prévue à l'article 5, des attributions relatives au fonctionnement matériel et moral de l'établissement. Le conseil de gestion donne son avis sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, l'observation des prescriptions relatives à l'hygiène et sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Ministre de l'Education, l'Inspecteur d'Académie, le Chef d'établissement ou la Section Permanente. Le conseil de gestion vote le budget.

Article 4 : Le conseil de gestion se réunit autant de fois que de besoin et au moins deux (2) fois par an, au début et à la fin de l'année scolaire, sous la présidence du Chef d'établissement. En cas d'empêchement de celui-ci, la suppléance est assurée au niveau du lycée par le Censeur et au niveau du CEM et du BST, par un professeur désigné par le Chef d'établissement parmi les représentants du personnel enseignant au conseil de gestion.

Les délibérations ne sont valables que si le nombre de membres présents est au moins égal à la majorité des membres du conseil. Le Chef d'établissement désigne un secrétaire parmi les membres du conseil. Le procès verbal des séances est tenu dans un registre disponible auprès du Chef d'établissement. Dans un délai de quinze (15) jours après la séance, une copie du procès verbal est transmise à l'Inspecteur d'Académie.

Article 5 : La section permanente du conseil de gestion est composée comme suit :

- Le Chef d'établissement, président ;
- le Censeur ou le/la Directeur (trice) des études ;
- le Surveillant(e) général ;
- l'intendant(e) ou le gestionnaire ;
- les représentants du personnel enseignant et de surveillance au conseil de gestion.

La section permanente du conseil de gestion comprend un conseil intérieur et un conseil de discipline.

Le Conseil intérieur donne son avis sur :

- l'aménagement de la vie scolaire en vue de l'éducation morale et civique
- la tenue matérielle de l'établissement, son équipement, l'entretien, le renouvellement et l'enrichissement du matériel scolaire et scientifique.
- Le rayonnement de l'établissement à l'extérieur.

Le conseil intérieur se réunit au moins deux fois par an, au début et à la fin de l'année scolaire.

Le **Conseil de discipline** agit en matière disciplinaire. Il peut proposer le règlement intérieur de l'établissement et il statue sur les cas de discipline individuels ou collectifs. Ses attributions sont consultatives. Il se réunit à la fin de chaque trimestre et chaque fois que de besoin.

CHAPITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 8 : Les fonctions de membre du conseil de gestion sont gratuites et ne donnent droit à aucune rémunération.

Article 9 : Toute vacance au sein du conseil de gestion par suite de mutation, démission ou décès en cours d'année scolaire parmi les élus, est complétée par appel aux suppléants.

Le nouveau conseiller est élu pour la durée du mandat qui reste à courir.

Article 10 : Sont abrogées les dispositions du décret 65.414 du 18 juin 1965 relatif aux conseils de gestion des lycées, Collèges et Ecoles Normales et toutes dispositions contraires au présent décret.

ANNEXE 4 : Lettre circulaire 4465 du 15 septembre 2010 relative à la mobilisation et à la gestion des ressources additionnelles dans les lycées et collèges

