



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CESAG EXECUTIVE EDUCATION

(CEE)

MBA-Audit et Contrôle de Gestion

(MBA-ACG)

Promotion 26 : (2014/2015)

THEME :

« Diagnostic de l'organisation et du processus de contrôle de la Cour des Comptes du Sénégal. »

Présenté par :

Samba Penda BEYE

Encadré par :

**Docteur Bertin CHABI
Chef Département CEE**

Mai 2016

DEDICACES

Ce travail est dédié aux Femmes de ma vie :

- ✓ Ma mère pour son amour et sa tendresse ;
- ✓ Mon épouse pour son amour et son soutien infailible.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Nous rendons d'abord grâce à Allah le Tout Puissant et son prophète (PSL)

Au terme de ce travail de recherche, qu'il nous soit permis de remercier ceux qui nous ont aidés, encouragés, conseillés et encadrés dans sa réalisation.

Nous voudrions adresser nos sincères remerciements à :

- ✓ Dr. Bertin CHABI pour son encadrement, ses suggestions et conseils et pour tout son appui. Merci d'avoir accepté de diriger ce travail malgré votre indisponibilité et votre emploi du temps chargé ;
- ✓ M. Moussa YAZI, qui nous a beaucoup inspiré pour la réalisation de ce travail ;
- L'ensemble du corps professoral du CESAG ;
- ✓ M. Mamadou Hady SARR, Premier Président de la Cour des comptes du Sénégal, pour nous avoir offert l'opportunité de faire notre travail de recherche sur la Cour;
- ✓ M. Thierno Alassane BARO, Secrétaire général de la Cour des Comptes du Sénégal, pour sa disponibilité;
- ✓ Tout le personnel de la Cour des comptes pour le bon climat de travail qui y règne ;
- ✓ Tous nos camarades de promotion ;
- ✓ Toute notre famille ;
- ✓ Toutes ces personnes qui de près ou de loin ont apporté leur soutien à la réalisation de ce modeste travail ;

LISTE DES ACRONYMES

AFROSAI : Organisation africaine des Institutions supérieures de Contrôles des Finances publiques

AISCCUF : Association des Institutions supérieures de Contrôles des Finances publiques ayant en commun l'usage du français

CDF : Cour de Discipline Financière

CREFIAF: Conseil régional de Formation des Institutions supérieures de Contrôles des Finances publiques

CVCCEP : Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques

INTOSAI : Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôles des Finances publiques

ISC : Institution Supérieur de Contrôle

ISSAI : International Standards of Supreme Audit Institutions

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

OHADA : Organisation de l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique

RELF : Rapport sur l'exécution des lois de finances

SYSCOA : Système Comptable Ouest-Africain

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africain

SOMMAIRE

DEDICACES	Erreur ! Signet non défini.
REMERCIEMENTS	Erreur ! Signet non défini.
LISTE DES ACRONYMES	Erreur ! Signet non défini.
INTRODUCTION GENERALE	Erreur ! Signet non défini.
PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES	Erreur ! Signet non défini.
CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS THEORIQUES	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : Le diagnostic organisationnel	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : Les Conditions préalables au bon fonctionnement des Institutions Supérieures de contrôle des finances publiques.....	Erreur ! Signet non défini.
CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : Présentation de la Cour des Comptes	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : Méthodologie de l'étude	Erreur ! Signet non défini.
DEUXIEME PARTIE : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION ET DU PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES	Erreur ! Signet non défini.
CHAPITRE 3 : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : L'analyse du cadre juridique, du dispositif de planification stratégique et de la reddition des comptes.....	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : L'analyse de la Structure organisationnelle.....	Erreur ! Signet non défini.
CHAPITRE 4 : DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : L'analyse du processus de contrôle.....	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : L'analyse de la politique de communication	Erreur ! Signet non défini.
CONCLUSION GENERALE	Erreur ! Signet non défini.
ANNEXE	Erreur ! Signet non défini.
BIBLIOGRAPHIE	Erreur ! Signet non défini.
TABLE DES MATIERES	Erreur ! Signet non défini.

INTRODUCTION GENERALE

L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipule que : « La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Selon (A. DIOUKHANE 2016 : 11) « La Cour des comptes est un des organes qui sont chargés du contrôle des finances publiques au Sénégal. Ce contrôle qui a une origine très lointaine car plongeant ses racines dans l'Antiquité grecque intéresse aujourd'hui tous les pays quelle que soit la forme de l'organisation du pouvoir publique ». Pour un pays en développement comme le Sénégal, la préservation des ressources publiques est d'une importance capitale. C'est pourquoi, depuis des décennies, les modes de gestion n'ont cessé d'évoluer afin de garantir la protection des intérêts financiers publics. C'est ainsi que l'on assiste à la mise en place de réformes budgétaires et comptables orientées vers davantage de transparence, de lisibilité et d'efficacité de l'action publique. Ces efforts sont cependant assombris par des scandales dans le secteur public allant des détournements de deniers publics à l'inefficacité des structures publiques voir une gouvernance défailante.

Pour faire face à ces dysfonctionnements qui empêchent l'atteinte des objectifs économiques, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) dès sa création en 1994 pousse les États membres à créer des Cours des comptes pour contrôler la fiabilité des données figurant dans les lois de finances.

Au Sénégal, depuis 1960 la charge d'institution supérieure de contrôle des finances publiques est confiée à la Cour suprême. Il faut dire que la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques impliquent un contrôle efficace exercé par une institution indépendante et dotée de moyens adéquats. C'est dans la même logique que la Cour des comptes est créée en 1999 en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des finances publique (ISC). Par cette création, les autorités voulaient se mettre en conformité avec le traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994 qui rendait, par des directives subséquentes, obligatoire la création de Cours des comptes dans les États membres de l'union. Suite à la révision constitutionnelle de 1999, deux lois organiques ont été promulguées le 17 février 1999, à savoir : la loi organique n° 99-70 sur la Cour des comptes (abrogée et remplacée par la loi n° 2012-23 du 27 décembre 2012) et la loi organique n°99-73 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.

Malgré son cadre juridique, ses attributs fixés par une loi organique, son mandat suffisamment claire et bénéficiant d'un niveau d'indépendance qui doit lui permettre en

principe d'accomplir ses missions dans des conditions optimales, la Cour des comptes reste néanmoins confrontée dans le cadre de l'exécution de ses missions, à des contraintes d'ordre organisationnel et fonctionnel qui sont liées :

- au manque de moyens financiers et humains ;
- aux insuffisances dans la reddition des comptes ;
- à l'absence de procédures actualisées ;
- à une insuffisance en matière de référentiel de programmation ;
- au manque de coordination et de suivi des activités de contrôle ;
- à l'insuffisance de la communication interne et externe ;
- au manque d'un siège fonctionnel regroupant toutes ses structures ;
- au cloisonnement de ses chambres.

Ces contraintes ne sont pas sans conséquences dans sur la qualité des travaux de la Cour. On en distingue principalement :

- le retard dans la production des rapports de la Cour ;
- la difficulté à maîtriser la durée des missions ;
- des contrôles programmés ou lancés sans être effectués ;
- des recommandations devenues sans objet ;
- la difficulté de l'atteinte des objectifs définis sur le programme annuel ;
- la persistance des mauvaises pratiques dans la gestion des affaires publiques.

Pour palier à cela les solutions recommandées vont en générales dans le sens de proposer un cadre de gestion publique en phase avec les exigences d'une bonne gestion (Gueye, 2006 : 3), le renforcement des capacités et la professionnalisation (AKAKPO, 2007 : 115). Il est aussi suggéré un cadre organisationnel adéquat qui assure la qualité des travaux (BOMISSO, 2009 : 4). Il est donc important pour une ISC qui veut réussir sa mission de se reposer sur une base solide. Cependant dans le cadre de notre travail, nous retiendrons comme solutions les (9) neuf principes de l'ISSAI 20(International Standards of Supreme Audit Institutions) sur la transparence et la responsabilité qui veut que :

- les ISC exécutent leurs missions dans le cadre d'un dispositif juridique qui garantit la responsabilité et la transparence ;

- les ISC rendent publics leur mandat, leurs responsabilités, leur mission et leur stratégie ;
- les ISC adoptent des normes d'audit, des procédures et des méthodes à la fois objectives et transparentes ;
- les ISC appliquent des normes d'intégrité et d'éthique rigoureuses à tous les niveaux hiérarchiques ;
- les ISC veillent au respect des principes de responsabilité et de transparence lorsque leurs activités sont externalisées ;
- les ISC gèrent leurs activités dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités et dans le respect des lois et réglementations, et rendent compte publiquement de cette gestion ;
- les ISC rendent publics les résultats de leurs audits et leurs conclusions concernant l'ensemble des activités gouvernementales ;
- les ISC communiquent largement, et en temps voulu, sur leurs activités et les résultats de leurs audits par le biais des médias, d'Internet ou d'autres moyens ;
- les ISC s'entourent d'avis externes et indépendants afin de renforcer la qualité et la crédibilité de leur travail.

La question fondamentale à laquelle cette étude tentera de répondre est : « *la structure organisationnelle actuelle et les procédures de contrôle de la Cour des comptes du Sénégal lui permet-elle de réaliser sa mission de façon efficace ?* » Il sera donc important pour mieux cerner le sujet de se poser les questions spécifiques suivantes :

- le mandat de la Cour est-il clair et assez large ?
- le cadre juridique de la Cour est-il cohérent et approprié ?
- la Cour est-elle indépendante ?
- existe-t-il un dispositif de planification stratégique et de la reddition des comptes ?
- quelles sont les faiblesses de la structure organisationnelle et du système d'information ?
- existe-t-il un manuel de procédure à la Cour ?
- les ressources humaines sont-elles suffisantes et qualifiées ?
- la programmation, la conduite des missions, le reporting et les mécanismes de suivi sont-ils efficaces ?
- la Cour respecte-t-elle les principes professionnels d'éthique et de déontologie ?

- quelle est l'état des relations publiques, de l'impact des contrôles et la réputation de la Cour ?
- existe-t-il une politique de communication à la Cour ?

Notre étude qui porte sur le: « *Diagnostic de l'organisation et du processus de contrôle de la Cour des Comptes du Sénégal.* » consistera à essayer d'atteindre les objectifs suivants :

- évaluer la façon dont la Cour s'acquitte des missions qui lui sont confiées par la Constitution et la loi organique la régissant ;
- analyser les contraintes internes et externes qu'elle rencontre dans le cadre des attributions ;
- vérifier dans quelle mesure les pratiques et procédures sont conformes aux normes et standards internationaux en matière de contrôle supérieur des finances publiques ;
- formuler des recommandations à même de contribuer à améliorer les performances de l'ISC.

En général, l'intérêt de travailler sur le diagnostic organisationnel et fonctionnel d'une institution supérieure de contrôle de finances publiques peut être de participer aux débats sur le rôle et l'importance des ISC, mais aussi de lever des zones d'ombre sur les connaissances des citoyens de leur ISC. En l'espèce, cette étude revêt au moins un intérêt spécifique pour les entités suivantes :

- **la Cour des Comptes**

Cette étude peut surtout contribuer par ses recommandations :

- o au renforcement institutionnel et la modernisation des moyens d'intervention de la Cour qui ne peuvent qu'être favorable à la consolidation de l'état de droit dans le domaine financier ;
- o à améliorer la performance et l'efficacité de la Cour dans ses travaux.

Elle peut aussi participer à faire connaître davantage la Cour dans le milieu académique.

- **le CESAG**

Cette étude permet avant tout d'enrichir la documentation du CESAG sur les Institutions supérieures de contrôles des finances publiques. Elle peut aussi avoir un intérêt sur plan pédagogique pour le CESAG, dans la mesure où, elle peut permettre à l'institut d'évaluer le niveau de maîtrise de l'étudiant de la formation reçue.

- **Pour nous auteur de cette étude,**

Ce mémoire constitue une opportunité qui permettra de tester les connaissances théoriques et pratiques reçues au cours de la formation. Il peut aussi constituer une satisfaction personnelle si les recommandations qui y sont issues contribuent à l'amélioration de l'organisation de cette Institution importante pour le respect des règles de bonne gouvernance.

Cette étude est axée sur deux points fondamentaux, comprenant, d'une part, le cadre théorique et méthodologique et d'autre part, le cadre pratique qui traite du diagnostic proprement dit.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS THEORIQUES ET
METHODOLOGIQUES**

La démocratie est actuellement le meilleur système pour garantir une bonne gestion des ressources publiques. Dans ce système, les règles de collecte et d'utilisation des deniers publics sont bien définies. En effet, le citoyen qui est le propriétaire de l'argent public à légitimement le droit de savoir comment il est utilisé. C'est pourquoi, la reddition des comptes est au cœur du processus démocratique. Il est donc nécessaire d'avoir des organes de contrôles chargés de promouvoir la reddition des comptes et de veiller au respect des règles établies. Au Sénégal, l'organe supérieur de contrôle des finances publiques est la Cour des comptes. Pour comprendre le rôle important que joue cette institution dans l'assainissement des finances publique, nous allons dans cette première partie de notre étude, faire une revue des fondements théoriques (Chapitre1) avant de présenter l'institution et dérouler la méthodologie du diagnostic (Chapitre2).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS THEORIQUES

Dans ce chapitre, il s'agira d'une part de partir des fondements théoriques du diagnostic organisationnel en définissant son champ et sa démarche méthodologie (Section 1) avant de survoler dans une seconde étape les conditions préalables de fonctionnement d'une ISC (Section2).

Section 1 : Le diagnostic organisationnel

« Par analogie avec le domaine médical, on dira qu'une approche diagnostique de l'entreprise permet de repérer les problèmes à partir de leurs manifestations. D'une manière générale un diagnostic a pour objectif de faire un bilan d'une situation pour en repérer les points forts et les points faibles et de proposer des actions pour améliorer les seconds en consolidant les premiers » (P. CHARPENTIER, 2004 :336). Le diagnostic organisationnel consiste à l'analyse des missions, des compétences et du fonctionnement des structures sur le plan interne et externe afin de déceler les forces et faiblesses de l'entité pour proposer des mesures de consolidation des acquis et d'amélioration ou de correction des insuffisances. Plusieurs catégories d'acteurs, internes comme externes à l'entité peuvent être à l'origine d'une demande de diagnostic.

Dans cette partie nous allons voir les points suivant :

- le Champ et l'objet du diagnostic ;
- la démarche méthodologique du diagnostic.

1.1. Le Champ et l'objet du diagnostic

Toute démarche de diagnostic doit définir le champ et l'objet de ce dernier.

1.1.1. Le champ du diagnostic

« La démarche de diagnostic peut concerner l'entreprise dans son ensemble et dans ses relations avec l'environnement, comme lors de la réflexion stratégique. Elle peut également se centrer sur une partie de l'entreprise, une fonction ou un service » (P. CHARPENTIER, 2004 :336). Le diagnostic organisationnel doit cependant s'orienter sur la structure fonctionnelle, les missions, les compétences, les normes de travail et les hommes qui animent l'entité.

1.1.2. L'objet du diagnostic

Les occasions de faire un diagnostic sont multiples, que l'entité soit en bonne santé ou en difficulté. Selon que l'organisation soit dans l'une ou l'autre des situations, le diagnostic peut avoir les objectifs suivants :

- le diagnostic peut être préventif ;
- le diagnostic peut être motivé par un projet de réorganisation ou de changement de l'entité ;
- le diagnostic peut être imposée par une situation de crise ;
- le diagnostic peut être une nécessité juridictionnelle, c'est le cas par exemple des procédures de redressement.