	République du Sénégal	
Un Peuple-Un But-Une Foi		
Ministère de l'Enseignement Présoolaire, de l'Élémentaire, du Moyen Secondaire et des Langues Nationale Direction de l'Enseignement Moyen Secondaire Général		
<hr/>		
Le Ministre	N° 0.0.4.4.6.5.....MEPEMSLN/SG/DEMSG - Dakar, le	15 SEPT 2010
LETTRE-CIRCULAIRE		
relative à la mobilisation et à la gestion des ressources additionnelles des lycées et collèges		
Références :		
<ul style="list-style-type: none">- Décret 2000-337 portant création et composition du Conseil de Gestion des Etablissements (CGE) ;- Arrêté interministériel 003207 du 17-03-04 relatif à la mobilisation et à l'utilisation des ressources générées par les établissements d'enseignement moyen et secondaire général ;- Note de service 005670/ME/DC portant gestion des crédits des établissements et compétences du CGE ;- Circulaire 004377/ME/SG/DEMSG du 11-10-07 fixant le montant et la répartition des frais d'inscription dans les établissements d'enseignement moyen et secondaire général ;- Lettre circulaire 03579 du 30 septembre 2009 rappelant le montant des frais d'inscription		
<p>La mobilisation et la gestion des ressources additionnelles des lycées et collèges révèlent au cours de ces dernières années des manquements. Ceux-ci portent préjudice au bon fonctionnement des établissements et augmentent les charges scolaires déjà difficilement supportables par les parents. C'est pourquoi, pour des solutions concertées et tenant compte des réalités locales, je rappelle aux chefs d'établissement les dispositions réglementaires suivantes :</p>		
<ul style="list-style-type: none">✓ Obligation est faite à chaque établissement de mettre en place un CGE fonctionnel, conformément aux dispositions du décret 2000-337 ;✓ Le montant des frais d'inscription dans l'enseignement moyen secondaire général, y compris le coût de la tenue scolaire et toute autre dépense, doit être compris entre 3 000 et 10 000 F par élève ;✓ Dans chaque établissement, il revient au CGE d'en déterminer le montant en tenant compte des réalités socio-économiques ;✓ La clé de répartition des dépenses incompressibles s'établit comme suit :<ul style="list-style-type: none">- Assurance : 200F/élève ;- Orientation des élèves : 100F/élève- Santé des élèves : 200F/élève ;- Sport Scolaire : 200F/élève ;- 500F/élève de 4^{ème} et de 3^{ème} à verser au bloc scientifique et technologique qui polarise le collège		

- ✓ Il est formellement interdit d'exiger des frais liés aux transferts des élèves et d'organiser des cours payants dans les établissements de l'enseignement moyen secondaire général;
- ✓ L'unicité de caisse pour l'ensemble des ressources doit être scrupuleusement respectée ;
- ✓ Le budget prévisionnel doit être élaboré de manière participative et approuvé par le CGE ;
- ✓ Dans chaque budget prévisionnel, le CGE doit prévoir une ligne pour le fonctionnement de l'APE ;
- ✓ Dans le cadre des relations de partenariat ou d'autres activités, les parents d'élèves peuvent trouver des ressources supplémentaires à l'établissement ;
- ✓ Chaque établissement doit disposer d'un compte courant bancaire ou postal mouvementé par les signatures du président du CGE et de l'intendant ou du gestionnaire ;
- ✓ Pour des raisons de transparence, les représentants des parents doivent être davantage impliqués dans la gestion des ressources additionnelles ;
- ✓ Les fonds collectés doivent être versés de manière régulière dans ce compte avant toute utilisation ;
- ✓ En matière de dépenses et de décaissements, le chef d'établissement est tenu de se conformer à la réglementation en vigueur, notamment à l'arrêté 003207 du 17-03-04 ;
- ✓ Les initiatives en matière de tenue scolaire sont à encourager. Toutefois, les parents d'élèves ainsi que les collectivités locales doivent y être associés et son coût doit être conforme aux dispositions qui fixent le montant des frais d'inscription ;

Sous la supervision de la Direction de l'Enseignement Moyen Secondaire Général et de l'Inspection Interne, les Inspecteurs d'académie sont tenus, en rapport avec les IDEN et les Inspecteurs de vie scolaire, d'assurer une large diffusion de la présente lettre circulaire et de veiller à son exécution correcte.

A

Madame et Messieurs les Inspecteurs d'Académie
Mesdames et Messieurs les Inspecteurs
Départementaux de l'Education nationale

Ampliations
MEPEMSLN/SG
MEPEMSLN/Dir Cab



Kalidou DIALLO

ANNEXE 5 : Décret 2014 – 904 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'Ecole (CGE) et des Unions de Comités de Gestion d'Ecole (UCGE).

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

31.07.2014
DECRET n°..... relatif
à la création, à l'organisation et au
fonctionnement du Comité de Gestion d'Ecole
(CGE) et de l'Union de Comités de Gestion
d'Ecole (UCGE).

RAPPORT DE PRESENTATION

Le Sénégal a pris l'option de la déconcentration et de la décentralisation de son système éducatif pour améliorer la qualité de l'Education et la gouvernance du secteur. Ainsi, depuis 1996, des compétences ont été transférées aux collectivités locales en matière d'Education et de Formation. De même, le Programme décennal de l'Education et de la Formation (PDEF), avait prévu une implication effective des communautés à la gestion des écoles et établissements. Dans cette optique, le décret n° 2002-652 du 02 juillet 2002 portant création, organisation et fonctionnement des structures de gestion du PDEF a réglementé, pour les écoles élémentaires, les comités de gestion qui devaient constituer le cadre d'expression du

Cependant, l'évaluation du PDEF a révélé que, malgré la décentralisation et une sensible augmentation de leur contribution financière au secteur de l'Education, la participation des collectivités locales et des communautés à la gestion des écoles est restée timide, en raison notamment :

- de l'insuffisance de l'implication des élus locaux et de la responsabilisation des communautés dans le pilotage des comités de gestion ;
- de l'insuffisante appropriation, au niveau local, des orientations de la politique d'Education ;
- du faible niveau de participation communautaire dans la gestion des ressources financières destinées à l'école ;
- de la non-participation financière de beaucoup de collectivités locales dans les projets d'établissement mis en place .

Malgré ces insuffisances, l'Etat a maintenu l'option de renforcer la décentralisation/déconcentration du système éducatif, par une approche plus structurée et mieux encadrée. En effet, l'expérience internationale a montré que les pays performants dans l'amélioration de la qualité des apprentissages ont renforcé la responsabilité des acteurs locaux dans la gestion de l'école. Egalement, l'évaluation de l'allocation des subventions aux

écoles, conduite entre 2009 et 2012, a montré un impact positif sur les acquisitions de connaissances des élèves dont les écoles ont participé au programme pilote.

C'est pourquoi la nouvelle lettre de politique sectorielle 2013-2025 et le Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Equité et de la Transparence de l'Education et de la Formation (PAQUET-EF) visent à mettre en place un système d'éducation « reposant sur une gouvernance inclusive, une responsabilisation plus accrue des collectivités locales et des acteurs à la base » à travers :

- la promotion de la bonne gouvernance par le développement de la transparence, la responsabilisation des parties prenantes et la reddition des comptes ;
- le renforcement du leadership des collectivités locales et des communautés dans la gestion des écoles et établissements d'enseignement et de formation,
- le raffermissement de la collaboration entre autorités déconcentrées et décentralisées et communautés.

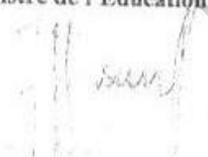
Un des objectifs fondamentaux assignés à la nouvelle politique éducative est donc de faire de l'Ecole « une Ecole de la communauté, pour la communauté, par la communauté et dans la communauté ». L'Etat a décidé de soutenir ce processus en allouant, pour chaque élève inscrit dans une école élémentaire, une dotation budgétaire moyenne de trois mille cinq cent (3500) FCFA en lieu et place de celle actuelle de huit cent (800) FCFA. Cette dotation va permettre de financer les intrants d'amélioration de la qualité et de contribuer à réduire les inégalités en soulageant les ménages pauvres par une réduction des frais scolaires supportés.

Il importe, dans ce contexte où l'Etat consent un important effort financier, de tout mettre en œuvre pour garantir la transparence et instaurer l'équité. Il est donc nécessaire d'adapter la réglementation des comités de gestion en créant les mécanismes et instruments de participation des communautés et des collectivités locales à l'élaboration, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des orientations nationales en matière d'éducation et des projets de développement des écoles.

En ce sens, le présent projet de décret abroge partiellement les dispositions du décret n° 2002-652 du 02 juillet 2002 portant création, organisation et fonctionnement des structures de gestion du PDEF, dans ses dispositions relatives aux comités de gestion des écoles. Il redéfinit de façon plus précise les rôles et responsabilités des communautés et des autorités décentralisées et déconcentrées dans la création et le fonctionnement des comités de gestion, ainsi que dans la mobilisation, l'utilisation et le contrôle des ressources financières des écoles.

Telle est l'économie du présent projet de décret.

Le Ministre de l'Education nationale


Serigne Mbaye THIAM

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

DECRET n° 2014-904..... relatif
à la création, à l'organisation et au
fonctionnement des Comités de Gestion
d'Ecole (CGE) et des Unions de Comités de
Gestion d'Ecole (UCGE).