1.2. La démarche méthodologique du diagnostic

La méthodologie du diagnostic part de la collecte de l'information jusqu'à la rédaction du rapport définitif. Les différentes étapes sont :

- le cadrage de la mission ;
- le recueil de l'information ;
- le traitement de l'information ;
- la réalisation du diagnostic.

1.2.1. Le cadrage de la mission

Une bonne démarche de diagnostic suppose la détermination préalable des objectifs et enjeux de la mission. Dans le cas où le diagnostic doit être réalisé par un expert externe, il est essentiel que le cahier de charges soit explicite et exhaustif. Les dysfonctionnements apparents constatés doivent y figurer de même que les projets de l'entité. Cette étape doit permettre de se faire une idée sur le problème à traiter.

1.2.2. Le recueil de l'information

Dans le cadre du diagnostic, l'analyste dispose de sources d'information internes et externes. Pour recueillir l'information, il a souvent recourt aux méthodes de collecte suivantes :

- la revue documentaire,
- l'observation directe ;
- l'entretien.

1.2.3. Le traitement de l'information

Le traitement de l'information est une phase importante en ce sens qu'il permet d'avoir les premiers enseignements sur l'organisation générale de l'entité et son environnement. Les

différentes sources d'informations sont complémentaires. C'est pourquoi, il faut faire des recoupements entre ces dernières, mais aussi analyser et interpréter les résultats obtenus pour leur donner un sens.

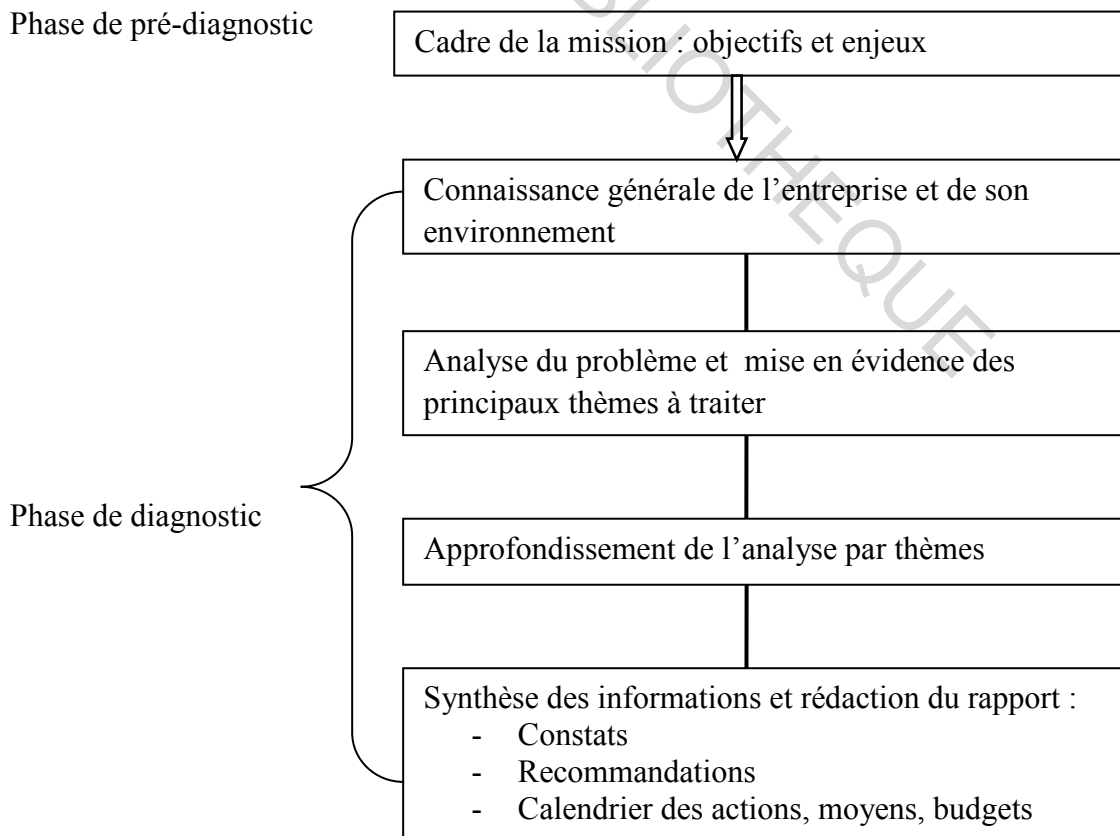
1.2.4. La réalisation du diagnostic

Pour réaliser le diagnostic, la direction de l'entité peut compter sur une expertise interne ou externe. D'une part, la solution interne a l'avantage de préserver les questions de confidentialité, mais la difficulté de prendre du recul sur la situation de l'entreprise peut être une contrainte. D'autre part, la solution externe même si elle est plus coûteuse, a l'avantage du « regard neuf » et d'être une approche neutre. Toutefois l'entreprise peut opter pour une solution mixte c'est-à-dire une équipe interne encadrée par un expert externe.

Cependant selon P. CHARPENTIER (2004 :343,344), le diagnostic proprement dit se décompose en plusieurs grandes étapes :

- la connaissance générale de l'entreprise et de son environnement ;
- l'analyse du problème et la mise en évidence des principaux thèmes à traiter ;
- l'approfondissement de l'analyse par thèmes ;
- la synthèse des informations recueillies et la rédaction du rapport.

Figure 1 : la méthodologie du diagnostic



Source : P. CHARPENTIER (2004 :347)

Section 2 : Les Conditions préalables au bon fonctionnement des Institutions Supérieures de contrôle des finances publiques

Cette section retrace les fondamentaux d'une ISC à savoir, son niveau d'indépendance, son cadre institutionnel, la déontologie, la qualité de ses travaux, sa politique de communication et la programmation de ses contrôles.

2.1. L'indépendance des ISC

L'indépendance est primordiale pour une ISC des finances publiques. Elle permet à l'ISC de se soustraire de l'influence des services qu'elle doit contrôler. Cette indépendance doit être solide et pour cela elle doit être garantie par une loi.

L'INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a défini huit principes qui caractérisent une ISC indépendante à travers sa norme ISSAI 10, connue sous le nom de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC des finances publiques. Ces principes sont les suivants :

- **principe 1** : L'existence d'un cadre constitutionnel/législatif/juridique approprié et efficace et l'application *de facto* des dispositions de ce cadre ;
- **principe 2** : L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions ;
- **principe 3** : Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC ;
- **principe 4** : Accès sans restriction à l'information ;
- **principe 5** : Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux ;
- **principe 6** : La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser ;
- **principe 7** : L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC ;
- **principe 8** : Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

La mise en œuvre de ces principes est d'une importance capitale pour chaque Cour des comptes en ce sens qu'elle est nécessaire à l'accomplissement de son mandat mais garantie aussi l'efficacité de ses travaux.

2.2. Le Cadre Institutionnel

Une Cour des comptes est souvent organisée en Chambres. Le nombre de Chambre dépend du volume d'activité mais aussi des orientations stratégique de l'institution. Au-delà de l'organisation en chambre, le fonctionnement de la Cour repose sur deux services essentiels à savoir le parquet et le greffe.

Le parquet de la Cour des comptes veille à l'exécution des lois et au respect des procédures, éclaire la Cour de ses avis et l'aide dans la mise en œuvre de ses décisions. Il participe de droit à toutes les instances internes, conseils, comités et groupes de travail. Le parquet d'une Cour des comptes doit avoir un personnel qui a une culture financière suffisante en plus de la connaissance des procédures. C'est pourquoi dans la pratique, le ministère public des ISC à des magistrats ayant fait leur cursus en interne.

Dans une juridiction financière, le greffe est chargé d'enregistrer les comptes et autres documents comptables produits à la Cour et procède à leur archivage. Il assure également leur ventilation au niveau des chambres sur demande des vérificateurs. Il notifie les arrêts et actes de la Cour et certifie les copies et extraits de ses actes juridictionnels. Le greffier doit prêter serment avant sa prise de service. A chaque formation de la Cour un greffier doit être présent pour dresser le procès verbal des décisions prises. Le service du greffe est également chargé de la tenue de certains registres comme le rôle général, les rôles particuliers, le répertoire des arrêts, le registre de dépôt des rapports, le registre d'audience, le plumitif, etc. Ce service joue un rôle important dans le cycle de la reddition des comptes. C'est pourquoi ces agents doivent avoir une bonne formation en matière de réception, de gestion et de conservation des documents.

Un autre point important dans une juridiction financière c'est le recrutement des magistrats. La qualité des travaux de la Cour et même sa crédibilité dépend en partie de la compétence des magistrats. L'accès à la fonction de magistrat est différent d'une juridiction à une autre. En France par exemple c'est parmi les meilleurs sortant de l'ENA qu'ont recrute les magistrats de la Cour des comptes. Dans certaines institutions le recrutement se fait par voie de concours ouvert à tous les cadres désireux de postuler. Il y'a aussi un autre mode de recrutement c'est le tour extérieur. Il s'agit de faire appel à de haut fonctionnaire bénéficiant d'une expérience certaine dans des domaines spécifiques. Ce personnel doit être en nombre suffisant pour permettre à la Cour de couvrir son champ de compétence qui est souvent vaste. Un autre défi important pour une Cour des comptes c'est la formation du personnel surtout de contrôle. La formation se fait d'une part sur le terrain avec le contact des dossiers, l'échange

avec les collègues et les stages dans d'autres juridictions financières. D'autre part la Cour doit avoir un programme de formation adapté aux besoins du personnel et de l'institution qui prend aussi en compte les évolutions dans sa mission. La cour doit mettre à la disposition de son personnel de contrôle des ressources documentaires suffisantes. Les personnels en fonctions doivent être évalués annuellement. Cette évaluation permet également de recenser les besoins de formation.

La réalisation de la mission d'une Cour des comptes dépend aussi de la disponibilité de ressources financières suffisantes et une gestion autonome de ces dernières. La Cour doit avoir toute la liberté de faire son budget conformément à sa charge de travail réelle. Elle doit avoir les pleins pouvoirs de gérer son propre budget et de l'affecter à sa guise. La Cour doit cependant veiller à l'utilisation rationnelle des ressources financières, humaines et matérielles mise à sa disposition. Elle doit être un modèle de bonne gouvernance pour les organes soumis à son contrôle. Chaque année sa gestion doit faire l'objet d'un rapport d'audit comme toute entité bénéficiant de l'argent public. « *La démocratie impose que le contrôleur soit parfois aussi contrôlé.* » (Morin, 2010 :36). Dans un souci de transparence et d'équité, ce rapport doit figurer dans le rapport public de la Cour des comptes et publier dans son site internet.

2.3. Code de Déontologie

Le code de déontologie est défini par l'INTOSAI comme une déclaration de l'ensemble des valeurs et des principes qui doivent guider les contrôleurs dans leur travail de tous les jours. Il incombe à chaque ISC d'élaborer son propre code de déontologie en fonction de son environnement et de son mandat. Ce code doit s'appliquer à tout le personnel de l'institution ainsi que toutes les parties effectuant des travaux en sous-traitance. D'une part, l'ISC doit avoir le respect et la confiance des autorités publiques et des organes soumis à son contrôle, pour cela sa conduite et sa méthodologie doivent être au dessus de tout soupçon. D'autre part, les pouvoirs publics, ainsi que les organismes contrôlés sont en droit d'être assurés de l'équité et de l'impartialité de l'ISC.

L'existence d'un code de déontologie régissant la prestation de services de l'ISC est essentielle. Ce code doit comprendre les principes fondamentaux de déontologie suivants :

- **l'intégrité** : les contrôleurs sont tenus dans l'exécution de leurs travaux de respecter des codes de conduites comme l'honnêteté et la sincérité ;

- **indépendance, objectivité et impartialité** : les contrôleurs doivent être indépendants à tous les niveaux, objectifs dans l'analyse des données et impartiaux dans le traitement des faits ;
- **neutralité politique** : il est important de préserver la neutralité politique de l'ISC, par conséquent ses contrôleurs ne doivent pas adhérer à une formation politique ;
- **conflit d'intérêts** : pour des soucis d'objectivité et d'indépendance tout conflit d'intérêts doit être évité ;
- **secret professionnel** : Les informations obtenues au cours des contrôles ne doivent pas être divulguées sauf dans un cadre formel et conformément à la loi.
- **Compétence** : l'ISC exécutera uniquement des tâches pour lesquelles elle dispose des compétences nécessaires.

2.4. Contrôle Qualité pour les ISC

La qualité des travaux d'audit a un impact sur la crédibilité et la réputation d'une ISC. C'est pourquoi chaque ISC doit se doter d'un système de contrôle qualité. La mise en place d'un système de contrôle qualité et la diffusion de la culture qualité est du ressort du chef de l'ISC. Le système de contrôle qualité de l'ISC doit être conforme à son mandat mais aussi à son environnement. L'efficacité d'un système de contrôle qualité dépend de son intégration dans la stratégie, la culture, la politique et les procédures de l'ISC.

Le système de contrôle qualité fournit une assurance raisonnable sur :

- la conformité aux règles de déontologie ;
- l'acceptation des missions ;
- la disponibilité des ressources humaines ;
- les audits et les autres travaux sont effectués en conformité avec les normes et aux textes légaux et réglementaires ;
- le système de suivi.

« Le contrôle qualité s'exerce au niveau institutionnel et au niveau des missions. Au plan institutionnel, il s'exerce au niveau de l'ensemble des activités de l'ISC. Au plan des missions, il s'exerce tout au long de la réalisation de la mission. » (CREFIAF, Guide vérification de performance : 152)

Des missions d'audit au niveau interne doivent être organisées pour s'assurer de la conformité des travaux de la Cour aux normes professionnelles. La Cour peut aussi inviter une institution

supérieure étrangère à effectuer une revue de tout ou partie de son organisation, de ses méthodes et de ses travaux, y compris en matière de contrôle qualité et d'évaluation de ce dernier.

2.5. La politique de communication de l'ISC

Chaque ISC doit avoir une politique de communication au niveau interne et externe. Une communication efficace doit circuler de manière ascendante, transversale et descendante dans l'ISC, dans toutes ses composantes et dans l'ensemble de sa structure.

Au niveau interne cette politique doit permettre :

- l'accès à l'information facilement ;
- l'efficacité des travaux de la Cour ;
- l'uniformisation des procédés de contrôles ;
- de transmettre la bonne information au bon moment aux bonnes personnes ;
- un enregistrement rapide et un classement adéquat des données ;
- la mise à jour rapide de toute documentation pour qu'elle garde sa pertinence.

La nécessité d'une communication efficace entend également des relations avec l'extérieur de l'organisation. Outre la communication interne, la direction doit assurer l'existence de moyens de communication adéquats avec les interlocuteurs externes et recueillir des informations de ces interlocuteurs, étant donné que la communication externe peut fournir une information susceptible d'avoir un impact sur la réalisation des objectifs de l'ISC. La politique de communication au niveau externe vise:

- la compréhension par les parties prenantes des rôles et responsabilités de l'ISC en tant que contrôleurs indépendants des finances du secteur public ;
- à contribuer à la prise de conscience par les parties prenantes du besoin de transparence et de reddition des comptes dans le secteur public ;
- la compréhension du travail de vérification de l'ISC et ses résultats par les parties prenantes ;
- à instaurer un cadre de dialogue avec les medias en vue de faciliter la communication avec les citoyens.