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

- Vu la Constitution ;
Vu la loi n° 91-22 du 16 février 1991 portant orientation de l'Education nationale, modifiée ;
Vu la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales ;
Vu le décret n° 86-877 du 19 juillet 1986 portant organisation du Ministère de l'Education nationale, modifié ;
Vu le décret n° 2002-652 du 02 juillet 2002 portant création, organisation et fonctionnement des structures de gestion du Programme décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) ;
Vu le décret n° 2013-1278 du 23 septembre 2013 relatif aux attributions du Ministre de l'Education nationale ;
Vu le décret n° 2014-853 du 09 juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères ;
Sur le rapport du Ministre de l'Education nationale,

DECRETE :

Chapitre premier. - Dispositions générales

Article premier. – Le Comité de Gestion d'Ecole (CGE) est la structure de gestion de l'école élémentaire regroupant les personnels enseignant et administratif, les élèves et des membres de la communauté du ou des village(s) ou quartier(s) où l'école est établie ou polarisés par l'école.

Article 2. - Dans chaque école élémentaire, le CGE est mis en place par une assemblée générale convoquée par le directeur ou la directrice de l'école ; il est reconnu par un arrêté du maire sur le rapport de l'inspecteur de l'Education et de la Formation (IEF).

Chapitre II. - Des missions du Comité de Gestion d'Ecole

Article 3. - Le CGE a pour but d'œuvrer à l'amélioration de la qualité des enseignements-apprentissages et une gestion participative, équitable, efficace, efficiente et transparente de l'école.

Le CGE est chargé notamment :

- d'élaborer, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer le projet de développement de l'école ;
- de mobiliser les acteurs et partenaires locaux autour du projet de développement de l'école ;
- de mobiliser, de gérer et de contrôler les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du projet de développement de l'école.

Un arrêté du ministre chargé de l'Education fixe l'étendue des attributions du CGE.

Chapitre III. - Des organes et du fonctionnement du Comité de Gestion d'Ecole

Article 4. - Le CGE est composé des organes suivants :

- l'Assemblée générale (AG) ;
- la Délégation de l'Assemblée générale (la DAG) ;
- le Bureau exécutif (BE) ;
- les commissions spécialisées.

Article 5. - L'AG est l'organe suprême du CGE. Elle est compétente pour :

- élire le président du CGE et les autres membres du bureau exécutif ;
- adopter et contrôler la mise en œuvre du projet de développement de l'école, des contrats d'amélioration de la qualité et des plans d'action ;
- élire les membres de la Délégation de l'Assemblée générale (DAG) ;
- approuver le budget de l'école proposé par la DAG ;
- recevoir le compte-rendu de l'utilisation des ressources financières de l'école.

Article 6. - L'AG est composée de membres de l'équipe pédagogique, de la coopérative de l'école, du gouvernement scolaire, des associations de jeunes, des groupements de femmes, de l'Association des Parents d'Elèves, d'associations œuvrant pour le développement économique ou social, de mécènes du ou des quartier(s) ou village(s) ainsi que de notabilités sociales, religieuses et coutumières et d'un représentant du conseil municipal.

Article 7. - Entre les réunions de l'AG, la Délégation de l'Assemblée générale est l'organe délibérant du CGE. Il connaît de toutes les questions relatives à l'organisation interne, à la gestion et au fonctionnement de l'école, ainsi que de celles qui lui sont expressément déléguées par l'AG.

Article 8. - Le Bureau exécutif (BE) est l'organe chargé de la gestion courante du CGE. Il met en œuvre les décisions prises par l'AG et la DAG.

Article 9. - L'AG met en place une commission d'achat et une commission de réception.

D'autres commissions peuvent être créées en fonction des besoins.

Article 10. - Les fonctions de membre du CGE et de ses organes sont gratuites.

Article 11. - La composition et les modalités de fonctionnement des organes du CGE sont précisées par arrêté du ministre chargé de l'Education.

Chapitre IV. - Des ressources et dépenses du CGE

Article 12. - Les ressources du CGE sont constituées par :

- les contributions des parents d'élèves, des collectivités locales et des associations du ou des village(s) ou quartier(s) ;
- les subventions de l'Etat et d'organismes publics ;
- les subventions des partenaires techniques et financiers ;
- les dons et legs reçus conformément aux lois et règlements ;
- les produits des prestations de services.

Article 13. - Le CGE dispose d'un compte courant bancaire ou postal ouvert au nom de l'école ; toutes les ressources de l'école doivent être déposées dans ce compte courant.

Article 14. - Les ressources sont exclusivement destinées à l'amélioration de l'équité et de la qualité des enseignements-apprentissages et au fonctionnement de l'école.

Article 15. - Toutes les ressources allouées à l'école sont gérées par un membre du CGE assurant la fonction de trésorier.

Article 16. - Les opérations de recettes et de dépenses du CGE sont soumises au contrôle des services compétents de l'Etat et des commissaires aux comptes élus par l'AG du CGE.

Le CGE produit un compte rendu trimestriel d'exécution des recettes et des dépenses à l'inspecteur de l'Education et de la Formation. Ce compte rendu doit être affiché dans l'école, à un endroit public, accessible à tous les membres du CGE. Un rapport trimestriel consolidé est soumis à l'inspecteur d'Académie par l'inspecteur de l'Education et de la Formation avec ampliation aux services départementaux du trésor public. L'inspecteur d'Académie soumet également un rapport trimestriel consolidé au ministre de l'Education nationale.

Article 17. - Les conditions et modalités d'utilisation des ressources et de fonctionnement du compte courant bancaire ou postal, ainsi que les dépenses éligibles, sont fixées par un manuel de procédures approuvé par arrêté interministériel du ministre chargé des Finances et du ministre chargé de l'Education.

Chapitre V. - Des Unions de Comités de Gestion d'Ecole (UCGE).

Article 18. - Les CGE relevant d'une même commune sont regroupés au sein d'une Union de Comités de Gestion d'Ecole (UCGE).

Lorsque les circonstances le justifient, deux ou plusieurs UCGE peuvent être mis en place dans une même commune.

Article 19. - L'UCGE a pour missions :

- d'assurer le suivi du fonctionnement régulier des CGE ;
- de coordonner, suivre et encadrer les activités des CGE ;
- de contribuer à la mise en place d'espaces de réflexion sur les écoles ;
- de contribuer à la recherche et à la mobilisation de ressources additionnelles pour le fonctionnement des écoles ;
- de partager et échanger des informations entre CGE ;
- de mutualiser des expériences des CGE.

Article 20. - Les modalités de création de l'UCGE ainsi que la composition et le fonctionnement des organes de l'UCGE sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'Education.

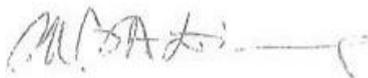
Chapitre VI. - Dispositions finales

Article 21. - Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent décret, notamment les articles 38 et suivants du décret n° 2002-652 du 02 juillet 2002 portant organisation et fonctionnement des structures de gestion du Programme décennal de l'Education et de la Formation (PDEF).

Article 22. - Le ministre de l'Economie, des Finances et du Plan et le ministre de l'Education nationale sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.