2.6. La Programmation des travaux de la Cour

L'ISC doit avoir l'indépendance de faire son propre programme de contrôle sans l'influence de l'extérieur. « *Car le libre établissement de son programme de contrôle et d'enquête constitue avec l'inamovibilité de ses magistrats et son statut de juridiction financière la garantie de cette indépendance* » (Morin, 2010 :33). Cependant, dans son rôle de soutien à

l'assemblée nationale et à l'exécutif, il peut intégrer dans son programme des contrôles demandés par ces derniers. Ce programme peut avoir plusieurs étapes mais les plus importants sont les suivantes :

- définir les priorités stratégiques du programme de contrôle qui précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures ;
- établir une programmation pluriannuelle qui définit sur la base des priorités stratégiques de contrôle les principaux thèmes de travail de chacune des chambres au cours des trois années à venir ;
- adopter le programme annuel qui fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs au titre de leur chambre d'affectation ou des missions diverses qui leur sont confiées par la Cour.

Ces documents qui émanent des propositions des présidents de chambre sont soumis à l'appréciation du comité des rapports et programmes. Après l'avis du comité, le Premier président arrête le contenu de chacun des documents de programmation.

Un diagnostic de qualité suppose une démarche cohérente et structurée. Aussi une connaissance des bonnes pratiques du secteur d'activité de l'entité faisant l'objet du diagnostic est fondamentale. Tel est la préoccupation que ce chapitre a tenté de répondre.

CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre il s'agira de présenter brièvement la Cour des comptes (section1) avant de dérouler la méthodologie de notre étude (section2).

Section 1 : Présentation de la Cour des Comptes

Dans cette partie il sera présenté la genèse de la Cour, ses missions et compétences.

1.1. Historique

Au Sénégal, au lendemain des indépendances, la cour suprême qui est un organe du pouvoir judiciaire jouait le rôle d'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Après plusieurs décennies, la cour suprême est découpée en 3 juridictions dont l'une d'elle : le Conseil d'Etat est confié la charge de juge des comptes. Le processus de réforme institutionnelle est couronné par la création de la Cour de comptes à l'occasion de la révision constitutionnelle du 29 janvier 1999. L'objectif étant de se doter d'une juridiction financière de haut rang, spécialisée et autonome. La Cour des comptes tient de la Constitution de larges compétences qu'elle exerce à l'aide d'une organisation, des procédures et des moyens spécifiques définis par la [loi organique n°99-70 du 17 février 1999](#) sur la Cour des comptes , la [loi organique n°99-73 du 17 février 1999](#) portant statut des magistrats de la Cour des comptes et le décret n°99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes. Le Sénégal devient ainsi le premier pays de la sous région à appliquer l'une des directives de l'UEMOA du 10 janvier 1994 sur l'obligation de mettre en place une juridiction des comptes indépendante.

Après dix ans d'exercice, de nouvelles lois sont votées pour pallier les insuffisances de celles de 1999 et étendre les compétences de la Cour. Ainsi la nouvelle loi organique du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes qui abroge et remplace la [loi organique n°99-70 du 17 février 1999](#) apporte des changements importants. Les changements apportés par les nouveaux textes portent sur l'organisation de la cour qui passe de trois chambres à cinq chambres permanentes, mais aussi sur ses règles de fonctionnement. La nouvelle loi organique a aussi étendu les compétences de la Cour à d'autres organismes publics et lui a confié de nouvelles missions comme l'évaluation des politiques publiques, l'appréciation des

performances réalisées par les organismes publiques et l'évaluation du système de contrôle interne et de contrôle de gestion.

La Cour comprend en plus du cabinet du Premier président, du ministère public dirigé par le Procureur général et du Secrétariat général, cinq chambres permanentes dirigées chacune par un Président. Il s'agit de :

- la chambre des affaires budgétaires et financières ;
- la chambre des affaires administratives ;
- la chambre des collectivités locales ;
- la chambre des entreprises publiques (ex commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques (CVCCEP)) ;
- la chambre de discipline financière.

La structure opérationnelle de la Cour comporte également l'audience plénière solennelle, les chambres réunies, le comité des rapports et des programmes et la conférence des présidents et du Procureur général.

Depuis la réforme de la Cour introduite par la loi organique de 2012, elle dispose d'un ministère public exercé non plus par un commissaire du droit, mais par un Procureur général, mais aussi d'un greffe central exercé par le Greffier en chef et de greffes de chambres.

La Cour a un personnel diversifié avec des magistrats de différents grades (Conseillers, Conseiller référendaire et conseiller maître), des vérificateurs et des assistants de vérification, du personnel administratif et techniques placés sous l'autorité du Secrétaire général.

L'administration de la Cour est assurée par le Premier Président qui est assisté par le secrétaire général. Il dispose de services placés sous son autorité. Outre le cabinet du Premier Président, ces services comprennent notamment :

- le service de l'administration générale et de l'équipement ;
- le service de la documentation et des archives ;
- le Greffe central ;
- le bureau informatique.

1.2. Missions et Compétences

Selon la Constitution du 22 janvier 2001, la Cour des comptes qualifiée d'institution de la République (art.6), assiste le Président de la République, le Gouvernement et le parlement

dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art.68). Elle lui confie comme attribution le jugement des comptes des comptables publics, la vérification de la régularité des recettes et des dépenses et l'assurance du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérées par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public et vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique. Elle lui a également confié comme attribution la sanction des fautes de gestions commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales, des agences, des établissements et entreprises publics et des autres organismes soumis à son contrôle. (art.92)

Ces missions ont été explicitées et complétées par la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 relative à la Cour des comptes en vertu de laquelle celle-ci contribue à :

- sauvegarder le patrimoine public ;
- rendre plus transparente et sincère la gestion des finances publiques ;
- améliorer les méthodes et techniques de gestion des organismes publics et des entreprises du secteur public ;
- évaluer les politiques et programmes publics ;
- rationaliser l'action administrative.

La Cour exerce parallèlement, une compétence en matière de discipline financière en cas d'infractions commises à l'égard de la réglementation régissant les organismes soumis à son contrôle.

Les organismes et justiciables soumis au contrôle de la Cour des comptes, qu'ils soient comptables publics, Etat, collectivités locales, établissements publics ou sociétés du secteur parapublic, sont soumis à l'obligation de rendre compte de leur gestion selon des modalités précisés par la loi.

Concernant l'accès à l'information à l'occasion des missions de contrôle et de vérification, les magistrats disposent d'un large pouvoir de communication des informations et documents auprès des organes audités. En cas de refus de collaboration, la loi a prévu des sanctions à l'encontre des auteurs (amendes et astreintes).

Section 2 : Méthodologie de l'étude

Dans cette section, il s'agira de dérouler la méthodologie de l'étude et exposer les techniques de collecte de données.

2.1. L'approche méthodologique

Dans le cadre de cette étude, l'analyse des différents aspects a été faite sur la base des standards internationaux en la matière. Ainsi les axes examinés ont été approchés sur la base d'un référentiel composé principalement des normes de l'INTOSAI (ISSAI) suivantes:

- ISSAI 1 : Déclaration de Lima ;
- ISSAI 10 : Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC ;
- ISSAI 11 : Lignes directrices de l'INTOSAI et pratiques exemplaires liées à l'indépendance des ISC ;
- ISSAI 12 : La valeur et les avantages des ISC ;
- ISSAI 20 : Principes de transparence et de responsabilité pour les ISC ;
- ISSAI 21 : Principes de transparence et de responsabilité pour les ISC – Principes et bonnes pratiques ;
- ISSAI 30 : Code de déontologie ;
- ISSAI 40 : Contrôle qualité pour les ISC ;
- ISSAI 100 : Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques
- ISSAI 200 : Principes fondamentaux de l'audit financier ;
- ISSAI 300 : Principes fondamentaux de l'audit de la performance ;
- ISSAI 400 : Principes fondamentaux de l'audit de conformité ;
- ISSAI 5600 : Guide d'examen par les pairs.

2.2. Les techniques de collecte des données

Dans cette partie, il s'agira de voir les outils de collecte des données utilisés dans le cadre de l'étude à savoir la revue documentaire, le questionnaire, l'entretien et l'observation physique.

2.2.1. La revue documentaire

Dans cette partie, il s'agit de collecter l'ensemble des documents et supports d'information afin de s'imprégner de l'organisation et du fonctionnement de l'Institution. C'est pourquoi, nous avons examinés en plus des normes ISSAI, les documents suivants émanant de la Cour :

- la loi organique sur la Cour des comptes ;

- la loi sur le statut des magistrats de la Cour ;
- le décret fixant les modalités d'application de la loi organique ;
- le décret portant régime financier de la Cour
- le manuel des procédures ;
- les arrêts et ordonnances du Premier Président de la Cour ;
- le plan stratégique ;
- les activités des Chambres ;
- les notes de services.

D'autre part nous avons beaucoup travaillé avec les normes ISSAI de l'INTOSAI.

2.2.2. Le questionnaire

Sur la base des informations recueillies à travers la revue documentaire, nous avons établis des questionnaires différents destinés à des cibles différents. Ainsi, il y'a un questionnaire pour le personnel administratif et technique, un questionnaire pour le personnel de contrôle et un pour les autorités de la Cour. Les données recueillies ont fait l'objet d'un dépouillement manuel.

2.2.3. L'entretien

Après avoir analysé les réponses reçues des questionnaires, nous avons effectué des entretiens pour éclaircir les zones d'ombres et pour mieux comprendre le fonctionnement de l'Institution. C'est ainsi que nous avons eu des entretiens avec le Premier Président de la Cour, le procureur général, les présidents de Chambre, le secrétaire général, six (06) magistrats, le greffier en chef et deux greffiers de Chambre, seize (16) vérificateurs, le chef du SAGE, le responsable de la cellule de formation, le conseiller en communication, l'archiviste, le responsable du bureau informatique le responsable du bureau de la documentation et le bibliothécaire.

2.2.4. L'observation physique

L'observation physique est importante en ce sens qu'elle permet de confirmer ou infirmer les informations collectées à travers les techniques précédentes. Dans le cadre de notre diagnostic nous avons opté pour une observation directe aussi bien des procédures administratives et des procédures de contrôles.

La Connaissance de l'entité est fondamentale pour définir la méthodologie à utiliser dans le cadre d'une étude. C'est pourquoi, ce chapitre a mis l'accent sur la présentation de la Cour

des comptes afin de connaître ses missions, compétences et attributs. Ce travail est fait aussi dans le souci de savoir quels sont les outils pertinents de collecte de données à utiliser.

Dans un contexte en constante mutation, les ISC sont amenées à repenser ou à remettre en questions leurs modes d'organisations pour être au même niveau que les organes qui sont soumis à leurs contrôles. C'est pourquoi, les problèmes d'organisations doivent être analysés sous différents angles. Ainsi, la Structure organisationnelle et les textes et procédures qui organisent les travaux la Cour des comptes pourront être évalués à la lumière des différents aspects théoriques soulevés dans cette première partie.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**DEUXIEME PARTIE : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION ET DU
PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES**

La Cour des comptes comme le montre la partie sur sa présentation est une institution qui joue un rôle très important dans la quête de la bonne gouvernance dans l'administration public. Il est donc fondamental que son organisation et son fonctionnement fassent l'objet de diagnostic périodique pour lui permettre de corriger les dysfonctionnements qui pourraient empêcher l'efficacité de son action ou l'atteinte des ses objectifs. C'est pourquoi, dans cette deuxième partie, il est nécessaire de faire le lien entre les approches théoriques développées dans la première partie et la pratique. Il s'agira donc d'analyser l'organisation et le fonctionnement de la Cour par rapport aux fondamentaux d'une ISC, de tirer les forces et faiblesse du système afin de proposer des recommandations pour l'améliorer.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 3 : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES

Dans cette partie de notre étude, nous allons dans un premier temps analyser les textes fondamentaux qui organisent la Cour avant de nous orienter dans un second temps sur sa structure organisationnelle.

Section 1 : L'analyse du cadre juridique, du dispositif de planification stratégique et de la reddition des comptes

Cette partie porte sur des éléments essentiels de l'organisation de la Cour à savoir son cadre juridique, la planification stratégique et la reddition des comptes.

1.1. L'analyse du cadre juridique

L'analyse du cadre juridique passe par un aperçu sur les textes fondamentaux de la Cour et ses missions mais aussi par l'appréciation de son niveau d'indépendance.

1.1.1. Les textes fondamentaux

Le cadre juridique de la cour des comptes repose sur deux textes fondamentaux que sont la constitution et la loi organique sur la Cour des comptes. Il a été complété par des textes d'application, la loi organique sur la cour des comptes a été suivie d'un décret fixant les modalités de son application traitant de l'organisation du fonctionnement, des procédures et de certaines dispositions finales. La loi organique portant le statut des magistrats de la Cour des comptes a été complétée par un décret fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats et un autre fixant les conditions de recrutement des magistrats.

Après dix ans d'exercice sous l'aune de la loi organique du 17 février 1999, des insuffisances ont été relevées aussi bien au niveau de l'organisation de la Cour et de ses procédures qu'au niveau de ses rapports avec le Gouvernement, le Parlement et les justiciables soumis à son contrôle. Ainsi, la nouvelle loi organique du 27 décembre 2012 sur la cour de comptes abrogeant et remplaçant celle du 17 février 1999 a apporté des innovations importantes. Elle a explicitement étendue les compétences de la Cour à d'autres organismes et responsables publics et lui a confié comme nouvelle mission l'évaluation des politiques publiques. De même, elle a intégré les nouvelles normes communautaires relatives aux lois de finances prévoyant un élargissement du rôle de la Cour des comptes à l'appréciation des performances réalisées par les organismes publics soumis à son contrôle ainsi que les systèmes de contrôle interne et de contrôle de gestion mis en place par ces derniers. La Cour bénéficie aussi avec la

réforme d'une autonomie financière dont les modalités d'application sont fixés et précisés par décret.

Au vu de ce qui précède, il ressort que la Cour des comptes du Sénégal bénéficie d'un cadre juridique cohérent et approprié, construit sur plusieurs niveaux :

- les directives communautaires de l'UEMOA ;
- la Constitution ;
- les lois organiques ;
- les textes réglementaires d'application.

1.1.2. Les Missions de la Cour

La Cour des comptes dispose d'un champ de compétences suffisamment étendue couvrant tous les organismes publics et toutes les opérations relatives aux finances publiques. Les compétences couvrent aussi tous les volets de l'audit ; la régularité et la conformité, l'audit de performance et l'évaluation des projets et politiques publics. Le mandat confié à la Cour est assez large et s'inspire des standards internationaux en la matière. Il permet à l'ISC du Sénégal d'exercer dans des conditions d'étendue et de profondeur appropriées.

Cependant, ce dispositif reste largement inspiré par les attributs primaires d'une ISC sous forme de juridiction financière. Il a accordé la même importance aux différents types de compétences exercées par la Cour (Contrôle de régularité et de conformité, audit de performance et appréciation des résultats et évaluation des projets et politiques publics). Or, si l'on fait un benchmark au niveau international, les pratiques développées par les ISC des pays avancés, montrent clairement que la priorité est plutôt accordée aux activités se rapportant à l'audit de performance et à l'évaluation des politiques publiques.

La Réforme du cadre juridique de 2012 ne s'est pas affranchie du cadre traditionnel des juridictions financières. Par conséquent, elle n'a pas suivi la tendance mondiale privilégiant l'audit de performance et l'évaluation des projets et politiques publics par rapport aux activités à caractère juridictionnel et celles se rapportant au contrôle de régularité et de conformité.

1.1.3. Indépendance

La Constitution du Sénégal a placé la Cour des comptes au même niveau que les autres Institutions de la République. Elle consacre son indépendance par rapport au Parlement et au Gouvernement au même titre que les autres composantes du pouvoir judiciaire.

Le Premier Président de la Cour est nommé par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois (article 8 de la loi organique de 2012). Les magistrats sont régis par un statut particulier et leur carrière est gérée par le Conseil supérieur de la Cour des comptes. Cet organe est présidé par le Président de la République qui est assisté par le ministre des finances qui en est le vice-président.

La Cour élabore son programme annuel de contrôle en interne en fonction de ses priorités, sans interférences externes. Le programme peut inclure des demandes provenant du Président de la République ou du Parlement dans le cadre de l'assistance que la Cour prête à ces Institutions. Le programme annuel arrêté est transmis, pour « information » au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale. L'article 8 de la loi organique de 2012 en son alinéa 4 précise que c'est pour information, pour marquer l'indépendance de la Cour dans la programmation de ses contrôles.

L'indépendance de la Cour des comptes est aussi garantie par l'inamovibilité de ses membres énoncée par l'article 4 de la loi organique de 1999 portant statut des magistrats. Le caractère collégial est observé dans toutes les procédures ; les formations de jugement de comptes des comptables publics, la discipline financière, les rapports de contrôle de la gestion, le rapport sur l'exécution des lois de finances (RELF) et le rapport public. Ce dispositif confère à la Cour et à ses magistrats une indépendance institutionnelle, organique et fonctionnelle par rapport aux autres Institutions de l'Etat. Cette indépendance se manifeste notamment lors de la prise de décisions dans les formations collégiales.

Toutefois, il a été constaté dans la pratique que les magistrats travaillent dans une certaine autonomie ; chacun a tendance à accomplir ses tâches selon une approche propre en termes d'organisation, de méthodes, d'instruments, etc. Ceci impacte la fonction de coordination et de suivi de leurs travaux qui mériterait d'être renforcée. Ce constat est corroboré notamment par la non application du manuel de procédures malgré qu'il constitue un référentiel professionnel pour accomplir les diligences dans tous les métiers de la Cour.

« L'indépendance de la Cour est également garantie par son autonomie budgétaire qui constitue un critère déterminant, au plan international, pour apprécier l'indépendance des Institutions chargées du contrôle supérieur des finances publiques. Le Premier Président est depuis la réforme de 2012, l'ordonnateur du budget de la Cour, ce qui renforce l'autonomie financière de l'Institution. Il ne rend compte de l'utilisation des crédits qu'aux membres de la Cour, sur rapport présenté par un ou plusieurs magistrats qu'il désigne lui-même. » (DIOUKHANE, 2015 :236)

La Cour bénéficie d'un niveau d'indépendance comparable à ce qui est prévu par les standards internationaux en la matière. Néanmoins, les moyens alloués à la Cour restent insuffisants pour qu'elle puisse s'acquitter de ses missions dans des conditions appropriées. Le portefeuille public est tellement important et les risques inhérents à sa gestion variés au point que la Cour ne pourra couvrir toutes les charges avec les moyens humains et matériels dont elle dispose actuellement.

La Cour bénéficie actuellement d'appui budgétaire de la part de ses partenaires financiers et techniques que sont la Banque mondiale, la Délégation de l'Union Européenne et les coopérations française et canadienne à travers le projet d'appui aux administrations économiques et financières. Cette coopération a permis de prendre en charge :

- la rémunération d'une bonne partie des vérificateurs, assistants de vérification et du conseiller en communication ;
- une étude relative au schéma directeur informatique ;
- l'équipement de la Cour en moyens informatiques adéquats ;
- l'organisation de session de formation pour le personnel ;
- l'achat de véhicules ;
- le financement de déplacements ; etc.

Sans cet appui, la Cour se contentant de seules dotations budgétaires allouées par le Gouvernement, serait dans l'impossibilité d'accomplir les travaux qu'elle entreprend actuellement.

1.2. Le dispositif de planification stratégique et reddition des comptes

Cette partie sera consacrée à l'analyse de la planification stratégique et des mécanismes de reddition des comptes.

1.2.1. La planification stratégique

La Cour des comptes s'est dotée d'un premier plan stratégique qui a couvert la période 2010-2014. Ce plan a été élaboré en interne sur la base d'un benchmark international. Ce document a défini les fondamentaux de fonctionnement de la Cour à savoir, la vision, la mission, les valeurs. De même, il a arrêté cinq priorités stratégiques suivantes :

- améliorer le cadre organisationnel et fonctionnel de la Cour ;
- moderniser les activités de soutien ;
- renforcer les ressources humaines ;
- développer les productions de la Cour ;
- renforcer les relations extérieures et l'image de la Cour.

Le plan ainsi adopté a été communiqué aux hautes autorités du pays. Ce document a servi de base de négociations avec les différents partenaires et bailleurs de fonds. En interne, il devait servir d'élément fédérateur des différentes composantes de la Cour et fixer une orientation commune vers laquelle tout le monde devait converger.

Les autorités de la Cour ont mis en place en juin 2014, un comité pour la réflexion sur un deuxième plan stratégique 2015-2018 sur la base du référentiel de l'INTOSAI. Ce plan a été précédé d'une évaluation du plan 2010-2014 afin d'en tirer les leçons et mesurer l'importance des contraintes rencontrées lors de la réalisation des actions programmées. Cette initiative louable mérite d'être renforcée et ancrée dans la culture de l'Institution.

L'évaluation du plan stratégique 2010-2014 appelle les commentaires suivants :

- le plan a certes permis, après son adoption, de cadre à l'action de la Cour dans plusieurs domaines, mais n'a pas réellement servi d'outil de pilotage de l'Institution ;
- son appropriation par le personnel a été limitée. Il n'a pas fait l'objet de communication suffisante pour en faire un réel vecteur fédérateur de l'action de toutes les composantes de la Cour ;
- il n'a pas fait l'objet d'évaluation régulière et concomitante pour apprécier son état d'avancement et éventuellement corriger les aspects qui devaient nécessiter des réaménagements ;
- le plan n'avait pas fixé de vision quant à la nature de contrôle que la Cour devait exercer.

1.2.2. La reddition des comptes

La reddition des comptes est encadrée par un dispositif juridique clair. Tout gestionnaire public a l'obligation de rendre compte de sa gestion selon des modalités en fonction de la nature de ses responsabilités. Au sein de la Cour des comptes, le contrôle de la production des comptes fait intervenir le Parquet général et le Greffe central. La loi organique de 2012 sur la Cour des comptes dispose, en son article 12 alinéa 5 que « le procureur général veille à la production des comptes dans les délais légaux », et en son article 16 que : « le greffier en chef reçoit les comptes des comptables publics et avise le Procureur général de tout retard accusé dans leur production à la Cour. »

Les comptables publics de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics doivent produire leurs comptes de gestion dans les six mois qui suivent l'année financière concernée. Les responsables des agences, établissements publics, sociétés nationales et sociétés à participation publique majoritaire sont tenus de produire, six mois après l'exercice clos, les budgets, état de synthèse, procès verbal des organes délibérants et les rapports des commissaires aux comptes. Ces comptes sont réceptionnés et enregistrés après vérification de conformité au niveau du Greffe central. C'est ainsi que la tenue des dossiers permanents des comptables publics et un suivi de leur production est effectué. Le greffier en chef fait part au Procureur général des anomalies relevées dans la production de comptes, ce dernier comme stipulé par l'article 23 du décret précité prévoit qu'il renvoie les comptes à l'administration pour une régularisation dans un délai fixé par le parquet. Il faut signaler qu'une amende est prévue comme sanction contre tout comptable en cas de retard dans la production des comptes.

La situation de production des comptes de gestion à la Cour durant la Période 2009 à 2013 se présente comme suit :

Tableau 1 : La production des comptes

	Nombre	2013	2012	2011	2010	2009
Comptables de l'Etat	13	2	2	4	1	34
Comptables des CL	585	32	41	36	43	51
Comptables des établissements publics	65	14	11	8	12	7
Agences	50	8	0	0	0	0

***Source** : Cour des comptes Sénégal (à ajouter à ces organismes 24 sociétés nationales à participations publiques majoritaire)

Dans la pratique, le constat est que l'obligation de rendre compte n'est pas encore suffisamment ancrée dans la gestion publique du Sénégal. Selon les statistiques fournies par le greffe central de la Cour, une grande partie des justiciables de la Cour n'observe pas de façon scrupuleuse cette obligation. Cette situation est illustrée par les données suivantes :

- comptables de l'Etat production irrégulière des comptes de gestion depuis 2009 ;
- comptable des collectivités locales : absence de production depuis plusieurs années (2002, 2003, 2004) ou absence totale de production ;

- comptable des établissements publics : absence de production depuis plusieurs années (2003, 2004, 2005) ou absence totale de production.

Cette situation a un impact négatif sur le déroulement des travaux de la Cour. En effet, Elle juge des comptes produits tardivement ou de façon irrégulière, ce qui pose la question sur l'utilité même d'apurer des comptes qui remontent à plusieurs années et dont les responsables ne sont plus en fonction ou mis à la retraite.

Les comptes de gestion ne sont pas produits dans les délais légaux et parfois, les comptes d'une même catégorie de comptables ne sont pas produits de manière uniforme. Comme conséquence de cette situation, des problèmes de mise en état d'examen sont souvent soulevés.

De même l'article 46 de la loi organique relative à la Cour, prévoit que les établissements publics, les agences, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire doivent produire à la Cour, six mois suivant la clôture de l'exercice leurs budgets, bilans, comptes de résultats et tous les documents comptables et extra comptables ayant permis de les établir. Or, dans la pratique cette obligation n'est pas observée.

Cependant, il faut dire que la Cour a sa part de responsabilité dans cette situation. Elle n'a pas suffisamment organisé de campagnes d'information pour sensibiliser ses justiciables sur l'importance de la reddition des comptes et sa place dans le renforcement de la bonne gouvernance publique. Il importe de rappeler à ce sujet l'organisation en 2008 d'un séminaire avec les comptables des collectivités locales.

La Cour pourrait réserver dans son rapport public annuel, un chapitre dédié à la reddition des comptes. Dans cette partie, la Cour devrait faire état des organismes qui produisent leurs comptes et faire état des défaillances en la matière. Elle devrait également informer sur les diligences prises sous forme de relance ou de sanctions.

En plus de cela, il y'a des problèmes de logistique au niveau de la structure du greffe chargée de recevoir les comptes et gérer les archives ; les locaux disponibles ne sont pas suffisants en terme de superficie et leur équipement et aménagement n'est pas approprié pour accueillir tous les documents que la Cour est censée recevoir. Même leur sécurité n'est pas garantie. D'ailleurs, même si tous les organismes soumis au contrôle de la Cour décident de produire leurs comptes, cette dernière n'a pas de locaux suffisants et appropriés pour les archiver.

Section 2 : L'analyse de la Structure organisationnelle

Cette section porte sur les formations de la Cour et les services qui l'accompagnent dans ses missions ; le ministère public et le greffe, mais aussi sur ses ressources humaines.

2.1. Les Formations de la Cour des comptes

Cette partie traite des structures qui définissent le fonctionnement et l'organisation de la Cour.

2.1.1. Les Chambres

Le nombre de chambres permanentes et leurs compétences sont fixés par le décret n° 2012-23 du 27 décembre 2012 fixant les modalités d'application de la loi organique relative à la Cour des comptes.

A sa création, la Cour comptait quatre chambres dont trois permanentes. Avec la réforme de 2012 le nombre de chambres passe à cinq. La commission de vérification et de contrôle des entreprises publiques devient après son intégration à la Cour la Chambre des entreprises publiques (CEP). Cette réforme a aussi permis de scinder la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales en deux, la Chambre des affaires administratives (CAA) et la Chambre des collectivités locales (CCL). Elle a également dédié une Chambre à la fonction de discipline financière. Toutefois, vu le nombre réduit de magistrats, cette création risque de mobiliser des ressources alors qu'elles pourraient être plus utiles dans les métiers d'audit, de contrôle et d'évaluation.

Les compétences des Chambres dédiées au contrôle sont énumérées par les articles suivants de la loi organique 2012 :

Article 7. - La Chambre des Affaires budgétaires et financières est compétente pour les comptes de l'Etat et le contrôle de la gestion de ses services financiers (Impôt, Douane et Trésor). Elle est chargée, notamment, de :

- vérifier la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités de l'Etat ;
- s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services financiers de l'Etat;
- juger les comptes des comptables principaux de l'Etat ;
- préparer le rapport sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité ;

- formuler l'avis de la Cour sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance.

Article 8. - La Chambre des Affaires administratives est chargée de juger les comptes des établissements publics dotés d'un comptable public et de contrôler la gestion des établissements publics à caractère administratif et des services de l'Etat autres que les services financiers.

Article 9. - La Chambre des Collectivités locales est chargée de juger les comptes et de contrôler la gestion des collectivités locales et des organismes publics qui leur sont rattachés.

Article 10. - La Chambre des Entreprises publiques est chargée de juger les comptes des agences d'exécution, autorités administratives indépendantes et autres entités assimilées. Elle est, en outre, chargée de vérifier les comptes et de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les organismes et entreprises visés à l'article 31 de la loi organique sur la Cour des comptes, à l'exception des établissements publics à caractère administratif, et par les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ou de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

Article 32. - La Cour, siégeant en matière de discipline financière, a compétence pour sanctionner les faits présumés constitutifs de fautes de gestion et prononcer des amendes.

Cette organisation soulève les commentaires suivants :

- la fixation de l'organisation par décret lui donne un caractère rigide pouvant constituer une contrainte en cas de besoin ou volonté de révision de l'organisation. Sachant que ce qui prévaut dans des Institutions similaires, l'organisation reste une compétence du ressort du Premier président ;
- la répartition des compétences entre les Chambres dédiées au contrôle s'est faite sur la base d'un critère organique et non sectoriel. Avec cette organisation, les chambres ne pourront avoir une vision claire et intégrée sur la manière dont se comporte les différents secteurs d'activité du fait qu'elles ne contrôlent pas tous les intervenants dans la réalisations de politiques publiques : Ministères, établissements publics, sociétés d'Etat, sociétés à participation majoritaire publique, sociétés délégataires de la gestion de services publics ;

- la structure organisationnelle ne favorise pas l'audit intégré couvrant aussi bien la régularité et la conformité que la performance. Cette situation est manifeste entre les Chambres des affaires budgétaires et financières et la Chambre des affaires administratives. La première juge les comptes des comptables de l'Etat chargés d'exécuter des opérations de recettes et dépenses alors que la seconde contrôle la gestion des départements ministériels (excepté le ministère des finances). Elle l'est également entre la Chambre des entreprises publiques et les autres chambres. Cette situation aurait comme conséquence qu'aucune des structures de contrôle ne pourrait approcher des secteurs d'activité dans leur globalité au niveau des risques qui leur sont inhérents, de l'importance des politiques et projets publics, des enjeux pour les citoyens et la collectivité et même des chevauchements de compétences pourraient en résulter.
- l'organisation actuelle ne favorise pas l'instauration de passerelles entre le contrôle de régularité (jugement des comptes) et le contrôle de la gestion et de la performance en raison de l'éclatement des compétences.
- ajouter a cela la dispersion des chambres sur trois sites distincts. Du fait que cette situation ait perduré, au quotidien le personnel pourrait développer le sentiment d'appartenir à des Institutions différentes.

2.1.2. L'audience plénière solennelle

« A la différence des autres formations juridictionnelles, l'audience plénière solennelle n'est pas une formation de jugement. C'est la seule des formations de la Cour dont le caractère public des séances est la règle. » (DIOUKHANE, 2016 :43). La Cour des Comptes siège en audience plénière solennelle pour recevoir le serment des magistrats et procéder à leur installation dans leurs fonctions, ou pour d'autres motifs sur un ordre du jour particulier arrêté par le premier président. Y assistent l'ensemble des magistrats du siège et du parquet. (Article 18 de la loi organique). Les attributions de l'audience solennelle de la Cour des comptes du Sénégal ne sont pas fixées de manière limitative par la loi organique contrairement à ce qui prévaut dans d'autres Cours des comptes au sein de l'UEMOA.

2.1.3 Les chambres réunies

Les chambres réunies se composent du premier président de la Cour, des présidents de chambre, des chefs de section et de deux magistrats de chaque grade élus par leurs pairs pour deux ans. La formation des chambres réunies ne peut siéger qu'avec au moins sept de ses membres. Elles peuvent être complétées, pour chaque affaire, par un magistrat rapporteur qui

a voix délibérative. En cas de partage égal des voix, celle du premier président est prépondérante. Le Procureur général est présent aux audiences des chambres réunies de même que le greffier en chef tient le registre des délibérations et dresse procès-verbal des séances de chambres réunies.

La Cour siège en chambres réunies pour :

- formuler des avis sur les questions importantes de procédure ou de jurisprudence ;
- juger les affaires qui lui sont déférées par le premier président de la Cour, sur renvoi d'une chambre, sur réquisitoire du Procureur général, sur renvoi après cassation ou sur recours en révision d'un arrêt de la chambre de discipline financière ;
- adopter le texte du rapport public général annuel, le rapport sur le projet de loi de règlement et la déclaration générale de conformité ainsi celui de l'avis à donner par la Cour sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par les responsables de programmes, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance dressés par ces derniers ;
- statuer sur l'amende pour entrave à l'exercice de leurs fonctions par les magistrats et les rapporteurs de la Cour, telle que prévue par l'article 63 de la loi organique de 2012 ;
- approuver les projets de budget de la Cour.

Les chambres réunies sont, en outre, saisies par le premier président de la Cour, à l'occasion des affectations des magistrats au sein des différentes chambres ou pour la création de sections dans les chambres.

2.1.4. Le comité des rapports et des programmes

C'est l'article 24 de la loi organique 2012 sur la Cour qui fixe ainsi qu'il suit la composition du comité : le Premier Président, le Procureur général, les présidents de chambre, un rapporteur général désigné pour chaque rapport et le secrétaire général de la Cour. Le Premier Président peut y désigner d'autres magistrats de la Cour. Le comité des rapports et

des programmes est notamment chargé de préparer le programme annuel d'activité de la Cour et d'arrêter le texte du rapport public général annuel.

2.1.5. La conférence des présidents et du Procureur général

La conférence des présidents et du Procureur général se réunit, à l'initiative du Premier Président, pour donner son avis sur l'organisation, les travaux et l'activité générale de l'institution. Sa composition et ses attributions sont fixées par l'article 25 de la loi organique sur la Cour des comptes de 2012. Ainsi la conférence des présidents et du Procureur général est composée du Premier Président de la Cour, du Procureur général, des présidents de chambre et du secrétaire général. Le greffier en chef en assure le secrétariat et a voix consultative.

2.2. Le ministère public

La Cour est dotée d'un ministère public exercé par le Procureur général, assisté d'un premier avocat général et d'avocats généraux. Le procureur général est nommé par décret, après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes, alors que le premier avocat général et les avocats généraux sont nommés suivant la même procédure, mais choisis parmi les magistrats de la Cour. Le parquet représentant le Gouvernement on pourrait tenter de croire que le Procureur général n'est pas indépendant à l'égard du pouvoir exécutif. Cependant par devoir d'ingratitude, il est de fait indépendant du Gouvernement qui le nomme de façon discrétionnaire, ainsi que de la Cour.

Les attributions du Procureur général sont énumérées à l'article 12 de loi organique 2012 sur la cour des comptes. Les interventions du Procureur général prennent la forme de réquisition, actes introductifs d'instances et de conclusions qui sont des avis ou notes sur les rapports qui lui sont transmis. Il veille à la production des comptes dans les délais légaux. Il conclut obligatoirement sur tous les rapports aux fins de jugement des comptes qu'ils soient provisoires ou définitifs. Pour l'activité se rapportant au contrôle de la gestion, les rapports lui sont communiqués à sa demande ou sur décision des Présidents de Chambres.

Avant la réforme de 2012, il était obligatoirement destinataire de tous les rapports que produit la Cour, ce qui était à l'origine de retard. Mais, depuis la réforme le parquet dispose d'un délai d'un mois pour le dépôt des conclusions, faute de quoi la chambre concernée statue de plein droit. *« C'est pourquoi l'article 12 de la loi organique de 2012 prévoit que seules sont obligatoires les conclusions sur les rapports concernant les quitus, les rapports contenant des propositions de suite contentieuse, en l'occurrence les débet, les amendes, la gestion de fait,*

les rapports sur la compétence, les pourvois et les recours en révision. » (DIOUKHANE, 2016 :39)

L'activité du ministère public ces derniers exercices concernant la situation des conclusions et réquisitions déposées par le commissaire du droit peut se résumer comme suit :

Tableau 2 : Les Conclusions du parquet sur les rapports:

	2013	2012	2011	2010	2009
Arrêts provisoires jugement des comptes	11	9	25	9	47
Arrêts définitifs jugement des comptes	0	0	0	0	16
En matière de discipline financière	1	2	0	0	15
Rapports de contrôle de gestion	2	5	0	3	2
RELF	2	0	4	4	3
Rapport public	4	1	2	2	0
Autres	4	5	5	6	0
Total	24	22	36	24	83

Source : Cour des comptes du Sénégal, retraitement mission.

A travers ce tableau, il ressort que depuis 2009, aucun rapport aux fins de jugement définitif n'a été transmis au commissaire du droit pour conclusions. Ceci peut se traduire par le fait qu'aucun arrêt définitif n'ait été prononcé par la juridiction depuis cette date. De même, pour le contrôle de la gestion, le nombre de rapport transmis au commissaire du droit reste modeste en comparaison aux ressources humaines de la Cour et leur niveau de qualification (Cf. partie RH).

Il est à souligner que le Parquet ne dispose pas de greffe propre, malgré les spécificités inhérentes à cette fonction en termes de procédure.

2.3. Le greffe

La Cour des comptes est dotée d'un service de greffe central dirigé par le greffier en chef qui a plusieurs attributions dont les plus importantes sont les suivantes :

- le greffier en chef reçoit les comptes des comptables publics et avise le Procureur général de tout retard accusé dans leur production à la Cour (article 16 de la loi organique de 2012 sur la Cour des comptes) ;

- le greffier en chef tient le registre des délibérations lors de l'audience plénière solennelle. En cas d'absence, il est suppléé par un greffier de chambre (alinéa 2 de l'article 18 de la loi organique de 2012 sur la Cour des comptes) ;
- le greffier en chef tient le registre des délibérations et dresse procès-verbal des séances de chambres réunies ;
- le greffier en chef en assure le secrétariat de La conférence des présidents et du Procureur général.

Par une note de service n°00280CC/SG/fs du 25 mars 2009, le Président de la Cour avait désigné un groupe de travail chargé de proposer un cadre réglementaire et d'organisation du greffe central. Jusqu'à présent ce groupe n'a pas déposé le rapport qui devait servir de base pour la prise d'une ordonnance organisant le service greffe. C'est dire que, la fonction de greffe ne bénéficie pas de l'intérêt qui devait lui être réservé malgré le fait qu'elle occupe une place centrale dans le fonctionnement de la juridiction. En effet, cette structure censée être le relais de la Cour avec ses justiciables, connaît plusieurs insuffisances dont les principaux sont les suivantes :

- le greffe ne dispose pas de procédure formalisant ses interventions dans tout le processus : organisation des séances de jugement des comptes et des formations de délibération des rapports de contrôle de la gestion ; notification des arrêts et rapports de la Cour ; suivi de la production ;
- le greffe ne tient pas de dossiers permanents des organismes soumis au contrôle de la Cour et ne tient pas à jour leur liste. De ce fait la Cour ne maîtrise pas ses justiciables ;
- il ne détient pas l'exhaustivité des informations liées aux activités de contrôle menées par la Cour, alors que tous les actes liés aux activités de contrôle doivent en principe, transiter par le greffe ;
- le greffe ne dispose pas d'application informatisée lui permettant d'assurer le suivi de l'activité des Chambres et du Parquet ;
- les rapports définitifs relatifs aux missions de contrôle de gestion ainsi que les référés ne sont pas notifiés par le greffe alors qu'ils sont censés avoir des suites au niveau des organismes qui en sont destinataires ;
- les locaux des archivages ne sont pas suffisants et leurs équipements ne sont pas appropriés. De plus l'accès à ces locaux ne fait l'objet de mesures de sécurité particulières ;

- le greffe rencontre des difficultés importantes au niveau de la notification des arrêts aux comptables publics, alors que sans cette notification, les arrêts prononcés restent sans effet juridique.

2.5. Ressources humaines

Dans cette partie, il s'agira d'abord de faire un aperçu général sur les ressources humaines de la Cour avant de se pencher sur la politique recrutement, de motivation et de formation de son personnel.

2.5.1. Cadre général

« Pour assurer un travail de haute qualité, les institutions suprêmes de contrôle financier ont besoin de personnel compétent, adéquatement rémunéré, qui soit encouragé à s'améliorer continuellement, particulièrement dans ses différents domaines d'expertise »(Rick Stapenhurst, 2002 :4). Les normes internationales soulignent l'importance des ressources humaines dans les ISC. Elles doivent exister en nombre suffisant et disposer des qualifications professionnelles nécessaires à l'accomplissement des travaux d'audit et de contrôle.

La cour des comptes du Sénégal dispose de 21 magistrats dont le Premier Président et les 5 présidents de Chambre, 33 assistants de vérification, 4 greffiers, 8 cadres administratifs et techniques et 32 agents de d'exécution. Il en ressort que la Cour dispose de 48 cadres opérationnels pour les contrôles. Ce qui constitue un potentiel important pour l'accomplissement des missions de la Cour eu égard au niveau de formation de base dont ils disposent et la politique de formation continue poursuivie depuis plusieurs années. Cependant, le nombre reste insuffisant par rapport à l'importance du portefeuille, mais s'il était bien encadré, animé et suffisamment optimisé, la production de la Cour pourrait être beaucoup plus importante et de qualité meilleure comparativement à ce qui prévaut actuellement. Cette situation est d'autant plus vraie que la Cour recèle de compétences individuelles reconnues.

La mobilité du personnel de contrôle (magistrats et vérificateurs) entre les différentes Chambres de la Cour n'est pas suffisamment développée. Alors que cette pratique permettrait aux bénéficiaires un enrichissement professionnel à travers le changement de structures, de portefeuille et le brassage d'expériences entre les différentes Chambres.

Les assistants de vérification constituent un potentiel important dont dispose la Cour pour accomplir ses missions. Dans l'ensemble, ils disposent de bonnes qualifications et animés de réelles motivations. La rémunération d'une bonne partie de cette catégorie était prise en

charge par les bailleurs de fonds. Ils sont associés aux différents travaux de contrôle réalisés par la Cour ; ils accomplissent les tâches qui leur sont confiées sous la responsabilité des magistrats rapporteurs.

2.5.2. Le recrutement

Les conditions de recrutement des magistrats sont fixées par l'article 24 de la loi organique n°99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes. Ce même article a limité l'ouverture au concours de recrutement de magistrats quasi exclusivement aux seuls sortants de l'ENA. Cependant des nominations au tour extérieur peuvent avoir lieu dans les grades de conseiller maître et de conseiller référendaire, par décret, dans les conditions fixées à l'article 27 du décret précité. Ces deux modes d'accession à la magistrature de la Cour des comptes comportent des insuffisances. Le premier parce qu'il empêche la Cour d'avoir des profils d'auditeur de différentes horizons. Le second pose la difficulté de l'intégration des hauts cadres venant du tour extérieur aux travaux d'audits qui nécessitent des années d'expériences sur le terrain. Selon AKAKPO (2015 :136) « *Il est contre-performant de créer des Cours des comptes avec pour mode normal d'accès à la fonction de magistrats, la nomination de cadres en fin de carrière, c'est-à-dire par une sorte de remplissage par le haut.* »

La Cour n'a pas recruté de magistrats depuis 2003. Ce qui ne permet pas à l'Institution de renforcer ses moyens humains et rajeunir ses équipes en vue de faire face à une charge de travail de plus en plus importante. Il faut ajouter à cette situation le départ à la retraite de 5 magistrats et la mise en position de détachement de 5 autres.

Les assistants de vérification à la Cour sont recrutés par voie de concours et leurs conditions de recrutement, de service et de rémunération doivent être fixées par décret. Ils sont affectés dans les chambres par ordonnance du premier président de la Cour. Ils ont pour mission de participer aux travaux de vérification des comptes et au contrôle sur place et sur pièces, sous la direction et la responsabilité des magistrats rapporteurs. Ils ne peuvent exercer à la Cour aucune activité juridictionnelle. Ils sont assujettis au secret professionnel et bénéficient de la même protection que les magistrats dans l'exercice de leurs missions. Jusqu'à récemment, les assistants de vérification avaient des contrats de deux ans renouvelables une fois. Ce qui constituait une perte en ce sens qu'à la fin de leur contrat, la Cour perdait un groupe d'assistant bien formé et qui maîtrise le travail pour en recruter un autre à former et encadrer pour qu'il soit opérationnel. C'est ainsi que pour consolider la place de cette catégorie du

personnel au sein de la Cour, les autorités de la Cour ont engagé des discussions avec les autorités étatiques pour les intégrer en tant que personnel permanent.

La majorité des assistants de vérification en exercice à la Cour, a suivi des cursus en sciences économiques et juridiques. Or, vu la complexité croissante de la gestion des organismes publics, les auditeurs de ce profil, à eux seuls, ne pourront faire face à des risques métiers importants pour lesquels ils n'ont pas les qualifications techniques nécessaires.

2.5.3. Rémunération et motivation

La rémunération des magistrats de la Cour est fixée par un régime arrêté par la loi organique et ses textes d'application. Dans leur rémunération, les magistrats de la Cour sont assimilés à ceux d'ordre judiciaire.

En plus de son budget de fonctionnement, la Cour dispose d'un fonds d'intervention. Une grande partie de ce dernier lui permet de servir au personnel des primes selon une procédure et des critères de répartition fixés par une note interne. Ce fonds constitue une opportunité pour que la Cour puisse en faire un levier de motivation afin de distinguer les meilleures performances et compétences. Or, dans la pratique, les primes servies sur ce fonds ont plutôt le caractère d'un complément de salaire. Cette situation a tendance à ne pas considérer les cadres qui se distinguent par la qualité de leurs travaux et leur engagement envers l'Institution et ne favorise pas l'émulation entre les équipes.

2.5.4. Formation et développement des compétences

L'importance de la formation est soulignée par l'article 16 de la loi organique du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour qui stipule que : *« tout au long de leur carrière, les magistrats de la Cour des comptes doivent suivre les stages et séminaires organisés par la Cour à leur intention dans le cadre de la formation initiale ou continue. La mise à niveau des connaissances et le professionnalisme sont un devoir pour le magistrat financier. De la même façon, il peut leur être demandé dans le cadre des travaux de la Cour, de participer à toute action de formation afin de partager les connaissances acquises dans leur fonction. »*. Dans la pratique, il est noté la prise de conscience de l'importance de la formation et du développement professionnel au sein de la Cour. L'Institution a mis en place une véritable politique de formation articulée sur plusieurs niveaux.

- une formation de base destinée obligatoirement aux nouvelles recrues ;

- des séminaires pour la mise à jour des connaissances et compétences et pour anticiper l'évolution du métier d'audit et contrôle des finances publiques ;
- l'appui aux initiatives individuelles de formation dans les cas où certains cadres veulent renforcer leurs compétences dans des domaines particuliers.

Sur le plan de la gouvernance, cette activité est suffisamment encadrée. Elle est gérée par une cellule de formation rattachée au Secrétariat général qui élabore annuellement un plan de formation sur la base des demandes et besoins exprimés par les différentes structures de la Cour. Les plans annuels de formation sont validés par un comité de pilotage qui identifie les sources de financement des activités programmées.

Concernant les actions de formation organisées, elles ont porté sur l'audit de performance, l'évaluation des politiques publiques, la gestion de la dette publique, le nouveau code des marchés publics, l'évaluation de l'audit interne et la rédaction des référés, le régime financier de l'Etat, la gestion axée sur les résultats, le cadre de dépenses sectoriel à moyen terme, etc.. Certaines de ces formations ont été organisées dans le cadre de la coopération avec les partenaires financiers comme l'IDI, l'UEMOA, le CREFIAF, ...

Dans l'ensemble, les ressources humaines (magistrats et vérificateurs) dont dispose la Cour sont suffisamment qualifiées pour accomplir dans des conditions optimales leurs travaux. Les cadres ont des compétences individuelles solides, mais l'intelligence collective et la synergie semblent ne pas être au niveau des défis à relever par la Cour des comptes.

Le travail d'une ISC doit repose sur une bonne ossature organisationnelle. Il ressort de l'analyse des différentes parties de ce chapitre que la structure organisationnelle de la Cour présente beaucoup d'insuffisances que l'Institution gagnerait à corriger pour améliorer la qualité de ses travaux.

CHAPITRE 4 : DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES

Ce chapitre sera consacré dans sa première partie à l'analyse du cœur de métier de la Cour avant de se pencher dans une seconde partie sur la politique de communication de l'Institution.

Section 1 : L'analyse du processus de contrôle

Dans cette partie qui porte sur le processus de contrôle de la Cour, il s'agira de voir l'établissement du programme de contrôle, les types de contrôle, la conduite des missions, le dispositif de suivi des recommandations, le contrôle de la qualité des audits et le respect des principes professionnels.

1.1. Processus de programmation

Chaque année la Cour élabore son programme sur la base des propositions émanant des différentes Chambres. Après adoption par le comité des programmes et du rapport public, le Premier président l'arrête et en communique, pour « information », une copie au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale. La transmission pour information, notamment au Président de la République, est justifiée pour éviter les doubles emplois avec l'activité de l'inspection générale d'Etat et le sentiment d'acharnement qu'ils peuvent faire naître chez les responsables des organismes et des services contrôlés. Les programmes sont articulés par Chambre et par nature d'activité de contrôle (jugement des comptes, discipline financière, contrôle de la gestion et RELF)

Lors des entretiens avec les responsables des différentes structures de la Cour, il s'avère que la programmation ne se base pas sur un référentiel précis devant guider les propositions de chaque unité de contrôle. Chaque Chambre s'organise en interne pour faire des propositions en fonction de sa perception des enjeux, des risques et des priorités. D'ailleurs la structure du programme montre qu'il manque d'intégration. C'est une superposition de petits programmes. Or ce document annuel devant baliser l'action de la Cour pendant un exercice, doit reposer sur un référentiel solide contenant les bases de programmation tel que le secteur d'activité, l'enjeu budgétaire et financier, les risques conjoncturels et structurels, etc. ... Il devrait également être arrimé au plan stratégique de l'Institution. C'est à travers ce programme que le plan stratégique est décliné en actions et réalisations. C'est aussi à travers le programme que la Cour est censée assurer la veille de l'action de l'Etat surtout au niveau des chantiers et projets structurants.

1.2. Les contrôles de la Cour

La Cour vérifie les comptes des organismes publics à travers son contrôle juridictionnel et examine leur gestion par son contrôle non juridictionnel.

1.2.1. Le contrôle juridictionnel

« *Tout comptable public doit rendre compte de sa gestion devant la Cour des comptes* » (article 29 alinéa 1^{er} de la Loi organique 2012 sur la Cour des Comptes). La procédure de jugement des comptes porte sur la vérification des comptes de gestion des comptables publics par le juge. Elle a pour but d'assurer la transparence dans la gestion des deniers publics et aboutit à l'apurement du compte. La reddition des comptes constitue, pour tout comptable public principal, une obligation d'ordre public. Le compte à produire est constitué du fascicule, de compte de gestion accompagné des pièces générales et des pièces justificatives de recettes et de dépenses. Les comptes de gestion des comptables publics doivent être présentés annuellement au juge des comptes. La procédure d'apurement des comptes de gestion peut emprunter deux voies distinctes :

- celle de droit commun qui est l'apurement juridictionnel effectué par le juge des comptes ;
- celle d'exception qui est l'apurement administratif effectué par le comptable supérieur qui, à son tour, notifie sa décision à la Cour des Comptes, seule habilitée à juger les comptes.

Le point de départ de chaque contrôle est la désignation d'un rapporteur par ordonnance du président de chambre. L'ordonnance précise les objectifs, la nature et l'étendue du contrôle. Elle est transmise au greffier de la chambre pour préparer le dossier de la procédure. Ainsi, sur demande du rapporteur le dossier de l'entité objet du contrôle lui est transmis. Il complète le dossier en demandant au service des archives les liasses qui doivent accompagner les comptes de gestion à savoir les pièces générales et les pièces justificatives. Il peut aussi demander à l'entité tous documents utiles pour compléter son dossier. Lorsque ces diligences sont terminées, l'équipe d'audit, procède à la vérification des opérations des exercices en jugement qui comprend deux parties :

- la vérification du compte de gestion sur chiffres, dont la fixation de la ligne compte qui consiste à vérifier l'enchaînement des soldes d'un compte de gestion à l'autre ;

- la vérification du compte de gestion sur pièces, c'est-à-dire la vérification des opérations à partir des comptes de gestion en jugement et des pièces justificatives produites.

Dans la pratique l'absence d'enchaînement des comptes en jugement pose des problèmes pour la fixation de la ligne de compte.

Au fur et à mesure de l'instruction, le dossier de travail est renseigné, en classant dans des chemises distinctes les pièces déclassées relatives à chaque constatation faite. Par contre, les pièces justificatives des opérations n'ayant pas fait l'objet de vérification sont restituées au service des archives. Ce travail débouche sur la rédaction d'un rapport à fin d'arrêt provisoire. Ce rapport comporte deux parties essentielles :

- les suites du jugement des opérations contenues dans les comptes des exercices antérieurs ;
- les constatations sur le contrôle des opérations retracées dans les comptes de gestion des exercices en jugement.

Le rapport à fin d'arrêt provisoire est déposé par le rapporteur au greffe de la chambre avec le dossier de l'instruction. Le greffe de la chambre transmet le rapport et le dossier au procureur général qui après examen le transmet au Président de chambre avec ses conclusions. Ainsi, le président de chambre convoque une audience de délibération du rapport à fin d'arrêt provisoire. La chambre, composée d'au moins trois magistrats, délibère et apostille chaque observation. A ce niveau, la seule présence du rapporteur (magistrat) pour présenter et défendre le rapport peut entraîner des insuffisances. Il serait opportun de convier à la réunion, les vérificateurs qui ont participé à la mission même s'ils ne participent pas aux délibérations. A la suite l'audience de délibération, le rapporteur rédige l'arrêt provisoire qui est déposé au greffe pour transmission au président de chambre qui après correction le signe. La procédure de jugement des comptes étant contradictoire, l'arrêt est transmis au comptable public, pour qu'il produise ses justifications aux injonctions et observations de la chambre. Il dispose d'un délai maximum de deux mois.

La procédure suivie pour l'établissement du rapport à fin d'arrêt provisoire et de l'arrêt provisoire est reconduite pour l'établissement du rapport à fin d'arrêt définitif et de l'arrêt définitif ; après la réponse du comptable aux injonctions dans le délai.

1.2.2. Le Contrôle Non Juridictionnel

Le contrôle non juridictionnel des organismes publics et le Contrôle de l'Exécution des Lois de Finances sont les contrôles non juridictionnel de la Cour des comptes.

1.2.2.1. Le Contrôle Non Juridictionnel des organismes publics

Le contrôle non juridictionnel exercé par la Cour des comptes vise deux objectifs essentiels: l'appréciation de la qualité de la gestion ainsi que la proposition de moyens susceptibles d'améliorer les méthodes et d'accroître l'efficacité et le rendement. En effet, les dispositions de l'article 43 de la loi organique 2012 sur la Cour des comptes stipulent que : « Ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion. La Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés, l'adéquation des moyens utilisés, les coûts des biens et services produits, les prix pratiqués et les résultats financiers ainsi que l'impact sur l'environnement. Le contrôle porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités ainsi que sur la matérialité des opérations qui y sont décrites. En aucun cas, ce contrôle ne peut permettre d'ingérence dans la gestion des entités contrôlées »

Le rapporteur désigné par le président de chambre procède avec son équipe à l'examen des documents comptables, des rapports de gestion, notamment les bilans et documents annexes et en tire toutes les conclusions sur les résultats et la qualité de la gestion. Il établit un rapport provisoire qui, une fois adopté en chambre, est communiqué par le président de chambre aux dirigeants de l'organisme contrôlé, qui doivent répondre dans un délai de un mois ; par mémoire écrite. Ce dernier est transmis au rapporteur. A l'issue de cette procédure, la chambre peut procéder à l'audition des autorités de l'entité contrôlée, à leur demande ou à son initiative. Après cette audition, elle arrête définitivement le rapport dans lequel elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que sur la qualité de la gestion. Elle propose, le cas échéant, les redressements nécessaires, les sanctions éventuelles. Elle signale, enfin, les modifications qui lui paraissent devoir être apportées à l'organisation de l'entité contrôlée.

Après délibération, si la chambre a constaté des irrégularités du fait des administrateurs, relevé des lacunes dans la réglementation ou des insuffisances dans l'organisation administrative et comptable, elle en saisit le Premier Président de la Cour. Ce dernier en informe, par voie de référé, le premier ministre, les dirigeants des organismes contrôlés, les ministres intéressés, les autorités de tutelle et leur demande de faire connaître à la Cour les

mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés.(l'article 49 de la loi organique 2012 sur la Cour des comptes)

1.2.2.2. Le Contrôle de l'Exécution de la Loi de Finances

Le contrôle par la Cour de l'exécution des lois de finances s'inscrit dans le cadre de l'assistance que la Cour doit apporter à l'Assemblée Nationale, conformément à la Constitution du 22 janvier 2001 de la République du Sénégal qui dispose en son article 68 que « la Cour des comptes assiste le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Cette disposition est aussi contenue dans la loi organique 2012 sur la Cour des comptes en son article 2 en ces termes : « la Cour des comptes assiste le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances ». Cette assistance se traduit notamment par l'élaboration d'un rapport sur l'exécution des lois de finances (RELF) visant à permettre au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat et au ministre chargé des finances de prendre les mesures qui s'imposent au vu des observations et conclusions de la Cour. Le rapport établi doit rendre compte de l'exécution de ces opérations en donnant une vue d'ensemble de la situation financière de l'Etat au terme de la gestion contrôlée. Ce contrôle consiste à déterminer et à analyser les résultats des opérations financières de l'Etat et à en examiner la régularité et la sincérité, étant entendu que les opérations financières de l'Etat comprennent toutes les opérations du budget de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes et des opérations de trésorerie.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances est préparé par un groupe de magistrats et d'assistants de vérification qui s'intéressent aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances ainsi qu'à la gestion des autorisations budgétaires. Ainsi, ledit rapport comprend deux parties : la première partie décrit et commente les résultats généraux de l'exécution de la loi de finances et la deuxième partie analyse les modalités de la gestion des autorisations budgétaires. A l'issue du contrôle, les rapporteurs établissent un rapport provisoire qui est adressé aux administrations concernées du ministère de l'Economie et des Finances qui sont tenues de répondre par écrit aux observations des magistrats dans un délai de quinze jours. A l'expiration de ce délai, la Chambre des Affaires budgétaires et financières, compétente en la matière, examine, en présence des représentants du ministère de l'Economie et des Finances, le rapport du magistrat ainsi que les réponses écrites et les observations orales complémentaires appropriées à leurs questions.

Au terme de cette audition, la Chambre se réunit pour délibérer sur le rapport qui est ensuite soumis aux chambres réunies qui arrêtent et adoptent définitivement le texte du rapport, conformément à l'article 19 de la loi organique 2012 sur la Cour des comptes.

Ce rapport est enfin annexé au projet de loi de règlement et déposé par le Premier Président de la Cour des comptes sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale et transmis pour information au ministre chargé des Finances.

Dans la pratique, la Cour rencontre plusieurs difficultés dans le cadre de l'élaboration du RELF et de la déclaration générale de conformité mais les plus essentielles sont :

- la transmission toujours tardive des documents nécessaires par le ministre de l'Economie et des Finances ;
- les documents transmis par le ministre de l'Economie et des Finances ne sont pas toujours fiables.

Cependant, dans la pratique, les procédures de contrôle de la Cour souffrent des insuffisances suivantes :

- absence de plan de mission des contrôles dans toutes les chambres sauf à la CEP ;
- défaut d'organisation de la mission ;
- la durée et la chronologie des missions n'est pas maîtrisée ;
- absence de technique de sondage et d'échantillonnage ;
- absence de feuille de travail ou de FRAP ;
- la documentation des travaux d'audit est insuffisante voire inexistante.

1.3. Conduite des missions et mécanismes de suivi

La Cour n'a pas encore internalisé les normes internationales de l'INTOSAI (ISSAI) pour en faire un référentiel dans ses travaux malgré leur importance et l'avantage qu'elles procurent aux ISC qui les adoptent en termes d'efficacité, d'efficience et pertinence. « *Les audits sont plus efficaces lorsque les institutions suprêmes de contrôle financier adhèrent aux normes professionnelles de vérification, comme celles promulguées par l'Organisation internationale des Institutions suprêmes d'Audit (INTOSAI) ou celles des organes professionnels internationaux de comptabilité* » (Rick Stapenhurst, 2002 :4).

Aussi, la Cour ne dispose pas de mécanisme formel de suivi des missions. A travers les entretiens organisés avec les différents responsables, il ressort que la fonction d'encadrement, de coordination et de suivi des différentes travaux de la Cour, qu'ils soient en juridictionnels ou non juridictionnels, n'est pas suffisamment renforcée. Cette insuffisance d'encadrement et de coordination amène chaque magistrat et vérificateur à concevoir son approche propre de contrôle. Ce qui pourrait avoir comme conséquences des outputs disparates en matière de profondeur d'analyse, de pertinence, de qualité et de respect des délais, etc.. D'ailleurs, les rapports ne sont pas uniformes au niveau de la forme, de la structure, de l'approche, etc. Ceci en dépit du fait que la Cour dispose d'un manuel de procédures qui brasse tous les métiers de la Cour et qui a nécessité beaucoup d'efforts et le recours à une expertise externe pour son élaboration.

Il faut cependant souligner que la Chambre chargée du contrôle des entreprises publiques dispose, quoique de manière informelle, de bonnes pratiques en matière d'encadrement, de coordination et de suivi des missions.

1.4. Suivi des recommandations

Dans chaque ministère, un haut fonctionnaire ayant au moins le rang d'un directeur d'administration centrale et dont la désignation est notifiée à la Cour est chargé de veiller à la suite donnée aux référés. Cependant, dans la pratique cette dernière disposition de l'article 49 de la loi organique 2012 sur la Cour des comptes n'est pas respectée. En effet, la Cour ne dispose pas de mécanisme de suivi des recommandations qu'elle émet à l'occasion de ses missions d'audit. Or, selon les normes internationales en la matière, la Cour doit assurer le suivi des recommandations qu'elle formule à l'occasion de ses travaux selon une périodicité déterminée et publie les suites qui leur sont réservées. « *La maîtrise des fonds publics est moins efficace si les questions et les recommandations d'audit ne sont pas suivies par le parlement et mises en œuvre par la branche exécutive* » (Rick Stapenhurst, 2002 :4). A travers le suivi des recommandations et la publication des suites qui leur sont réservées, la Cour pourrait accomplir son rôle de renforcement de la bonne gestion dans les organismes qu'elle contrôle. Les publications jouent également un rôle pédagogique envers tous les organismes publics.

1.5. Contrôle qualité des activités d'audit

Au sein de la Cour, la fonction assurance qualité aide à garantir à ce que toutes les missions d'audit et de contrôle soient menées et conduites conformément aux normes applicables. Le contrôle qualité s'effectue par le biais de deux vecteurs, les procédures et l'encadrement.

Au niveau des procédures, excepté celles prévues par la loi organique et le décret d'application, il n'existe pas de référence interne spécifique à l'assurance qualité des travaux de contrôle et d'audit. Or, la Cour dispose depuis 2009, d'un manuel complet. Il couvre l'organisation de l'Institution, les procédures juridictionnelles, les procédures non juridictionnelles et les procédures spéciales. Toutefois, il faut dire que ce référentiel qui pourrait servir de cadre d'harmonisation des méthodes de travail entre les différentes structures n'a pas été mis en application. Cela n'a pas également permis de disposer d'un véritable plan d'assurance qualité. Il y'a aussi un manque de rapprochement manifeste entre les différentes structures pour partager les bonnes pratiques. A titre d'exemple, l'expérience cumulée par la Chambre des entreprises publiques ex CVCCEP n'a pas été suffisamment partagée malgré la richesse du savoir cumulé.

Au niveau de l'encadrement, la fonction de contrôle qualité reste beaucoup à améliorer. La conception de l'indépendance dont se font les magistrats semble les amener à travailler chacun selon son propre référentiel. Les présidents de Chambres formulent leurs observations, au même titre que les autres magistrats, au moment de l'adoption des rapports par les Chambres. Or, de par leur rôle et fonction, les présidents de Chambres doivent suivre les missions dans toutes leurs étapes ; planification et préparation, élaboration des plans d'audit, lancement des missions, validation des diligences sur le terrain, choix des échantillons, documentation des missions, etc.

1.6. Vérification du respect des principes professionnels

L'évaluation a porté sur les aspects de déontologie et d'éthique et à voir si les règles en place étaient conformes aux normes internationales (intégrité, indépendance, objectivité, réserve,...). La loi organique portant statut des magistrats stipule clairement les droits, obligations et garanties dont bénéficient ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi à son article 10, il dit que : « *les membres de la Cour sont tenus au secret professionnel. Ils doivent en toutes circonstances, faire preuve de la réserve, de l'honnêteté et de la dignité qui découlent de leur serment et de leurs fonctions.* ». L'article 63 de la loi organique 2012 impose même à la Cour de prendre toutes dispositions pour assurer le secret de ses

investigations. Il est interdit aux magistrats toute activité, démonstration ou prise de position politique ou syndicale, ainsi que toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement de la Cour (article 11 de la loi organique sur le statut des magistrats). Il leur est également interdit d'avoir, sous quelque forme que ce soit, directement ou par personne interposée, des intérêts dans un organisme sur lequel s'exercent les contrôles de la Cour (article 12 de la loi organique sur le statut des magistrats). Il existe même une charte déontologie du CREFIAF dont la Cour est membre actif. Cette charte devrait faire l'objet d'une diffusion à plus grande échelle par ordonnance du Premier président. Des sanctions sont aussi prévues dans la loi organique portant statut des magistrats pour les cas de non respect des principes professionnels. En effet, l'article 40 de la loi précitée stipule que : « *Tout manquement par un magistrat de la Cour des comptes à ses obligations statutaires, à l'honneur ou à la dignité de sa fonction constitue une faute susceptible de sanctions disciplinaires, sans préjudice des poursuites pénales qui peuvent être engagées lorsque ce manquement constitue un délit ou un crime.* ». Il faut cependant, signaler que toutes ces dispositions citées s'appliquent aussi à tout le personnel de contrôle non magistrat à savoir les rapporteurs particuliers, les assistants de vérification et les experts recrutés dans le cadre des missions spécifiques.

Section 2 : L'analyse de la politique de communication

Dans le cadre de notre étude la politique de communication renvoie à toutes les actions entreprises par la Cour pour vulgariser les travaux de l'institution. Il s'agira donc de voir le système d'information de la Cour, ses relations avec ses partenaires et son environnement et sa politique de communication.

2.1. Le système d'information

La Cour dispose d'un service informatique dirigé par un ingénieur informatique qui est secondé par un technicien supérieur.

Dans le cadre de l'appui dont bénéficie la Cour auprès de ses bailleurs de fonds, elle a pu réaliser un schéma directeur informatique depuis janvier 2008.

Les équipements et moyens informatiques en termes d'ordinateurs, de PC portables, d'imprimantes et de copieurs sont largement suffisants pour les besoins de travail de l'ensemble du personnel de la Cour. La Cour avait également acquis des logiciels informatiques d'aide à l'audit (IDEA) qui il faut le dire n'ont quasiment pas été utilisés dans le cadre de ses travaux.

La Cour dispose d'un site web fonctionnel. En revanche, un réseau Intranet a été mis en place, mais a été abandonné alors qu'il pouvait servir de vecteur de partage du savoir faire entre les différentes composantes de la Cour.

La Cour ne dispose pas encore d'applications informatiques liés aux différents process de métiers depuis le greffe jusqu'aux outputs finaux. Elle ne dispose pas d'outils de pilotage des procédures de contrôle malgré l'importance de son portefeuille. Cette insuffisance est entraînée d'être comblée par le recours à un prestataire de services qui lui a élaboré, depuis juillet 2013, les termes de références pour le lancement d'un marché sur l'automatisation des procédures de la Cour. Mais le succès de ce projet reste tributaire de l'achèvement des travaux du siège de la Cour.

2.2. Relations avec l'environnement et les partenaires

La Cour des comptes entretient des contacts réguliers avec son environnement notamment à travers ses interventions et la publication de son rapport public. Elle entretient également des rapports privilégiés avec l'Assemblée Nationale à travers notamment les RELF qui accompagnent les projets de lois de règlements. Elle a aussi des rapports avec le ministère de l'économie et des finances. Un protocole d'accord a été signé récemment entre le Premier président et le ministre des finances qui constituera un espace de dialogue et d'échange entre les deux partenaires. Comme conséquence de cette nouvelle donne, la Cour est désormais associée à toutes les grandes réformes en matière des finances publiques. Depuis, le nombre d'observations faites par la Cour à l'occasion des RELF a tendance à diminuer.

La Cour a également signé récemment un protocole d'accord avec l'Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agréés du Sénégal (ONECCA). Ce partenariat a pour objet de favoriser entre les parties la réalisation d'actions communes. Il s'agira aussi de développer des échanges d'expériences, de savoir faire et d'informations sur l'application des normes comptables et sur l'évolution de l'audit externe dans le secteur public.

La perception des interventions de la Cour auprès des organismes audités est plutôt positive. Les rapports traditionnels contrôleurs-contrôlés ont tendance à céder la place à des rapports constructifs et de partenariat.

La Cour entretient également des rapports privilégiés avec les bailleurs de fonds, notamment la Délégation de l'Union Européenne et la Banque mondiale. L'Institution bénéficie d'une confiance importante auprès de ces deux partenaires qui d'ailleurs ont mis en place d'importantes lignes de crédit à son profit dans le cadre de l'appui budgétaire qu'ils procurent

au Gouvernement du Sénégal. Ces organismes paraissent disposer à accompagner la Cour dans la réalisation de ses projets et dans la réussite de ses missions.

2.3. Politique de communication

Le Premier Président fait connaître, par voie de référés, au Président de la République, au premier ministre et aux ministres concernés, les observations formulées par la Cour à l'issue de ses contrôles. Il remet également le rapport public général annuel au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale. (Article 8 de la loi organique 2012). Depuis 2007, le rapport public fait l'objet après sa publication d'une conférence de presse animée par le Premier président et les magistrats rapporteurs. Il est également publié sur le site internet de la Cour.

Après plus d'une décennie d'existence, le diagnostic de la politique de communication de la Cour a été effectué donnant lieu à l'élaboration d'une note méthodologique de conception du plan global de communication. Ce diagnostic a relevé certaines insuffisances dont les principales sont :

- l'inexistence d'un document stratégique de communication ;
- l'absence d'une identité visuelle propre à la Cour ;
- le manque d'un site intranet.

Il a également permis d'élaborer un plan de communication pour la période 2014-2016. Ce plan a été conçu en phase avec le plan stratégique 2009-2014 notamment en son objectif n°5. La Cour a fait recours aux services d'un spécialiste en communication pour qu'il l'assiste dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan. C'est dans ce cadre qu'une revue d'information traitant des activités de la Cour est éditée chaque trimestre. La Cour a également organisé à Matam et Saint Louis, au mois d'octobre 2016, deux journées d'information, de communication et d'échanges sur ses activités. Ces journées organisées avec le soutien financier de l'Union Européenne avaient pour cibles principales : les comptables publics, les administrateurs et ordonnateurs de crédits, les représentants de la société civile et les représentants de la presse locale.

Il faut cependant, signaler que le niveau de collaboration entre la Cour et les autres organes de contrôles comme l'inspection générale d'Etat (IGE) est faible, ce qui explique que parfois les deux organes de contrôle interviennent parfois dans la même entité.

Il faut noter également, que la communication interne au sein des différentes structures de la Cour est à renforcer.

3. Recommandations

Un des principaux objectifs de cette étude est la formulation de recommandations qui pourront contribuer à améliorer l'efficacité de la Cour des Comptes. Ainsi, nous avons d'une part, les recommandations liées à l'organisation et d'autre part celles sur le processus de contrôle de la Cour.

3.1. Recommandations sur l'organisation de la Cour

La Cour de part ses missions et le caractère particulier qui est le sein, devrait bénéficier d'un traitement privilégié. C'est pourquoi, la Cour devrait promouvoir auprès du Gouvernement ses spécificités en tant qu'Institution supérieure de contrôle des finances publiques afin qu'il lui alloue plus de ressources pour lui permettre d'assurer ses missions dans des conditions optimales. A ce titre le Gouvernement devrait renforcer les moyens mis à sa disposition comme un investissement rentable aidant à optimiser davantage la gestion des ressources publiques. Aussi la Cour gagnerait en notoriété au sein de l'échiquier institutionnel en renforçant son indépendance dans la pratique.

Les autorités de la Cour doivent faire de la planification stratégique un réel instrument de pilotage en y intégrant le suivi de l'exécution des actions programmées, l'évaluation et le reporting. Il faudra pour cela, associer toutes les composantes de la Cour dans l'élaboration du plan stratégique. Ce plan doit être partagé et discuter en interne de sorte que le personnel se l'approprie.

La reddition des comptes constitue un élément important dans le dispositif de contrôle de la Cour. Elle devrait faire l'objet d'un plan d'action articulé autour des différents intervenants dans la production des comptes. C'est pourquoi, la relation entre le Parquet et le Greffe central qui sont deux piliers essentiels dans ce dispositif doit être organisée par une ordonnance du Premier Président. Aussi, il faut développer au niveau du Greffe central, un système d'information à même d'assurer le suivi des flux liés à tous les processus métiers. La Cour devrait s'ouvrir davantage sur les organismes publics soumis à son contrôle pour promouvoir la culture de reddition des comptes en tant qu'obligation légale. Elle doit également engager une réflexion avec le ministère de finances au sujet de la production des comptes des comptables publics et explorer avec ce dernier la possibilité de mutualiser les locaux d'archivages. La Cour gagnerait à s'engager dans la voie des nouvelles technologies

en explorant l'opportunité de la reddition des comptes par voie électronique vu les problèmes d'archivages qu'elle est confrontée.

Le Greffe central joue un rôle fondamental dans l'accomplissement des missions de la Cour. C'est pourquoi, la Cour doit engager une réflexion pour redéfinir la place que doit occuper la fonction greffe au sein de sa structure organisationnelle. Ainsi, Elle doit moderniser et informatiser les procédures de la fonction greffe. La cour doit aussi, adopter un système d'archivages moderne, facilitant l'accès à l'information et répondant aux normes de sécurité.

Le personnel de contrôle de la Cour des comptes est très insuffisant comparé à l'importance et l'entendue de son portefeuille d'activités. La Cour doit faire un plaidoyer auprès des autorités compétentes pour augmenter le personnel de contrôle en recrutant chaque année des magistrats et des vérificateurs jusqu'à l'atteinte d'un effectif raisonnable. Elle doit aussi penser à diversifier les profils de son personnel lors des recrutements pour couvrir les différents secteurs d'activités qui sont soumis à son contrôle. La Cour doit également encourager la mobilité du personnel de contrôle entre les chambres. Un autre défi important de la Cour c'est la motivation du personnel de contrôle non magistrat. Ainsi, Elle doit, gérer la carrière de cette catégorie de son personnel en prévoyant dans ses textes, la possibilité pour ces derniers d'accéder à la fonction de magistrat, soit pas voie de concours ou créer une passerelle pour eux après quelques années d'expériences de contrôle à la Cour.

3.2. Recommandation sur le processus de contrôle de la Cour

La Cour devrait dans le cadre de ses missions adopter une politique de contrôle fixant l'importance de chaque type de contrôle. Dans ce cadre, il est nécessaire d'accorder plus d'importance aux attributs liés à l'audit de performance et à l'évaluation des politiques et programmes publics. Ces types de contrôles auront plus d'impacts dans sa contribution à la bonne gouvernance. La Cour doit se doter d'un référentiel de programmation et veiller à son application à tous les niveaux. Elle doit aussi actualiser son manuel de procédures et promouvoir son application en tant que référentiel commun pour toutes activités de contrôle. La Cour a également intérêt à renforcer la fonction de coordination et mettre en place un dispositif de suivi des missions et des recommandations.

La qualité des travaux réalisés par les ISC a une incidence directe sur leur réputation et leur crédibilité et, en bout de ligne, sur leur capacité à réaliser leur mandat. C'est pourquoi, la Cour doit mettre en place une procédure assurance qualité délimitant les responsabilités de chaque intervenant dans la mission de vérification. Elle doit également veiller à l'observation des procédures prescrites par le manuel et le réviser de façon régulière en cas de besoin. La

Cour gagnerait à aller dans le sens de l'internalisation des normes ISSAI qui pourraient lui servir de référentiel dans le cadre de la programmation, de la planification des missions, du suivi des recommandations et de la qualité des contrôles.

Dans l'optique d'une politique de communication efficace, La Cour gagnerait à s'ouvrir davantage sur ses partenaires techniques et financiers et à l'égard des organismes soumis à son contrôle. A l'égard du parlement et du Gouvernement, la Cour doit avoir une attitude moins en retrait. « *Vu la faiblesse de l'expertise technique disponible au sein de l'institution parlementaire, celle-ci a besoin d'être plus accompagnée par la Cour dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* » (A DIOUKHANE 2016 : 255). La communication interne doit aussi être renforcée. Aussi les autorités de la Cour doivent faire du système d'information un réel outil de pilotage opérationnel des activités de contrôle et de gestion des ressources au sein de l'Institution. La Cour devrait aussi faire de la sécurité informatique un combat de tous les jours vue l'importance et la sensibilité de ses contrôles.

CONCLUSION GENERALE

La création d'organe de contrôle comme la Cour des comptes est une nécessité pour le renforcement de la bonne gouvernance publique. En effet, elle soumet à toutes les structures étatiques à un contrôle indépendant. La Démocratie ne doit pas seulement être perçue à travers les joutes électorales mais aussi dans l'utilisation des ressources publiques. Car « *Tous ceux qui s'intéressent aux finances publiques savent que c'est un univers où l'on voit la vertu la plus intransigeante côtoyée les manipulations les moins orthodoxes. C'est une grande force des Cours des comptes que de pouvoir exercer, quand il le faut, un pouvoir juridictionnel capable de sanctionner les acteurs publics responsables de contrôles défectueux, de gestions hasardeuses ou franchement irrégulières (...)* » (Philippe SEGUIN 2007 : 3). Au fait « *Les mécanismes établis pour l'utilisation des fonds publics ainsi que les contrôles prévus pour éviter la mauvaise gestion et la corruption mériteraient d'être portés à la connaissance du citoyen de l'UEMOA (...)* » (AKAKPO 2015 : 20).

La Cour des comptes se positionne ainsi comme l'organe suprême chargé de veiller à la place du citoyen au respect des lois et règlements dans la gestion des deniers publics. Cette institution qui a pour mission le contrôle de la gestion publique doit se reposer sur une organisation solide, des procédures claires et des moyens humains et financiers suffisants. Ainsi notre diagnostic de l'organisation et du fonctionnement de la Cour des comptes du Sénégal a mis en exergue les dysfonctionnements qui l'empêchent de remplir convenablement ses missions. Il urge de corriger ces derniers pour faire de la Cour des comptes une juridiction financière forte qui joue pleinement son rôle. Ceci est d'autant plus important que la Cour des comptes doit faire face à plusieurs défis qui l'attendent dans le cadre de ses travaux. Le premier défi est lié à la volonté de l'Etat d'introduire les budgets programme à partir de 2017. La Cour sera ainsi chargée d'apprécier la pertinence des programmes ministériels et d'évaluer leurs performances. Un autre défi et pas des moindre est la certification des comptes de l'Etat avec le changement de référentiel comptable inspiré du système comptable privée. C'est dire que ces nouveautés dans la gestion publique doivent amener la Cour à adapter ses méthodes de contrôles. La Cour a aussi un défi d'ouverture à l'espace académique, elle doit collaborer avec les universités et les grandes écoles de formation professionnelle et surtout avec des facultés comme celle des sciences juridiques et politiques. Ce partenariat peut faire l'objet de journée de réflexions sur les finances publiques qui sont au cœur des métiers de la Cour. Le dernier défi de taille dont la Cour doit s'attaquer est celui de la modernisation de ses procédures. Cette dernière doit passer par la réforme des textes de la Cour mais aussi par

l'internalisation des normes ISSAI de l'INTOSAI. « *La professionnalisation de la mission de la Cour entrainera une mouvance encore plus prononcée des activités juridictionnelles vers des activités non juridictionnelles et provoquera une inévitable remise en question du statut de magistrat et des compétences nouvellement requises pour qui voudra remplir ces fonctions dans un très proche avenir.* » (Morin, 2010 :46)

Au regard de l'importance des missions assignées à la Cour des comptes qui est l'organe supérieur de contrôle des finances publiques du Sénégal, tous les acteurs concernés doivent l'aider à surmonter ces principaux défis. Il y va de la crédibilité des travaux de la Cour et sa légitimité en tant que interlocuteur privilégié des pouvoirs publics mais aussi des partenaires techniques et financiers de notre pays.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE

- 1) Est-ce que les travaux de la Cour sont extraits de toute influence extérieure ?
- 2) La Cour dispose t'elle de moyens juridiques qui assurent son indépendance ?
- 3) La Cour bénéficie t'elle d'une protection juridique contre toute entrave à son indépendance et à son pouvoir ?
- 4) L'indépendance des membres de la Cour est elle garantie par la Loi ?
- 5) Pensez vous que l'indépendance dont bénéficie la Cour est suffisante ?
- 6) La Procédure de nomination et de révocation des membres de la Cour compromet elle leur indépendance ?
- 7) Les membres de la Cour sont ils libre de toutes pressions ?
- 8) La Cour est elle dotée de suffisamment de moyens financiers et humains pour accomplir ses missions ?
- 9) L'autonomie financière de la Cour est elle effective ?
- 10) Si oui Comment elle est matérialisée ?
- 11) Quelle est la nature des relations entre la Cour et l'Assemblée Nationale ?
- 12) Quelle est la nature des relations entre la Cour et le Gouvernement ?
- 13) Les auditeurs de la Cour ont-ils un accès sans limite aux personnes, aux biens et aux documents dans le cadre de leurs missions ?
- 14) La contradiction est elle respectée dans tous les audits de la Cour ?
- 15) Est qu'il y'a un suivi des recommandations de la Cour ?
- 16) Est-ce qu'il y'a des rapports de suivi des recommandations ?
- 17) La cour établie t'elle son programme sans influence extérieure ?
- 18) Est-ce qu'il y'a un guide de vérification à la disposition de auditeurs à la Cour ?
- 19) Quelle est la procédure pour l'établissement du programme ?
- 20) Les travaux de la Cour sont ils documentés ?
- 21) Est qu'il y'a un modèle identique pour la Documentation des travaux ?
- 22) Les plans de missions ont-ils formalisés pour chaque contrôle ?
- 23) Est-ce qu'il y'a un contrôle qualité des missions d'audit ?
- 24) Pensez vous que les méthodes de contrôle de la Cour tiennent compte de l'évolution des techniques en matière d'audit ?
- 25) Est-ce qu'il y'a un programme de formation pour le personnel de contrôle de la Cour ?
- 26) Est-ce qu'il y'a une politique de motivation du personnel ?
- 27) Que pensez-vous de la Communication interne à la Cour.

- 28) Existe-t-il un code de déontologie à la Cour ?
- 29) Existe-t-il un dispositif de contrôle qualité à la Cour ?
- 30) Existe-t-il une politique de communication à la Cour ?
- 31) Qui définit cette politique de communication ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES DE L'UEMOA

- Acte additionnel N° 04/99 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA du 8 décembre 1999, modifié.
- Directive N° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA du 24 juin 2011.
- Directive N° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA du 27 mars 2009.
- Directive N° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.
- Directive N° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.
- Directive N° 09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.
- Protocole additionnel N°I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.
- Traité de l'Union Economique Ouest-Africain (UEMOA) du 10 janvier 1994.

TEXTES SENEGALAIS

- Décret N° 2013-1450 du 13 novembre 2013 portant régime financier de la Cour des comptes.
- Décret N° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes.
- Décret N° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- Décret N° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la Loi organique n°90-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.
- Décret N° 99-498 du 8 juin 1999 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats de la Cour des comptes.
- Décret N° 99-965 du 4 octobre 1999 fixant les conditions, modalités et programmes des concours de recrutement des magistrats de la Cour des comptes.
- Loi N°99.02 du 29 janvier 1999 portant Révision de la Constitution.

- 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.
- Loi organique N° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes.
- Loi organique N° 99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.
- Loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.
- Loi organique N° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances.
- Loi organique N° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême.

OUVRAGES

- Alain Marion, A. A, Diagnostic de la Performance de l'entreprise, Dunod, 2012, 302 p.
- Alain Marion, Collectif, Le Diagnostic d'entreprise. Méthode et processus, Economica, 1999, 409 p.
- AKAKPO Maxime Bruno, Démocratie financière en Afrique Occidentale Francophone, Friedrich Ebert Stiftung, Benin, 2015, 165 p.
- Charpentier P., Organisation et gestion de l'entreprise, Nathan, 2004, 357 p.
- CHARRON Jean-Luc, S.S, Organisation et gestion de l'entreprise, Dunod, 2003, 469 p.
- Descheemaeker Christian, La Cour des comptes, Paris, La Documentation française, 1998.
- Dioukhané Abdourahmane, les juridictions financières dans l'UEMOA – La Cour des comptes du Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2016, 280 p.
- Dioukhané Abdourahmane, les finances publiques dans l'UEMOA – Le budget du Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2015, 267 p.
- GUEYE Abdou Bame, La Cour des comptes, éd. TECHNOEDIT, Dakar, 2001, 200 p.
- Guide de vérification de performance, CREFIAF, ACIDI, 2007, 177 p.
- Magnet Jacques, La Cour des comptes, 3^e édition, Paris, Berger-Levrault, 1980, 337 p.

ARTICLES SUR LES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES

- AKAKPO Maxime Bruno, « Réinventer le contrôle des finances publiques pour mieux affronter les défis actuels de la bonne gouvernance en Afrique. », communication, 2007, 1230 p.
- Belén Gonzale et al, « Les institutions supérieur de contrôle des finances publiques et leurs stratégies de communication », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2008/3 (Vol 74), p. 463-490.
- Carlos Santiso, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique* 2006/3 (n° 119), p. 459-492. Danielle Morin, « Bienvenue à la Cour... », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2010/1 (Vol. 76), p. 27-50.
- Dautry Philippe et Lamy Philippe, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et le parlement : concurrence ou complémentarité ? » in RFFP n° 80 – Décembre 2002, p. 119.
- Descheemaeker Christian, « Changer les procédures juridictionnelles de la Cour : une réforme attendue et de grande ampleur » in *Gestion et Finances publiques*. La revue, n° 10 – Octobre 2009, p.700.
- Dioukhané Abdourahmane, « La responsabilité des comptables publics devant le juge des comptes » in *La Revue du trésor*, Paris, aout-septembre 2007.
- GUEYE Abdou Bame, « Rôle de l'audit dans la gouvernance du secteur public : contributions de la Cour des comptes. », communication, ISACI, 2006, 25 p.
- Rick Stapenhurst, J.T, « Caractéristiques et fonctions des institutions suprêmes de contrôle financier », Banque Mondiale, *Findings*, 1998, 4 p.
- SEGUIN philippe, discours à la conférence panafricaine des présidents des Cours des comptes, communication, 2007.

NOTES INTERNES A LA COUR

Textes et notes internes à la Cour	Objet
Ordonnance n°011/010CC/GSG du 11 mars 2014 (suite à l'instruction n°00869/MEF du 16 juillet 2013 remplaçant l'instruction	Critères de répartition de la part variable des primes

n°0003/MEF du 27 aout 2004 portant création du fonds d'intervention de la Cour des comptes)	
Ordonnance n°06/021 CC/CAB/CC/CAB du 09 mai 2006	Institution d'une cellule chargée de la formation au sein de la Cour des comptes
Ordonnance n°09/006 CC/SG/fs du 1 ^{er} juillet 2009	Nomination des membres de la cellule permanente de formation
Ordonnance n°00413 CC/SG/fs du 21 mai 2008	Organisations des services administratifs de la Cour des comptes
Ordonnance n°10/010 CC/GC du 29 mars 2010	Désignation d'un rapporteur devant la formation des chambres réunies sur : « l'opportunité de la division des chambres en section »
Circulaire n°00379CC/SG du 04 mai 2009	Modèle de tableau de suivi des dossiers
Note de service n°00280CC/SG/fs du 25 mars 2009	Désignation d'un groupe de travail chargé de proposer un cadre réglementaire et d'organisation du greffe central
Note de service n°453/CC/SG/fs du 22 juin 2012	Création d'un comité de pilotage des projets et programmes
Note de service n°0051/CC/SG/fs du 19 juin 2008	Création d'un groupe chargé de proposer un avant projet du plan stratégique de développement de la Cour des comptes (2009-2014)
Note de service n°367/CC/SG/fs du 23 mai 2014	Création d'un groupe chargé d'élaborer le projet du plan stratégique de développement de la Cour des comptes (2015-2018)

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	i
REMERCIEMENTS.....	ii
LISTE DES ACRONYMES	iii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES.....	6
<i>CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS THEORIQUES.....</i>	<i>8</i>
Section 1 : Le diagnostic organisationnel	8
1.1. Le Champ et l'objet du diagnostic.....	8
Toute démarche de diagnostic doit définir le champ et l'objet de ce dernier.....	8
1.1.1. Le champ du diagnostic	8
1.1.2. L'objet du diagnostic.....	9
1.2. La démarche méthodologique du diagnostic	9
1.2.1. Le cadrage de la mission	9
1.2.2. Le recueil de l'information	9
1.2.3. Le traitement de l'information.....	9
1.2.4. La réalisation du diagnostic.....	10
Section 2 : Les Conditions préalables au bon fonctionnement des Institutions Supérieures de contrôle des finances publiques.....	11
2.1. L'indépendance des ISC	11
2.2. Le Cadre Institutionnel.....	12
2.3. Code de Déontologie.....	13
2.4. Contrôle Qualité pour les ISC.....	14
2.5. La politique de communication de l'ISC.....	15
2.6. La Programmation des travaux de la Cour	15
<i>CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....</i>	<i>17</i>
Section 1 : Présentation de la Cour des Comptes	17
1.1. Historique.....	17
1.2. Missions et Compétences	18

Section 2 : Méthodologie de l'étude	20
2.1. L'approche méthodologique.....	20
2.2. Les techniques de collecte des données.....	20
2.2.1. La revue documentaire	20
2.2.2. Le questionnaire	21
2.2.3. L'entretien.....	21
2.2.4. L'observation physique.....	21
DEUXIEME PARTIE : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION ET DU PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES.....	23
<i>CHAPITRE 3 : DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES</i>	26
Section 1 : L'analyse du cadre juridique, du dispositif de planification stratégique et de la reddition des comptes.....	26
1.1. L'analyse du cadre juridique	26
L'analyse du cadre juridique passe par un aperçu sur les textes fondamentaux de la Cour et ses missions mais aussi par l'appréciation de son niveau d'indépendance.	26
1.1.1. Les textes fondamentaux.....	26
1.1.2. Les Missions de la Cour	27
1.1.3. Indépendance	27
1.2. Le dispositif de planification stratégique et reddition des comptes.....	29
Cette partie sera consacrée à l'analyse de la planification stratégique et des mécanismes de reddition des comptes.....	29
1.2.1. La planification stratégique.....	29
1.2.2. La reddition des comptes	30
Section 2 : L'analyse de la Structure organisationnelle.....	33
2.1. Les Formations de la Cour des comptes.....	33
2.1.1. Les Chambres	33
2.1.2. L'audience plénière solennelle.....	35
2.1.3 Les chambres réunies	35
2.1.4. Le comité des rapports et des programmes.....	36
2.1.5. La conférence des présidents et du Procureur général	37
2.2. Le ministère public.....	37
2.3. Le greffe	38

2.5. Ressources humaines.....	40
2.5.1. Cadre général.....	40
2.5.2. Le recrutement.....	41
2.5.3. Rémunération et motivation	42
2.5.4. Formation et développement des compétences	42
CHAPITRE 4 : DIAGNOSTIC DU PROCESSUS DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES	44
Section 1 : L'analyse du processus de contrôle.....	44
1.1. Processus de programmation	44
1.2. Les contrôles de la Cour	45
1.2.1. Le contrôle juridictionnel	45
1.2.2. Le Contrôle Non Juridictionnel	47
1.2.2.1. Le Contrôle Non Juridictionnel des organismes publics.....	47
1.2.2.2. Le Contrôle de l'Exécution de la Loi de Finances	48
1.3. Conduite des missions et mécanismes de suivi.....	49
1.4. Suivi des recommandations	50
1.5. Contrôle qualité des activités d'audit	51
1.6. Vérification du respect des principes professionnels	51
Section 2 : L'analyse de la politique de communication	52
2.1. Le système d'information	52
2.2. Relations avec l'environnement et les partenaires	53
2.3. Politique de communication	54
3. Recommandations	55
3.1. Recommandations sur l'organisation de la Cour	55
3.2. Recommandation sur le processus de contrôle de la Cour	56
CONCLUSION GENERALE.....	58
ANNEXE	60
BIBLIOGRAPHIE	62
TABLE DES MATIERES	66