Fait à Dakar, le... 23 juillet 2014

Par le Président de la République
Le Premier ministre



Mahammed Boun Abdallah DIONNE



Macky SALL

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

1. ALECIAN Serge et FOUCHER Dominique (2002), *Le management dans le service public*, 2^e Éditions d'Organisation, Paris, 446 pages.
2. BARBIER Etienne (1999), *Mieux piloter et mieux utiliser l'audit, L'apport de l'audit aux entreprises et aux organisations*, Edition Maxima, Paris, 124 pages.
3. BERTIN Elisabeth (2007), *Audit interne : enjeux et pratiques à l'international*, Editions d'Organisation, Paris, 320 pages.
4. Cabinet Saliou SARR (2011), *Guide de vérification administrative et financière destiné aux inspections internes des ministères du Sénégal*, DREAT, Dakar, 77 pages.
5. COHEN Alain Gérard (2008), *Contrôle interne et audit publics - Le PIFC, pour une nouvelle gestion publique*, 2^e Edition LGDJ, Paris, 218 pages.
6. COHEN Elie (2001), *Dictionnaire de gestion*, 3^e Edition La Découverte, Paris, 415 pages.
7. COLLINS Lionel & VALIN Gérard (1992), *Audit et contrôle interne : aspects financiers, opérationnels et stratégiques*, 4^e Edition Dalloz, Paris, 373 pages.
8. COOPERS & LYBRAND et IFACI (1994), *La nouvelle pratique du contrôle interne*, Editions d'Organisation, Paris, 378 pages.
9. IFACI, *Les outils de l'audit interne*, Eyrolles, Paris, 112 pages.
10. LEMANT Olivier (1995), *La conduite d'une mission d'audit interne*, Edition Dunod, Paris, 279 pages.
11. LEMANT Olivier (1999), *Créer, organiser et développer l'audit interne*, Maxima, Paris, 177 pages.
12. MOUGIN Yvon (2008), *Les nouvelles pratiques de l'audit de management QSEDD*, Afnor Éditions, Paris, 247 pages.
13. RENARD Jacques (2010), *Théorie et pratique de l'audit interne*, 7^e Editions d'Organisation, Paris, 469 pages.
14. RENARD Jacques (2003), *Audit interne : ce qui fait débat*, Maxima, Paris, 267 pages.
15. SCHICK Pierre (2007), *Mémento d'audit interne, Méthode de conduite d'une mission*, Edition Dunod, Paris, 217 pages.
16. VILLALONGA Christophe (2007), *L'audit qualité interne*, 2^e Edition Dunod, Paris, 197 pages.

Références internet

1. Bureau du Vérificateur Général du Canada (2000), *Manuel de vérification de l'optimisation des ressources*,
<http://publications.gc.ca/publications.gc.ca/Collection/FA3-30-2000F.pdf>
2. Comité d'Harmonisation de l'audit interne (2013), *Cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat*, www.action-publique.gouv.fr/files/livret-publication-site_internet.pdf
3. DPRE du MEN (2013), *Rapport national sur la situation de l'Education*,
http://www.education.gouv.sn/root-fr/upload_pieces/Rapport%20National%202013.pdf
4. IFACI (2012), *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/Normes-2013-VF-nc.pdf
5. INTOSAI (2007), *Statuts*, <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/statuts.html>
6. Ministère de la Justice du Canada (2015), *Loi sur le vérificateur général*,
<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-17.pdf>
7. Ministère de la Justice du Canada (2016), *Loi sur la gestion des finances publiques*,
<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>
8. USA Code (1921), *Loi de finances et de comptabilité de 1921*,
<http://www.legisworks.org/congress/67/publaw-13.pdf>
9. USA Code (2008), *The Inspector General Act of 1978*,
www.oig.dot.gov/sites/default/files/files/IG%20Act%20Booklet-with%202008%20Reform%20Act.pdf

Principaux textes

- **Textes nationaux**

- Loi 61 – 33 du 15 juin 1961 portant Statut général des Fonctionnaires
- Loi 91 – 22 du 16 février 1991 d'Orientation de l'Education nationale
- Loi organique n° 99 - 70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes
- Loi des finances 2014
- Décret 77 – 987 du 14 novembre 1977 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'enseignement, modifié
- Décret 2002 – 78 du 29 janvier 2002 fixant les conditions générales d'emploi et de rémunération des professeurs contractuels de l'enseignement
- Décret 82 – 631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels
- Article 17 du décret 86 – 877 du 19 juillet 1986 portant organisation du Ministère de l'Education nationale
- Décret n° 2011 – 1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics au Sénégal
- Décret n° 2011 – 1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique
- Décret n° 2012 - 640 du 4 juillet 2012 relatif aux attributions du Ministre de l'Education nationale
- Décret n° 2014 - 853 du 09 Juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat

- **Directives de l'UEMOA**

- Directive N° 01/2009/UEMOA portant Code Transparence dans la gestion des finances publiques
- Directive N° 06/2009/UEMOA portant Loi de Finances
- Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la Comptabilité publique
- Directive n°08/2009/cm/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat
- Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant Plan comptable de l'Etat

- Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations financières de l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE