

JUIN 2007
ÉDITION
N°1



GOUVERNANCE, AUDIT & MANAGEMENT PUBLIC EN AFRIQUE

La Revue DU FORUM DES INSPECTIONS GÉNÉRALES D'ETAT D'AFRIQUE

TRIMESTRIEL

La Revue
DU FORUM DES INSPECTIONS
GÉNÉRALES D'ETAT D'AFRIQUE

Audit dans le secteur public

Bilan & perspectives de l'audit dans le secteur public.

Vers une approche systémique

■■■ **sommaire**

● Colloque International sur l'évolution de l'audit dans le secteur public organisé par l'Inspection Générale d'Etat Djibouti du 13 au 16 février 2006

Rôle de l'audit interne et valeur ajoutée dans la performance des entreprises publiques
Félix EMOK N'DOLO

● Gouvernance, Management public, Gouvernance
Gestion axée sur les résultats dans le secteur public
Charles H. Bélanger

● Le rôle de la communauté des bailleurs de fonds dans la bonne gouvernance, Professeur Jacques Mariel Nzouankeu

● Audit dans le secteur public
Le rôle de l'ACBF dans la bonne gouvernance
Ngaruko Floribert

● COMMUNICATION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION - L'EXEMPLE FRANÇAIS
Mohamed Omar Ibrahim



La Revue editorial

ÉDITORIAL

Je suis heureux et honoré, au nom du Forum des Inspections Générales d'Etat, à l'entame d'une coopération et d'un partenariat amorcés, d'écrire cet éditorial du premier numéro de la Revue Gouvernance, Audit et Management Public (GAMP). Ce numéro s'appuie sur les actes de notre premier colloque et a été enrichi quelque peu par d'autres articles en profonde synergie avec les réflexions que nous avons menées, pendant cette période. Nous jetons ainsi les premiers jalons d'importants chantiers à venir, de réflexion et de prospective, dont je suis sûr de l'effectivité qui sera toujours, de plus en plus affirmée.

Une vision systémique, intégrée de la gouvernance, du management, de l'audit, de l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour un efficacité et une efficience accrues des métiers de Vérificateurs d'Etat, avec ses activités d'audit, d'études et d'enquêtes, de prévention et de détection, de conseil, est possible. Par ce biais, pour parler un peu comme Léopold Sédar Senghor, c'est une Afrique qui pense, par elle-même et pour elle-même, tout en restant, dans le cadre de partenariats équilibrés pour l'Excellence, ouverte aux apports féconds de l'extérieur.

Un des aspects qui me vient à l'esprit à la lecture des articles, qu'il s'agisse du Forum des Inspections générales d'Etat ou des partenaires au développement, c'est ce besoin de résultats, pour des allocations de ressources qui aient un impact sur le développement économique et social. Une dimension sous-jacente est la capacité du secteur public à être perçu comme au service de clients, en l'occurrence les usagers, les contribuables, les citoyens et tant d'autres parties prenantes, à créer une vision à long terme, à impulser un leadership catalyseur, à arbitrer et contrôler.

A cet égard, les thèmes abordés traitent de vrais enjeux des temps présents.

Les réformes ne peuvent que s'appuyer sur l'existant, ses forces et faiblesses, les dysfonctionnements appréhendés, les attentes et les besoins, la volonté d'être aussi performants que les autres nations. Bien des thèmes dorment dans nos études et rapports et il est possible de tirer profit, à partir de la recherche-action qui constitue le troisième domaine d'intervention stratégique du plan stratégique de développement 2007-2009 du Forum des Inspections générales d'Afrique et institutions assimilées.

Questions complexes et multipolaires qui invitent à l'approche systémique qui a tant été au cœur de nos travaux. Nous sommes entrés dans une ère où pour avancer la pensée et l'action doivent former une synergie et cela invite à une vision, à un leadership affirmé, préalables du succès et de l'excellence. La synergie, c'est un peu la volonté d'apprendre des autres ce qu'ils ont de meilleur, les bonnes ou meilleures pratiques comme on dit aujourd'hui. C'est être ouvert, tout en restant proactif. C'est recycler tout cette mine d'information glanée au gré des études, des enquêtes et des vérifications, pour jeter les bases d'une réflexion évaluative, mais aussi prospective.

Au fond, les enjeux majeurs du moment résident dans la construction d'états africains de classe internationale, mus par des visions et leaderships catalyseurs et éthiques. De ce levain, doivent s'affirmer des stratégies orientées vers l'excellence, les résultats, la qualité, l'impact. Cette approche, c'est un peu penser comme David Osborne et Ted Gaebler dans leur ouvrage " Réinventer le gouvernement, comment l'esprit d'entreprise peut transformer le service public ". Une vision systémique et intégrée, assise sur un leadership éthique, commande de s'ajuster à chaque instant, de penser aux lointains possibles....

Le pollen tiendra la promesse des fleurs.

M. Abdou Karim GUEYE

Audit dans le secteur public

Bilan et perspectives de l'audit dans le secteur public. Vers une approche systémique - Abdou Karim Guèye - Inspecteur Général d'État

INTRODUCTION

Lors d'un voyage d'études aux Etats-Unis, une délégation du Sénat français publiait un rapport sur le General Accounting Office, aujourd'hui devenu General Accountability Office. Ce rapport contenait la réflexion suivante : « *Où pourrions-nous trouver ailleurs de plus grandes espérances et de plus grandes leçons ? Ne tournons pas nos regards vers l'Amérique (vers l'Occident, ajouté par le présent rédacteur) pour copier servilement les institutions qu'elle s'est données, mais pour mieux comprendre celles qui nous conviennent, moins pour y puiser des exemples que des enseignements, pour lui emprunter les principes plutôt que les détails de ses lois* » – Alexis de Tocqueville. De la démocratie en Amérique.

En explorant toute la documentation publiée par ce bureau américain d'audit, d'études et de prospective, par le Bureau du Vérificateur général du Canada, ainsi que par le National Audit Office de la Grande-Bretagne, je me suis rendu compte que nous aussi, Auditeurs du Secteur Public, nous pouvions inventer et adapter la méthodologie. La chance de l'Afrique, c'est de ne pas s'aliéner des modèles, car en accédant à plusieurs d'entre eux, nous pouvons inventer les nôtres. En fait, leurs modèles traitent de concepts créés depuis longtemps par la science du management des organisations. Aussi, est-il possible, et cela est entrain de se faire, de les intégrer au sein d'une approche systémique.

En fait, ce qui semble désormais incontournable, c'est la perspective contemporaine d'audit élargi, qui va au-delà des perspectives sectorielles, sinon spécialisées de l'audit comptable et financier, de la conformité, avec ses modalités que sont l'attestation financière, les contrôles de conformité et l'analyse du système de contrôle interne. En faisant le point sur les leçons de l'évo-

lution de l'audit dans le secteur public, sur les études et les recherches internationales les plus pertinentes, à cet égard, on ne peut que déduire cette tendance. Aussi, aujourd'hui, tout un effort intellectuel et prospectif doit-il être mené pour :

- appréhender les contours de l'évolution de l'audit dans le secteur public et les intégrer dans une approche systémique qui permet l'exploitation des synergies entre composantes d'audit ;

- mettre en œuvre une variété d'outils et de démarches d'audit stratégique, organisationnel et d'optimisation des ressources, que ces dernières soient humaines, financières ou matérielles ;

- situer et exploiter, chaque fois que de besoin, dans ce système intégré, les particularités spécifiques, comptable et financier, des projets et des agences de développement, de l'audit informatique, etc. ;

- pour l'Afrique, singulièrement francophone, développer des capacités autonomes de gestion et de réforme de leurs propres structures de contrôle, chaque fois que besoin en sera.

Une genèse des réalités historiques et doctrinales s'impose et au-delà une prospective des tendances du futur.

I.1. ACCOUNTABILITY ET AUDITS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Aujourd'hui, le terme « Accountability » est devenu nécessaire, voire banal. Il est utilisé à l'occasion de plusieurs thèmes d'études, de recherches et d'expérimentation. Il a rejoint l'audit, mais plus que l'audit, la perspective plus globale de la gouvernance et du management que j'ai parfois qualifiée de gouvernance managériale et entrepreneuriale.

I.1.1. Gouvernance, obligation de rendre compte et l'audit dans le secteur public

Avec l'évolution, la gouvernance publique, le management public, l'obligation de rendre compte et l'audit constituent désormais un système intégré où chaque élément demeure un sous-système nécessaire à l'autre. Au terme de cette évolution, on assiste à une vision systémique.

Certes, au départ, comme le précisait FLINT, 1998, « l'audit externe a été pendant longtemps préoccupé par une comptabilité honnête et juste de l'argent et de la propriété dans les affaires des états, des services gouvernementaux, centraux et locaux, et dans le monde des affaires ».

Mais, ce qui s'est passé par la suite, dans le secteur public, c'est que la gestion publique est passée d'un processus axé sur la logique administrative de compte-rendu, à une logique managériale de performance, de résultats et d'impacts, qui s'est élargie en direction du concept de gouvernance.

On oublie souvent, avec cette emphase quelque peu excessive sur le secteur privé, qu'historiquement, le secteur public fut le premier domaine d'application de l'audit, car dans des temps anciens, des rois, sinon des empereurs, nommaient des auditeurs pour s'assurer de la collecte et de l'utilisation effective et honnête des ressources par les percepteurs et les intendants. Certaines études doctrinales ont permis aujourd'hui d'approfondir la question, notamment en établissant :

- qu'Aristote, dans ses publications, écrivait : « *pour protéger des escroqueries sur la trésorerie, il faut distribuer l'argent public devant la ville entière, et déposer les copies des comptes dans des services variés* ». Avec Aristote, à cette époque, paraissait déjà des concepts comme la transparence, la publication des comptes ;

■ qu'au temps d'HAMMURABI, roi de Babylone, celui-ci avait publié son code légal en accordant beaucoup d'attention à l'obligation de rendre compte ;

■ qu'avec ARISTOTE, celui-ci écrivit : « ... Chaque responsable public devait rendre compte. Ils présentaient leurs résultats à la cour. Quiconque détournait des fonds devait rendre dix fois la somme dérobée. Dans le cas d'erreurs administratives, la cour les évaluait et le responsable devait les rendre dans un délai de 9 mois, à défaut le remboursement doublait » ;

■ au temps des romains, selon Mc MICKLE « *l'auditus impose aux responsables publics, aux questeurs et proconsuls des provinces, de réaliser un compte-rendu de leurs activités devant une cour de justice.* »

Cependant, à ce stade, les comptes et l'argent demeurent la préoccupation centrale. Il a fallu une évolution pour épouser les tendances nouvelles.

I.1.2. L'apport décisif du General Accounting Office, actuel Government Accountability Office

L'intervention des premiers auditeurs, aux Etats-Unis, daterait de 1612, à l'occasion des systèmes de loterie. Toujours est-il, qu'en 1921, une loi, le *Budget and Accounting Act*, aboutit à deux mesures importantes :

■ l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Président des Etats-Unis, la création du Bureau du budget qui sera érigé en 1970 en un Office of Management and Budget ;

■ le *General Accounting Office* (G.A.O.), organe indépendant, dirigé par un « Contrôleur général », nommé pour 15 ans, par le Président des Etats-Unis, sur la base d'une liste dressée et validée par le Sénat, chargé d'assister le congrès dans la surveillance des dépenses et des revenus des états fédéraux..

Cet organisme allait disposer d'un personnel varié, permanent et extérieur, de haut niveau, compétent dans des domaines variés tels que la comptabilité, les sciences juridiques et économiques, le management, les sciences et technologies de l'information, etc. Le GAO épouse ainsi quelques caractéristiques en phase avec les contours

de la mission définie ci-dessus :

■ c'est quelque peu **agence au service du Congrès**, sans être exclusivement à son service, **pour l'aider à remplir ses responsabilités constitutionnelles et pour soutenir les efforts d'amélioration de la performance et l'obligation de rendre compte du gouvernement fédéral, pour le bénéfice du peuple américain** » ; il se définit aussi comme étant au service des citoyens, **ce qui explique quelque peu son credo** « pour le congrès et le peuple américain » ;

■ il dispose de prérogatives lui permettant de mener, sur sa propre initiative, des travaux de vérification, ses rapports étant **publics**, tout en étant investi d'attributions particulières de normalisation et de conseil.

Ses différents domaines d'intervention se sont constamment ajustés, du fait d'un certain nombre de faits historiques, notamment les suivants :

■ la révolte des contribuables, dans les années 70, ceux-ci exigeant que des moyens substantiels soient donnés aux contrôleurs du secteur public et que le pouvoir fiscal des gouvernementaux locaux soit limité ;

■ la crise financière de New-York au début des années 70 et la création du *Government Accounting Standard Board* ;

■ mais surtout l'intervention de Contrôleurs et d'Inspecteurs généraux, créatifs et imaginatifs, soucieux d'ajuster leur organisme au contexte évolutif et dont les écrits constituent des bréviaires pour tout auditeur du secteur public.

Le GAO a été construit progressivement, en passant d'une approche sectorielle de la vérification à une approche élargie et intégrée (*comprehensive audit*), en s'inspirant du modèle des grands cabinets d'audit du secteur privé, lesquels, par ailleurs, lui ont fourni, au cours des années 50 à 60, ses premiers dirigeants. L'audit dans le secteur public aux Etats-Unis s'orientera vers l'examen des performances, à la suite d'une publication de 1972, intitulée « **Standards for Audit of Government Organisations, Programs, Activities**

and Functions ». Ce processus a connu quelques dates, périodes et étapes clés :

■ **en 1921 – 1945**, c'est la période de surveillance des opérations financières, de la légalité et du caractère approprié des dépenses publiques, de contrôle des pièces comptables, en somme des pièces justificatives, contrôles qualifiés par certains écrits de **pré-audit**. Dans ce contexte, les entités soumises à vérification envoient leurs pièces et enregistrements au GAO. Ce processus demandait un niveau élevé d'effectif et une charge de travail énorme ;

■ **entre 1940 et 1945, s'amorce une période de mutations**, avec l'arrivée d'un nouveau Vérificateur général, Lindsay Warren, soucieux de rendre le Gao plus efficace ;

■ **par la suite, de 1945 à 1950**, du fait de doutes sur l'efficacité des contrôles axés sur les pièces justificatives, sources de « paperasse », de contraintes d'examen de chaque opération de décaissement, à l'échelon gouvernemental, **émerge le souci d'une évolution vers une démarche d'audit intégré**.

Déjà, l'expérience avait mis en évidence des limites dans l'obligation de rendre compte, avec la survie de fraudes sur les contrats, à une période où la guerre servait d'alibi pour justifier certaines pratiques douteuses. Le Contrôleur général Warren eut alors le mérite de conclure que son Agence pouvait mieux servir la nation en changeant ses méthodes, notamment en prenant quelque distance par rapport à des travaux strictement focalisés sur le contrôle des pièces justificatives. Aussi, vers la fin des années 40, le GAO commençait-il à auditer les agences gouvernementales, notamment par une démarche intégrée d'audit, tout en collaborant avec elles pour améliorer leurs systèmes comptables. Cette démarche d'audit intégré mit alors l'accent sur l'adéquation, la légalité, l'efficacité de l'utilisation des fonds publics. Une telle réforme allait changer la nature de l'organisation du Gao avec la suppression de nombreux postes de travail chargés du contrôle des pièces justificatives. Dans cette perspective, le Gao allait développer des guides détaillés à l'usage de ses employés. Ainsi le **Manuel**

d'audit intégré, en 1952, ajusté à plusieurs reprises, comprenait des développements sur la responsabilité, les politiques, les normes et les objectifs de l'audit, les modalités de mise en œuvre d'une démarche intégrée d'audit, la nature des contrôles de gestion, etc.

Au cours de la période qui va de 1954 à 1965, se consolident les audits d'économie et d'efficacité, évolution qui s'est affirmée et approfondie, sous le mandat de Joseph Campbell qui recrute à cette époque un spécialiste de la formation...

La période 1966 à 1981 voit le General Accounting Office s'orienter vers l'évaluation des programmes et des services accrus au Congrès. A la nomination de Elmer Staats, il sera créé des divisions thématiques (économie, communications, etc.), avec une option résolue vers l'obligation de rendre compte à l'échelon gouvernemental et le développement de l'audit de performance.

Un acte majeur est la publication, en 1972, de la première édition du « Yellow Book », intitulé « Normes d'Audit des organisations, programmes, activités et fonctions du Gouvernement. », que tout auditeur du secteur public est encouragé à lire et qui gagnerait à être traduit en français, pour nous les auditeurs francophone du secteur public.

De 1981 à 1996, le GAO s'intéresse à l'amélioration de la gestion financière gouvernementale et des audits de management se consolident, d'autant plus que le GAO appuie le Gouvernement dans ses efforts d'amélioration de l'efficacité et de la modernisation du management public.

D'une manière générale, le GAO, par ses missions censées accroître l'efficacité et la transparence de l'administration fédérale, met en œuvre des processus de vérification qui regroupent les activités traditionnelles des Inspections générales d'Etat à compétence universelle, de certains services de contrôle ou d'Inspections internes.

En fait, c'est aussi un bureau d'études du gouvernement.

Globalement, une idée de base réside dans le droit des citoyens américains à des politiques publiques efficaces et la nécessité

de consolider, par le contrôle, la transparence, la crédibilité et la confiance des citoyens envers leurs administrations publiques. C'est, dans cette perspective, qu'en conséquence, les rapports du GAO sont en principe publics et font l'objet d'une large diffusion auprès du public, notamment sur le site Internet de l'institution.

I.1.3. Le Bureau du Vérificateur général du Canada et la Fondation Canadienne de Vérification intégrée

Historiquement, le Canada a été attentif aux développements précités qui ont eu lieu aux Etats-Unis, en l'adaptant, sur la base de recherches menées par le Bureau du Vérificateur général du Canada et la Fondation Canadienne de Vérification intégrée. Il est intéressant de retenir les explications qui à un moment donné ont conforté la Fondation dans l'idée de développer cette recherche : « Les membres

du corps législatif se sont aperçus qu'ils n'obtenaient pas l'information nécessaire sur les performances ; ils sentaient un vide en matière de reddition des comptes... La vérification intégrée s'est développée en tant qu'évaluation des systèmes et des pratiques de gestion ou une évaluation des déclarations de la direction en matière de performance qui permet de déterminer la fiabilité de l'information communiquée. »

Aujourd'hui, en faisant le bilan, la typologie suivante, qui n'est pas très éloignée du système du GAO précédemment décrit, des audits dans le secteur public peut être dressée :

En définitive, la vérification intégrée, c'est un peu la synthèse des différents audits cités ci-dessus.

A la lecture du Yellow Book , il semble possible de regrouper les activités du GAO autour des pôles fonctionnels :	
Audits comptables et financiers : Investigation des modalités de la collecte, de paiement et d'utilisation des fonds publics fédéraux, avec un accent sur le contrôle formel et la régularité des pièces comptables.	Attestation (validation) de l'information comptable et financière, revue de la régularité des pièces justificatives, des procédures comptables et financières et du système de contrôle interne ; c'était là sa mission originelle.
Audits de conformité	Respect de la législation et de la réglementation en vigueur (Lois et règlements, contrôle interne).
Conseils et études	Organisation comptable et financière, examen des bilans des administrations, des systèmes de contrôle et d'information des administrations publiques, notamment informatisés
Audits d'efficacité : cerner dans quelle mesure les administrations se procurent leurs ressources au moindre coût et utilisent des ressources humaines, matérielles et financières, de façon optimale.	Protection, efficacité de l'entretien du patrimoine, optimalité organisationnelle, détection des doublons, des tâches inutiles, mise en œuvre de procédures efficaces, existence et efficacité de systèmes de management et de contrôle adéquats, d'indicateurs de performance pertinents et fiables, etc.
Audits de performance : Résultats des administrations publiques, des politiques publiques et des sous-systèmes de management des organismes publics	Efficacité, efficacité des politiques et des programmes publics. Caractère approprié et pertinent d'un nouveau ou d'un programme en cours. Efficacité ou degré d'atteinte des résultats par une entité, un programme, une ou plusieurs de ses composantes. Identifier des facteurs qui limitent les performances et les solutions alternatives retenues par le management pour mettre en œuvre un programme de façon économique et efficace. Analyse de la synergie, des chevauchements, duplications, conflits entre programmes et identification des voies et de moyens d'optimiser l'exécution. Adéquation du système de contrôle de gestion et de mesure, de reporting et de suivi-évaluation des programmes...

I.1.4. Le National Audit Office de Grande-Bretagne

En Angleterre, au 13^{ème} siècle, les **statuts d'EDWARD I, en 1285**, utilisent pour la première fois le terme Audit dans les termes suivants : « *concernant les serviteurs, les chambellans, les intendants, et de manière générale les receveurs de fonds qui sont tenus de produire des comptes, les maîtres de ces serviteurs doivent nommer des auditeurs pour examiner leurs comptes. Dans le cas d'arriérés de paiement, toutes les choses permises doivent être mises en place. Sur le témoignage de l'auditeur des comptes, ils peuvent être envoyés ou délivrés de la prison du roi.* »

Au demeurant, au Royaume-Uni, l'ancien Ministère des Finances, l'Exchequer recevait les fonds collectés par les shérifs des différents comtés et délivrait ainsi des reçus servant de preuve et de supports d'enregistrement des paiements. Annuellement, ces derniers se rendaient au Ministère des Finances pour clôturer la comptabilité, au cours d'une procédure solennelle. Les montants dus par les Shérifs étaient comparés aux souches et espèces étalées sur un tissu.

Toujours, en Angleterre, au dix-neuvième siècle, on assiste à des nombreuses enquêtes au niveau des arrondissements urbains,

suite à des allégations de corruption. Se dessine alors une évolution de la législation pour renforcer la démocratie et l'obligation de rendre compte au niveau des collectivités locales. Un amendement du Poor Law Acts, en 1844 organise le déroulement des audits au niveau des districts et aboutit à la création d'un service d'audit à ce niveau qui exerce des fonctions d'inspection, contrôle et vérifie si les dépenses effectuées sont strictement conformes aux autorisations. Ce service a le droit de réclamer des preuves, le devoir de découvrir les paiements illégaux et les pertes, d'en faire rapport, et d'informer l'opinion publique. Un électeur peut enquêter sur les comptes de l'autorité locale et interroger l'auditeur à ce propos. L'auditeur est responsable devant les tribunaux. Les comptes sont ainsi tenus par un trésorier, examinés par un auditeur, présentés au conseil. Les auditeurs, qui sont alors des fonctionnaires ayant des compétences sur les districts, sont considérés comme indépendants des entités contrôlées et n'ont à rendre compte, en termes de normes, qu'au Chief Inspector of Audit. Par la suite, en 1976, le rapport LAYFIELD montrera que l'obligation de rendre compte n'est pas suffisante en matière de dépenses publiques. Avec l'évolution, le Royaume-Uni va introduire le concept d'économie et d'efficacité à travers un

audit dénommé **Value For Money**, par le Government Finance Act de 1982 et le National Audit Act de 1983. Les auditeurs doivent alors prendre en compte le bon emploi de l'argent. **GLYNN définit ce type d'audit comme un mélange d'audit conventionnel et du conseil en management, car l'auditeur doit non seulement formuler des observations, mais aussi des recommandations pour l'amélioration des systèmes de management.** Dans diverses publications, notamment sur son site Web, il est précisé que le National Audit Office de Grande-Bretagne est placé sous la supervision d'un Inspecteur et Auditeur général dont le rôle est de faire rapport au Parlement sur les dépenses du Gouvernement, et à cet égard de conduire des audits financiers, des audits de type « **Value for Money** ».

1.1.5. L'Australian National Audit Office

On retrouve le concept d'audit de performance au niveau de l'**Australian Audit Office** dont le « **General guidance on the conduct of performance audit** », précise que l'audit des performances est « **une revue indépendante et systématique de la gestion d'une organisation, d'un programme ou fonction dans le but de :**

■ se forger une opinion sur la gestion économe, efficiente et efficace d'une organisation, d'un programme ou d'une fonction, de l'adéquation de ses procédures internes en vigueur aux fins de promouvoir et d'assurer le suivi du caractère économique, efficiente et efficace de la gestion ;

■ suggérer les voies par lesquelles les pratiques de gestion et les procédures de suivi des performances devraient être améliorées ... »

Il faut souligner que le document précité définit les buts de l'audit des performances comme étant de se prononcer sur l'utilisation des ressources humaines, financières ou autres, les systèmes d'information et le dispositif de mesure de la performance, les procédures utilisées par les entités pour faire face aux déficiences appréhendées.

Vérification d'attestation	Etats financiers consolidés du gouvernement canadien et de diverses entités, incluant aussi un volet conforme aux autorisations
Vérification de conformité	Quelque peu transversale, car effectuée tant au niveau des vérifications d'attestation précitées qu'à l'occasion de la vérification de l'optimisation des ressources
Vérification de l'optimisation des ressources , selon les exigences de la loi sur le vérificateur général du Canada	Tenue ou non tenue des registres et des comptes d'une manière fidèle et régulière. Absence de procédures satisfaisantes, utilisation ou l'insuffisance des règles ou des procédures nécessaires à la sauvegarde des deniers et biens publics. Efficacité des contrôles sur les ressources. Dépenses à d'autres fins que celles prévues ou sans égard à l'efficacité. Caractère économe et efficace de la gestion des ressources, compte-tenu des objectifs d'efficacité des programmes, des activités de l'entité, du rapport résultats et coûts, etc.
Vérification environnementale , responsabilité confiée expressément au Bureau du Vérificateur général, avec la création en 1995, de la fonction de Commissaire à l'Environnement.	Mise en œuvre par les ministères fédéraux de politiques appropriées de développement durable

Nonobstant, il est possible d'inventorier la typologie suivante des audits dans le secteur public :

Audits financiers	Audit des comptes du Gouvernement et de ses agences, pour en rendre compte au Parlement. Expression d'une opinion sur les comptes, dans quelle mesure ils sont exempts d'erreurs matérielles et si les transactions effectuées sont conformes aux autorisations parlementaires.
Value For Money Audit: sous l'empire de la loi de 1983 sur l'audit, le National Audit Office et habilité à examiner et à faire rapport sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.	L'Economie : minimisation des coûts des ressources utilisées, ce que NAO définit par "Dépenser moins - Spending less "; L'Efficience : relation, sinon la corrélation entre les extrants de biens et services et les ressources utilisées pour les produire (Spending well); L'efficacité : relation, sinon la corrélation entre les résultats désirés et ceux en cours relativement aux dépenses (Spending wisely).



Au vu de ce qui précède, l'audit des organisations ne pouvait qu'évoluer vers une démarche intégrée et élargie, sauf à renier le patrimoine des connaissances acquises en matière de management et de gestion organisationnelle. A cet égard, la citation de **Elmer B. Staats**, Contrôleur général des Etats-Unis, conserve tout son sens: « **on se rend compte que l'information strictement financière ne suffit pas pour informer les gestionnaires et les décisions du Gouvernement, ainsi que le public sur les réussites ou échecs...** ». En réalité, à partir de 1988, des auteurs comme **FLINT**, attiraient l'attention sur le besoin d'élargissement de l'audit : "Audit is a social mechanism for securing accountability." . C'est cette tendance que confirmait aussi **Kamal Sharm**, dans son article

«**The changing role of the auditor**», par lequel il attirait l'attention sur la variété des audits, au niveau international :

- **audit comptable et financier**, destiné à fournir une assurance raisonnable de la fidélité des états financiers et de la situation financière d'une entité, des résultats de ses opérations, son cash-flow;
- **audit opérationnel** orienté vers l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs d'une organisation ;
- **audit de gestion (management audit)** qui est l'examen des objectifs, des plans et stratégies et de l'efficacité de la gestion ;
- **audit des performances organisationnelles, des activités et des fonctions** pour améliorer le processus de prise de décision et initier au besoin des actions correctives.

Au total, l'ajustement de l'audit dans le secteur public est une nécessité, largement réalisée aux Etats-Unis, au Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, très peu ou mal dans les pays de l'Europe latine, presque pas en Afrique. Par ailleurs, quelles que soient l'appellation et les démarches retenues, il ressort que tous ces modèles sont ajustables et que l'évolution tend à consolider une démarche systémique. L'Afrique a le droit d'inventer, en s'ajustant.

II. LEÇONS APPRISSES. POUR UNE REFLEXION ENDOGENE AFRICAINE

II.1. DÉFIS POUR L'AFRIQUE ET LES INSPECTIONS GÉNÉRALES D'ETAT

Une des préoccupations de la présente étude a été une réflexion sur le cadrage du système africain, plus particulièrement des Inspections générales d'Etat, ce qui n'exclut la pertinence de certains éléments évoqués par rapport aux bureaux d'audit du secteur public existant en Afrique (Inspections générales des Finances, Cour ou Chambres des Comptes, Inspections internes des départements ministériels). Des enjeux paraissent devoir être assumés.

En Afrique francophone, les Inspections générales d'Etat, structures à compétence universelle, souvent rattachées au Président de la République, détenteur d'un pouvoir constitutionnel de contrôle sont internes de l'exécutif ou par délégation au Premier Ministre. Leurs compétences sont très étendues et s'appliquent aux entités que sont les services de l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et établissements publics, aussi aux relations entre les entités soumises à contrôle et les tiers, aux programmes et projets. Leurs missions de contrôle couvrent habituellement, quels que soient les pays concernés (Burkina Faso, Sénégal, Djibouti, Côte-d'Ivoire) les domaines suivants :

- l'observation des textes de lois et des règlements qui régissent le fonctionnement administratif et financier ;
- l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, ordonnateurs comptables et régisseurs de deniers publics ;
- la proposition de mesures tendant à simplifier le fonctionnement des services publics et à améliorer la qualité de l'administration publique ;
- le contrôle de la gestion administrative et financière des services judiciaires, sous réserve du respect de l'indépendance de la Magistrature ;

■ des enquêtes ponctuelles de détection de fraudes sur dénonciation ou à la demande de l'autorité présidentielle ou primatorale.

Il peut exister des particularités, dans certains pays, comme au Burkina Faso, où l'article 3 alinéa 6 de la loi n° 13-93-ADP du 18 mai 1993 prévoit la possibilité de recevoir et d'étudier les réclamations des administrés dans les relations que ces derniers ont avec les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme investi d'une mission de service public. Cette disposition à notre connaissance n'est pas habituelle dans plusieurs pays d'Afrique, et rappelle les dispositions du paragraphe 7 de l'Inspector General Act de 1978 aux Etats-Unis (§ 7 – Complaints by employees ; disclosure of identity ; reprisals) :

«L'Inspecteur général peut recevoir et effectuer des investigations sur des récriminations ou informations d'un employé relatives à des activités constitutives de violations de la loi, des règlements, à une mauvaise gestion, des déperditions de fonds, des abus d'autorité ou constituant des dangers pour la santé publique et la sécurité». La loi américaine protège les employés qui se livrent à de telles dénonciations en disposant : «L'Inspecteur général ne peut, après réception des récriminations ou informations en provenance d'un employé, révéler l'identité de l'employé sans le consentement de celui-ci, à moins que l'Inspecteur général ne détermine qu'une telle divulgation est inévitable...» Par ailleurs le paragraphe 7 alinéa c de la loi américaine interdit aux employés qui exercent une autorité sur les personnes qui ont porté de telles informations ou récriminations d'exercer des représailles, à moins que ces récriminations ou informations soient fausses ou sans fondement.

Au total, cette disposition qui semble quelque peu singulière au Burkina Faso par rapport aux autres Inspections générales d'Etat d'Afrique, se retrouve aux Etats-Unis, sous une réglementation plus détaillée. En fait, dans les autres pays d'Afrique francophone, elle revêt la forme de dénonciations anonymes, souvent appuyées de faits précis ou de pièces justificatives, à partir desquelles des missions spécifiques sont

déclenchées, ce qui permet très souvent à l'Inspection générale d'Etat d'exercer sa véritable missions d'enquête prévue par les textes de lois et de règlements. Faut-il réglementer, à l'instar de ce qui se passe aux Etats-Unis ?

Il faut remarquer une tendance récente de réécriture du dispositif juridique, par exemple à **Djibouti**, pour prendre en compte toute l'évolution décrite dans le présent texte, notamment par une loi n° 52/AN/04/5ème L du 03 mai 2004 portant sur l'Inspection générale d'Etat qui définit ses missions, ses objectifs, les pouvoirs et prérogatives de vérificateurs, sa déontologie et les valeurs qui doivent présider au comportement éthique et professionnel des vérificateurs. Cette loi vise précisément ces différentes modalités de l'audit à objectif étendu et intégré, notamment l'accomplissement d'audit stratégique, organisationnel, d'optimisation des ressources et l'utilisation de critères de vérification comme l'Efficacité, l'Efficience, l'Economie, la Conformité, les audits d'envergure gouvernementale, etc.

Au total, à ce stade de développement des Inspections générales d'Etat, en Afrique, le mouvement décrit dans ce document, n'est que partiellement engagé et de plus en plus, quelques rapports de bailleurs et donateurs plaident pour une harmonisation de la pluralité des interventions d'organes de contrôles qui auraient pour effets induits des risques de chevauchements et de collusion au sein des entités soumises à vérification. Diverses études menées par les bailleurs de fonds, dont le Groupe Banque Mondiale – BAD, s'intéressent de plus en plus à la coordination et à l'harmonisation des interventions des corps et organes de contrôle.

Quoi qu'il en soit, le débat aurait pu, plus efficacement, être centré sur les évolutions esquissées tout au long du présent document qui reflètent les enjeux d'importance stratégique du moment, pour mieux prendre en compte le contexte largement évolutif, avec des mutations de portée inégale, d'un pays africain à un autre.

II.2. DES INSPECTIONS GÉNÉRALES D'ETAT EN AFRIQUE, FACE

AU MOUVEMENT DE REDÉFINITION DE L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC

Un défi, c'est au vu des développements précédents de consolider des Inspections générales d'Etat en Afrique, face au mouvement de redéfinition de l'audit dans le secteur public.

En effet, ce qui s'est passé au niveau de l'audit dans le secteur public, aux Etats-Unis et au Canada, voire en Australie et en Nouvelle-Zélande, s'est très peu, voire partiellement ou insuffisamment étendu dans les pays de l'Europe du Nord, voire orientale et en Afrique francophone. La vérification ou audit y demeure encore largement corrélée à la notion de comptes, de conformité, voire de finances publiques, à un moment où se met en place un système qui tend à assurer la jonction entre la gouvernance, le management public et l'audit, du fait des évolutions dans le rôle de l'Etat. Dans une perspective de benchmarking et de management stratégique adaptés à l'évolution précédemment décrite, les options ci-dessus, posent pour nous, Inspections générales d'Etat, voire pour les bureaux d'audit en Afrique, les questions d'importance stratégique suivantes :

■ une orientation stratégique adaptée aux enjeux de l'audit élargi, systémique et intégré ;

■ la disponibilité de moyens humains, matérielles et financiers ajustés à de tels enjeux, car l'approche systémique, élargie et intégrée, requiert des moyens d'intervention importants, voire des équipes multidisciplinaires ;

■ la disponibilité de ressources variées, avec de fortes compétences en management stratégique, organisationnel, de gestion des ressources, de sciences juridiques et administratives ;

■ la définition d'un ratio d'encadrement des structures d'audit par rapport aux entités vérifiées, qui serait d'un pour mille, semble-t-il, et d'un ratio budget de l'institution d'audit par rapport au budget global, des études comparatives internationales par rapport aux bureaux leaders que sont le Government Accountability Office des Etats-Unis, le Bureau du Vérificateur général du

Canada, par exemple, pouvant aider à proposer quelque chose de raisonnable ;

■ une recherche-action, en terme de publications et de normalisation pour une professionnalisation accrue ;

■ la mise en réseau pour des échanges, expertise, formations, pour mettre au point des outils et guides, des manuels de gestion des bureaux de vérification, à l'instar de ce qu'a fait que le Canada en créant la **Fondation Canadienne de Vérification Intégrée** et les diverses Inspections générales des Etats-Unis, qui ont mis en place la **Communauté des Inspecteurs généraux** reliés par un **site Web**, disposant d'un **centre de formation**, **l'Institut de Formation en Audit**, ainsi que d'un **centre académique sur les investigations (Inspector Investigation Academy)** ;

■ dans cette perspective, la définition des modules de formation requis qui probablement concerneront l'approche systémique et intégrée, l'audit stratégique, organisationnel, d'optimisation des ressources, dans un premier temps, pour ensuite épouser des audits particuliers et spécialisés dans une deuxième temps ;

■ l'appropriation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour la gestion des bureaux et missions de vérification, sans compter celle des logiciels d'audit, comme IDEA, généralement reconnus par la communauté internationale ;

■ la corrélation de l'audit aux programmes de réformes, de modernisation, de développement des compétences en gestion axée sur les résultats, ce qui justifie l'implication du GAO, en coopération avec le Bureau du Management et du Budget des Etats-Unis dans des études de ce genre, les nombreuses études et recherches du Bureau du Vérificateur général du Canada qui coopère avec l'ACDI, la présence des Inspecteurs généraux des Etats-Unis dans le Conseil Présidentiel de l'Intégrité et de l'Efficiency.

Pour nous bureaux d'audit du secteur public en Afrique, en général et Inspections

générales d'Etat, en particulier, une leçon apprise au cours de cette étude, est la force de propositions, d'études et de recherches, en amont et posteriori, par la synthèse des leçons apprises, lesquelles, aux Etats-Unis et au Canada, ont permis une large évolution, entre 1945 et aujourd'hui. Avancer, à l'instar des autres pays, c'est de donner des orientations stratégiques, des leviers d'action et une vision intégrée, ce qui est une tâche immense qui ne peut relever d'une seule Inspection générale d'Etat, dans le contexte des moyens actuellement mobilisés.

En fait, il me semble qu'il serait possible de clôturer la présente étude en citant **Keneth Dye**, qui a occupé les fonctions de Vérificateur général du Canada, lors de la Conférence des Vérificateurs généraux, en 1996, au Pakistan :

« What is auditing? Well most of us in this room come from traditions which saw compliance with laws and regulations evolve in professional opinions of the fairness of account presentations. And now we see much of our public sector audit world beginning to focus on what the National Audit Office (United Kingdom) and the Office of the General Audit Office (Canada) call Value For Money auditing and much of the INTOSAI community refer as Performance Auditing. Same thing! When we combine compliance, financial attest and VFM or performance auditing into one basket, we Canadian call that Comprehensive Auditing. As you know in Canada, we are bilingual nation and in the French language the complete range of public sector auditing is called Vérification intégrée, which roughly translate back to English language as integrated auditing. ... Well integrated and comprehensive it doesn't really matter, but the combined basket of auditing services is what I mean when I say auditing »

Les propos ci-dessus résument toute l'évolution et la portée actuelle de l'audit dans le secteur public. Arriver à ce stade, pour nous Africains, avec une réflexion endogène, c'est tout un programme à court, moyen et long terme, par une stratégie explicite et partagée.

Lectures conseillées

■ The changing role of Auditor. Kamal Sharma, Comptroller and Auditor general of India.

■ La vérification dans le secteur public canadien et le virage vers la vérification axée sur les résultats. Institute of Public Administration. Canberra. Australie. Janvier 1997.

■ General Auditing Standard du General Accounting Office (Gouvernement Accountability Office) disponible sur le site Web du GAO.

■ Inspector general Act 1978 –USA (disponible sur plusieurs sites des Inspecteurs généraux des Etats-Unis).

■ Plusieurs manuels d'audit conformes aux enjeux ci-dessus sont disponibles sur le site du Bureau du Vérificateur général du Canada, du General Accountability office...

Colloque International sur l'évolution de l'audit dans le secteur public organisé par l'Inspection Générale d'État Djibouti du 13 au 16 février 2006

Rôle de l'audit interne et valeur ajoutée dans la performance des entreprises publiques

- **Félix EMOK N'DOLO** -Diplômé d'Études Supérieures de Banque Expert Comptable Diplômé
Directeur du Cabinet J. C. COLAS - Groupe CHD

DEFINITION ET MISSIONS DE L'AUDIT INTERNE

LA NOTION DE PERFORMANCE

COMMENT L'AUDIT INTERNE PEUT ÊTRE SOURCE DE VALEUR AJOUTÉE DANS LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ?

CAS DES ENTREPRISES PUBLIQUES À DJIBOUTI

1. DEFINITIONS ET MISSIONS DE L'AUDIT INTERNE

Définition

L'**audit interne** est un service ou un département de contrôle créé au sein d'une entité et ayant pour mission d'effectuer des vérifications pour le compte de cette dernière. Il s'agit donc d'un **service interne à l'entité** donc les missions et leur étendue sont définies par la Direction de l'entité.

■ Notions voisines: inspection, contrôleur interne

■ Ne pas confondre avec le Contrôle interne

Etendue et objectifs

L'étendue et les objectifs des travaux de l'audit interne sont très variables et fonctionnent de la taille, de la structure et des exigences de la Direction. Généralement l'audit interne a pour missions d'assumer ou plusieurs des activités ci après :

Examen des systèmes comptables et de contrôle interne

L'élaboration et la mise en place d'un système comptable et de contrôle interne incombent à la Direction. Le rôle de l'audit interne est alors de vérifier le bon fonctionnement des systèmes (procédures) mis en place et de formuler des recommandations en vue de les améliorer. Quant les procédures n'existent pas de manière formalisée, l'audit interne aide l'entreprise à les formaliser à travers le Manuel des Procédures.

Examens des informations financières et de gestion

Cet examen peut comporter l'analyse des moyens et les conditions d'utilisation pour identifier, classer, et consigner ces informations. Il peut également s'agir de tâches spécifiques sur certains éléments tels que la vérification détaillée de certaines opérations ou de certains soldes comptables.

Exemple: Dans un compte de charges, le Service Audit interne peut être chargé de vérifier et justifier le solde en terme de procédures d'engagement, d'opportunité et utilité des achats.

Evaluation des coûts, des performances

Il s'agit dans ce cas d'apprécier les résultats au regard des moyens mis en place. Ce qui comprend généralement des contrôles non financiers. Il s'agit aussi de vérifier l'adéquation entre les moyens et les résultats obtenus.

Vérification de la conformité aux lois et règlements

Examen du respect des textes législatifs, réglementaires et autres exigences externes

ou vérification du respect des politiques et directives de l'entité.

Place de la Fonction audit interne dans l'entité

Afin de lui donner l'indépendance nécessaire à son action, la fonction audit interne est généralement placée sous l'autorité directe du Directeur de l'entité à qui elle rend compte. Par ailleurs aucune tâche opérationnelle ne doit lui être confiée. Le respect de cette règle permet de respecter la séparation de fonction dans la réalisation des opérations entre l'approbation, l'exécution et le contrôle

2. L'ENTREPRISE PUBLIQUE ET LA PERFORMANCE

Notion de performance

Le mot performance vient du verbe performer, accomplir. La performance est le résultat acquis dans l'exécution d'une tâche. C'est également le chiffre qui mesure un résultat obtenu par un athlète. (Petit Larousse illustré). En management des entreprises, la performance fait penser aux concepts suivants: rentabilité, profitabilité, productivité et l'efficacité

Concept de rentabilité

Dans une entreprise, la rentabilité (taux) est le rapport entre le revenu perçu au cours d'une période de temps déterminée et la masse de capitaux qu'il a été nécessaire d'investir dans cette entreprise pendant la même période pour pouvoir se faire attribuer ce revenu.

Taux de rentabilité = revenu/capitaux investis.

Le taux de rentabilité dépend du point où l'on se place.

■ Actionnaire (propriétaire)

Résultat courant/capitaux propres

■ Prêteurs

Intérêts versés / prêts effectués

Le concept de rentabilité est donc subjectif car il dépend du point de vue où l'on se place.

Concept de profitabilité

La profitabilité (taux) est le rapport entre un revenu perçu au cours d'une période donnée et les ventes (production vendue) de cette période.

■ **Actionnaire (propriétaire) :** *Résultat net des propriétaires*

Production vendue

■ **Prêteurs:** *Intérêts/ Production vendue*

La profitabilité ne tient pas compte des capitaux nécessaires à l'activité.

Concept de productivité

La productivité peut être définie comme le rapport entre une production et les facteurs de production consommés qui ont permis de l'obtenir. La productivité peut être *globale* (si on prend en compte l'ensemble des facteurs de production) ou *partielle* dans le cas contraire. Son calcul prend uniquement en compte les éléments du compte de résultat. Exemple: productivité du travail en prenant en compte le facteur temps

Concept d'efficacité

L'indice d'efficacité est défini comme étant le rapport entre le Résultat d'exploitation exprimé en volume et la masse des actifs de l'entreprise également exprimé en volume.

Indice d'efficacité =

Résultat d'exploitation (en volume)

Actifs (en volume)

La valorisation en volume nécessite le recours à des prix de référence d'une période donnée ou d'une entité donnée.

Les Développements précédents permettent de mettre en évidence deux grandes catégories de critères d'appréciation de la

performance.

- **des critères exprimés en volume** qui font abstraction des prix et exprime la productivité, l'efficacité

- **des critères exprimés en prix** que sont la profitabilité, la rentabilité.

3. VALEUR AJOUTÉE DANS LA PERFORMANCE: COMMENT ?

Outils, et méthodologie de l'audit interne :

En raison de la masse, de la variété et de la complexité des opérations traitées, la pertinence et l'exhaustivité des contrôles dépendent en grande partie des moyens mis en œuvre et de la méthodologie utilisée.

■ **moyens matériels** : informatiques, transports etc.. ;

■ **moyens humains**: équipe formée de personnes d'horizons divers qui conduit à une pluridisciplinarité: Comptable, financier, juriste, ingénieur, techniciens, informaticiens etc....

■ Méthodologie:

La méthodologie comprend quatre étapes principales:

■ **préparation de la mission**: définition du champ d'investigation, formation des équipes, élaboration des supports personnels des auditeurs ;

■ **prise de connaissance du système**: environnement réglementaire et stratégique du système, fonctionnement des règles et des procédures régissant le système ;

■ **investigation**: entretiens, vérifications et contrôle ;

■ **exploitation des informations** ;

■ **restitution**: compte rendu oral, discussions, rapport final.

3. Valeur ajoutée à travers les catégories de missions

Participation à l'élaboration des procédures et du système de contrôle

interne.

L'élaboration des modes opératoires et autres procédures permet de mettre à la disposition des employés des guides de références. Cela permet d'éviter des errements, des erreurs et des malfaçons. Le respect des procédures permet d'accroître la productivité par exemple.

Examen des systèmes comptables et de contrôle interne

■ *La vérification du bon fonctionnement des systèmes comptables et du contrôle interne permet:*

- de vérifier la pertinence des procédures mises en place ;
- de vérifier le respect des procédures
- de formuler des recommandations en vue d'améliorer les systèmes en place ;
- suivre la mise en œuvre des recommandations proposées et traduites en décision.

La vérification est toujours une occasion d'échange d'expérience. Les discussions qui s'en suivent participent à la formation du personnel de l'entreprise.

■ *La vérification des procédures opérationnelles permet de détecter les erreurs et les dysfonctionnements.*

La fonction audit interne permet ainsi à la Direction d'appréhender les dysfonctionnements de l'entité, leurs origines (parfois diffuses et que seul le positionnement excentré de la fonction audit permet de détecter correctement), leurs conséquences ainsi que les éventuelles solutions envisageables. Par ces actions, l'audit interne permet de limiter le coût des dysfonctionnements dans l'entreprise. Ces dysfonctionnements peuvent avoir pour conséquences:

- les pertes de production directes ;
- les pertes de production indirectes ;
- les coûts supplémentaires ;
- les fraudes sur les prix, fraudes sur les quantités achetées ou livrées ;
- des pertes d'actifs ;
- la mauvaise utilisation des actifs de

l'entreprise ;
- des pertes en terme d'image
de l'entreprise et de notoriété.

Les exemples ci-dessus au demeurant non exhaustif montrent que les effets des dysfonctionnements ont un impact dans la performance de l'entreprise publique quelque soit la nature de ces activités ou ses buts.

Vérification de la conformité aux lois et règlements:

L'entreprise publique évolue dans un contexte réglementaire. Les règlements peuvent porter sur le respect des normes (en matière de pollution, de protection de la nature etc...). Enfreindre une de ces lois peut avoir des conséquences importantes pour l'entreprise publique (conséquences financières par exemple). Le service Audit interne vérifie que les dispositions légales et réglementaires concernant l'entreprise sont bien respectées par elle.

5- L'AUDIT INTERNE DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES À DJIBOUTI

Peu d'entreprises publiques à Djibouti dispose de service d'audit interne doté de moyens d'action. Il ne s'agit pas d'un luxe inutile, c'est en réalité le contraire. En effet, les avantages que peuvent tirer les Responsables d'entreprises publiques d'un tel service sont (en plus de ce qui a été présenté ci avant) :

- la permanence de contrôle qui peut procurer une sorte de sécurité dans le fonctionnement de l'entreprise ;
- les économies que les vérifications peuvent permettre de réaliser ;
- les pertes que les actions de ce service peuvent permettre d'éviter.

CONCLUSION

La création d'un service d'audit interne doté de moyens entre dans la composition des éléments constituant les bonnes pratiques de gestion. Le caractère stratégique de cette fonction fait qu'elle est généralement rattachée à la Direction.

Les pratiques actuelles vont plus loin. Les entreprises se dotent de comité d'audit composé de personnes extérieures qui

n'ont aucun lien hiérarchique ou fonctionnel avec la Direction de l'entreprise.

Les entreprises se dotent également de charte d'audit. Un rapport annuel est établi par le comité d'audit sur les conditions d'exercice du contrôle interne dans l'entreprise. Le Service audit interne est un maillon essentiel de la bonne gestion des entreprises : fussent elles publiques.

Il s'agit de l'une des bases du capitalisme moderne. C'est une pièce maîtresse de la "Corporate Gouvernance"

Informez-vous
sur
le FIGE

Lisez
LA LETTRE
du Forum des
Inspections
Générales
d'Etat et
Institutions
supérieures
d'audit assim-
ilées

Gouvernance, Management public, Gouvernance

Gestion axée sur les résultats dans le secteur public

- **Charles H. Bélanger, Ph.D. Professeur titulaire de gestion. Université Laurentienne Sudbury, Ontario, Canada et Partenaire principal. BMV Global Inc. Ottawa, Ontario, Canada**
cbelanger@bmvglobal.ca

Communication présentée à Djibouti

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR L'ÉVOLUTION DE L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC À DJIBOUTI INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

13-16 Février 2006

LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Résumé

Depuis au moins 15 ans, bon nombre de gouvernements du monde entier jonglent avec les concepts de gestion axée sur les résultats. Différents pays cherchent à implanter au sein de leur bureaucratie ministérielle des politiques, des programmes et des initiatives qui présentent des avantages mesurables pour leurs *citoyens*. À l'instar de ces gouvernements, le Conseil du Trésor (ordonnance et contrôle des dépenses) et le Bureau du Vérificateur Général (inspection) du Canada se sont engagés à :

- Mettre l'accent sur le citoyen pour la conception et la mise en pratique de valeurs professionnelles et éthiques sûres en vue d'orienter la gestion au sein de la fonction publique.
- Cibler les résultats à titre de principe intégré de gestion dans tous les ministères.
- Examiner minutieusement les dépenses pour assurer une utilisation judicieuse des fonds publics.
- Élaborer des outils pour faciliter la compréhension des éléments clés de la gestion axée sur les résultats et pour former ses fonctionnaires à une utilisation efficace de ces outils.

Ce type de gestion a plus ou moins été institutionnalisé à travers les divers ministères en se basant sur une approche appelée *Gestion axée sur les résultats (GAR)*. Elle vise une plus grande transparence, responsabilité et participation. En plus de documenter par des rapports au Parlement ce que l'administration publique dépense (ressources), ce qu'elle fait (réaction naturelle au mélange des ressources) et ce qu'elle produit (résultats opérationnels et surtout visibles à l'intérieur de la fonction publique), la GAR force les gestionnaires de programmes à :

- Travailler avec les bénéficiaires de l'environnement externe
- Faire la démonstration des effets et impacts pour les populations cibles et la société en général
- Anticiper les risques et obstacles
- Évaluer l'efficacité et l'efficience des méthodes et stratégies utilisées.

Comment la GAR diffère-t-elle de la méthode traditionnelle? De deux façons. D'abord la rigueur de cette approche est beaucoup plus serrée et exigeante de la part des fonctionnaires. Deuxièmement, la GAR présume et exige que l'environnement de l'appareil gouvernemental opère dans un système ouvert et participatif plutôt que dans un enclos bureaucratique, relativement hermétique. Il en résulte que les effets et impacts profitent davantage aux vrais clients, soit les citoyens, plutôt que les fonctionnaires eux-mêmes. C'est un virage assez radical qui demande formation, discipline et une vision cohérente des autorités gouvernementales.

«Le plus long voyage débute par un simple pas» (Proverbe chinois)

Cette présentation a pour but de simplifier et de démystifier une approche de gestion anglo-saxonne utilisée dans le secteur public depuis une quinzaine d'années. La première partie de la présentation porte sur le contexte et l'environnement de l'administration publique dans les pays anglo-saxons, notamment le Canada. La deuxième partie décrit l'approche axée sur les résultats (GAR). Finalement, il sera question de la logique et de la mécanique de fonctionnement de l'approche lorsqu'elle est appliquée à un programme ou à un projet.

Le contexte anglo-saxon de l'administration publique

Le phénomène de « revanche des berceaux » («baby boomer») qui avait officiellement débuté en 1946, avait obligé la plupart des pays occidentaux à renforcer leur infrastructure afin de livrer une panoplie de services qu'une jeune génération montante demandait. Si bien qu'après plus de quatre décennies, plusieurs pays avaient accumulé des dettes nationales importantes, leurs populations avaient vieilli, la technologie offrait de nouvelles possibilités et les effets de la mondialisation et du libre-échange avaient créé de nouveaux impératifs nationaux et internationaux. D'autant plus que les citoyens commençaient à douter de la volonté des gouvernements et de leur Administration à faire passer l'intérêt du peuple avant le leur. Ce qui fait qu'à la fin des années 1980, le secteur privé avait déjà amorcé une profonde réforme de ses lourdes structures et de sa façon centralisée de fonctionner afin d'assurer sa survie financière. Comme c'est généralement le cas, les administrations publiques ont d'abord résisté avant d'emboîter le pas, accusant

toutefois quelques années de retard sur le secteur privé.

C'est à la suite de toutes ces préoccupations que le gouvernement américain s'est lancé dans une réforme en profondeur de son appareil administratif. Non seulement voulait-il réduire les dépenses et le processus bureaucratique, il voulait surtout mettre en place une stratégie permanente et durable pour mettre fin au « gaspillage et à l'inefficacité des programmes fédéraux qui minaient la confiance du peuple américain et qui diminuaient la capacité du gouvernement à répondre adéquatement aux besoins vitaux du grand public » (Office of Management and Budget, 1993). D'ores et déjà, l'accent serait mis sur **le citoyen et les résultats**. Le message de la population était percutant : celle-ci ne voulait plus de programmes et services livrés de façon plus efficiente si ceux-ci ne répondaient pas à leurs besoins. À l'instar du Congrès américain qui avait voté le *Government Performance and Results Act* (1993), le Committee of National Performance Review a alors produit un rapport intitulé *From Red Tapes to Results – Creating a Government that Works Better and Costs Less* ou en d'autres mots, comment réinventer le gouvernement (NPR, 1993). Le renouvellement organisationnel est devenu synonyme de **changement**, plus précisément de gestion du changement. À peu près la même démarche s'est déroulée en Australie, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et en République d'Irlande.

L'expérience canadienne

La réaction du Canada a été un peu plus tardive. De 1993 à 2000, certains ministères avaient pris l'initiative d'adopter la méthode de gestion prônée par les autres gouvernements anglo-saxons, sans toutefois avoir de stratégie transversale globale. Ce n'est qu'en 2000 que le Conseil du Trésor (entité d'ordonnance et de contrôle des dépenses) a déposé le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (Conseil du Trésor, 2000). Ce document était un plan d'action qui engageait le gouvernement à atteindre l'excellence en : mettant l'accent sur le citoyen pour la conception et la mise en pratique de

valeurs professionnelles et éthiques sûres en vue d'orienter la gestion au sein de la fonction publique.

- mettant l'accent sur les résultats à titre de principe intégré de gestion dans tous les ministères.
- examinant en permanence ses dépenses pour assurer une utilisation judicieuse des fonds publics.

De nombreuses études du secteur privé publiées et publicisées dans les années 1980, avaient clairement indiqué les principales caractéristiques des organisations performantes :

- Vision claire de leur mission ou raison d'être et de leurs objectifs.
- Planification stratégique de leurs orientations en se basant sur des paramètres de l'environnement interne et externe.
- Mesure périodique du rendement et des résultats à l'aide d'indicateurs connus.
- Ajustement rapide pour apporter des correctifs.
- Communication transparente et cohérente avec les intervenants internes et externes.

L'administration publique canadienne s'était jusqu'alors concentrée sur les intrants (ressources utilisées – humaines, matérielles, financières), sur les activités (comment le travail était réalisé) et sur ce que les intrants et activités avaient produit, un peu comme dans une réaction chimi-

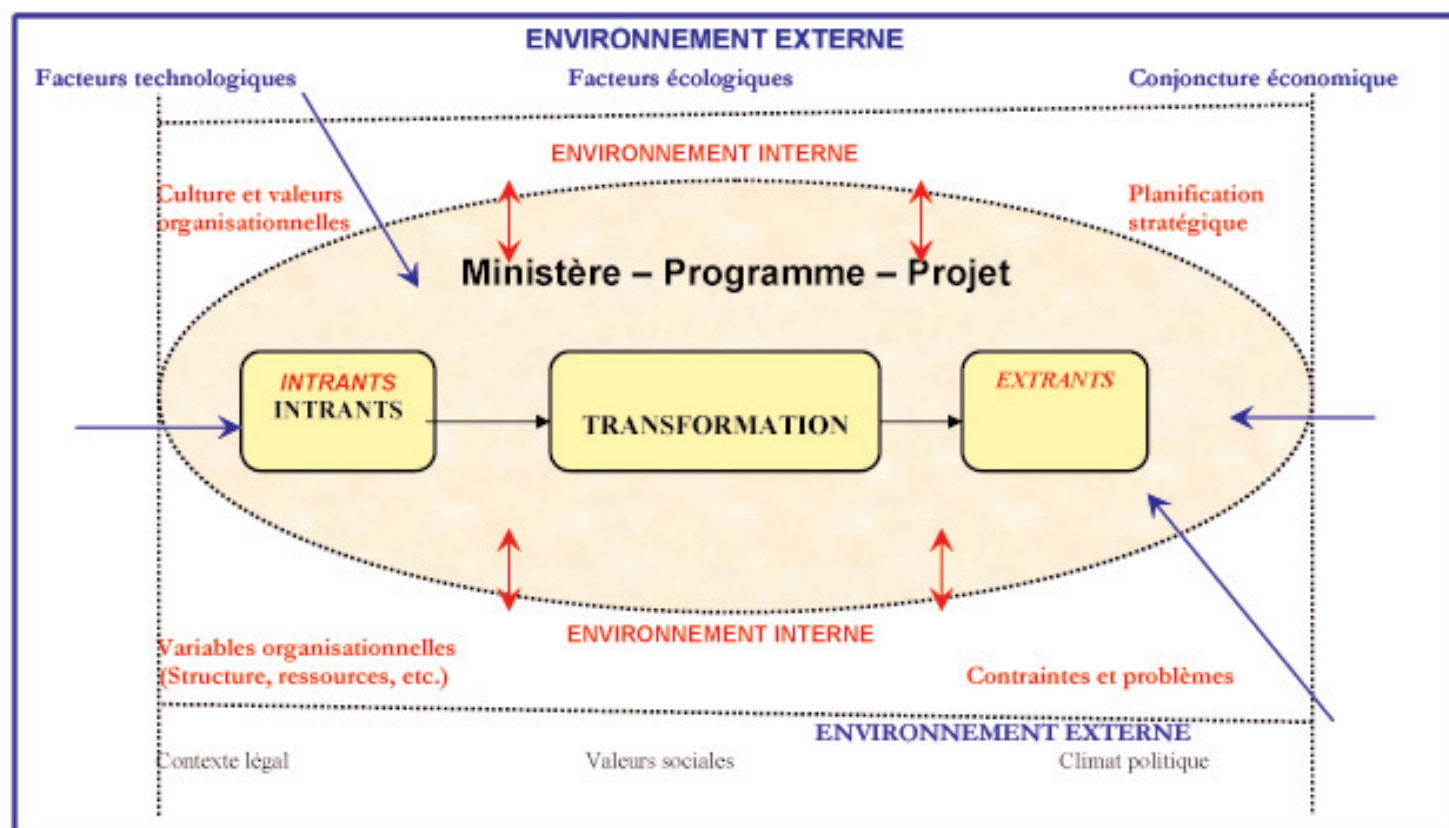
Ces renseignements étaient essentiels dans un contexte de transparence et de reddition de comptes, mais ne répondaient pas aux demandes croissantes de la population qui voulait savoir à quoi avait servi l'argent de leurs impôts. Est-ce que le produit des programmes gouvernementaux avait eu des répercussions et effets positifs sur les populations cibles, dans quelle mesure (efficacité) et à quel prix (efficience)? Ces attentes de la population exigeaient que les ministères et organismes élargissent leur vision traditionnelle des pratiques de gestion, pour se concentrer beaucoup plus sur l'environnement externe et le client (citoyen) (voir Figure 1).

Fort de cette nouvelle volonté politique de réformer la fonction publique, le Conseil du Trésor a commencé à moderniser la fonction de contrôleur du gouvernement. Dorénavant, la fonction de contrôleur ne serait plus une fonction de spécialiste mais plutôt de généraliste chargé de surveiller étroitement les pratiques de gestion et les mécanismes de contrôle, de voir à l'atteinte de résultats concrets et de procéder à des améliorations s'il y a lieu. En d'autres mots, le contrôleur serait chargé de vérifier le respect du plan d'action et du budget et le rendement. C'est ainsi qu'est née la « vérification intégrée », qui inclut l'information financière et non financière. Pour aider les administrateurs généraux à concrétiser la vision d'une fonction publique axée sur les résultats, le Conseil du Trésor a publié un guide intitulé *Cadre de responsabilisation de gestion* (2003). Le document prônait la **responsabilité** et la **transparence** de la part des acteurs de l'environnement interne de même que la **participation** des intervenants internes et externes.



Figure 1

SYSTÈME OUVERT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE



Ces initiatives prises par le Conseil du Trésor ont reçu l'appui du Bureau du vérificateur général (BVG), lequel effectue des « inspections » périodiques et sélectives de ministères et d'organismes. D'ailleurs, lorsque le BVG produit des rapports de vérification de gestion et de vérification d'états financiers, il se prononce également sur le degré de rendement des programmes livrés par les entités du gouvernement fédéral.

La gestion axée sur les résultats (GAR)

La gestion axée sur les résultats consiste à accorder la priorité aux résultats en mettant ce principe en pratique dans tous les aspects de la gestion (Conseil du Trésor, www.tbs-sct.gc.ca). Elle est une méthode adaptée de l'approche américaine « Results-Based Management », qui se greffe elle-même sur d'autres approches basées

sur l'amélioration continue de la qualité et la satisfaction du client. Plus qu'une simple technique, c'est une philosophie. Retournons quelques décennies en arrière pour comprendre l'adaptation de cette philosophie. Après la seconde guerre mondiale, le Japon s'était affairé à reconstruire son infrastructure de production. Deux spécialistes américains, W. Edwards Deming et J. M. Juran ont travaillé avec d'autres japonais tels que Kaoru Ishikawa (un spécialiste des méthodes quantitatives) sur une méthode d'amélioration continue. Le principe de base visait à inculquer à chaque travailleur, du gestionnaire au travailleur manuel, la responsabilité de la qualité. Alors que les autres pays avaient développé des unités de vérification de la qualité à la fin des lignes d'assemblage, les japonais s'évertuaient à vérifier la qualité du produit à chaque étape de la production par l'inter-

médiaire direct de chaque travailleur. La différence d'approche n'a pas tardé à se faire sentir. Au début, le Japon a dû utiliser une main-d'œuvre insuffisamment préparée pour produire en masse et rapidement afin de se faire du capital. Les produits japonais sont alors devenus synonymes de « bon marché et de piètre qualité ». Cependant, au cours des années 1970, une main d'œuvre mieux préparée avait épousé les principes de base de l'amélioration continue et les produits japonais faisaient une farouche concurrence aux autres pays. Les produits japonais étaient devenus synonymes de « confiance et de qualité supérieure ».

Les autres pays ont eu du mal à s'en remettre et sont depuis à la remorque de l'industrie japonaise dans plusieurs secteurs industriels.

La philosophie de la gestion axée sur les résultats dans l'administration publique n'en n'est pas une de vérification du produit (résultat) en fin de ligne d'assemblage ou d'inspection une fois que le produit a été livré.

Le coût des « rejets » de produits, c'est-à-dire les programmes inadaptés, inefficaces ou inefficients, constituerait alors un gaspillage important des deniers publics.

Au contraire, elle vise à faire de chaque fonctionnaire un champion de la livraison de résultats qui répondent aux vrais besoins des groupes cibles plutôt qu'à ceux de la bureaucratie gouvernementale et des fonctionnaires en modifiant au besoin le parcours.

Elle doit nécessairement fonctionner dans un environnement ouvert ou systémique

puisque l'information recueillie sert à peaufiner les stratégies, à modifier les opérations, à affecter les ressources, tout ceci dans le but de changer et d'adapter pour répondre aux exigences des bénéficiaires.

Comme le démontre la figure 2, elle reconnaît l'influence grandissante du milieu sur la performance de tout programme et projet.

Il convient de souligner que plus la participation externe est élevée, plus la portée des retombées risque d'être pertinente, même aux dépens d'un plus grand nombre d'impensables.

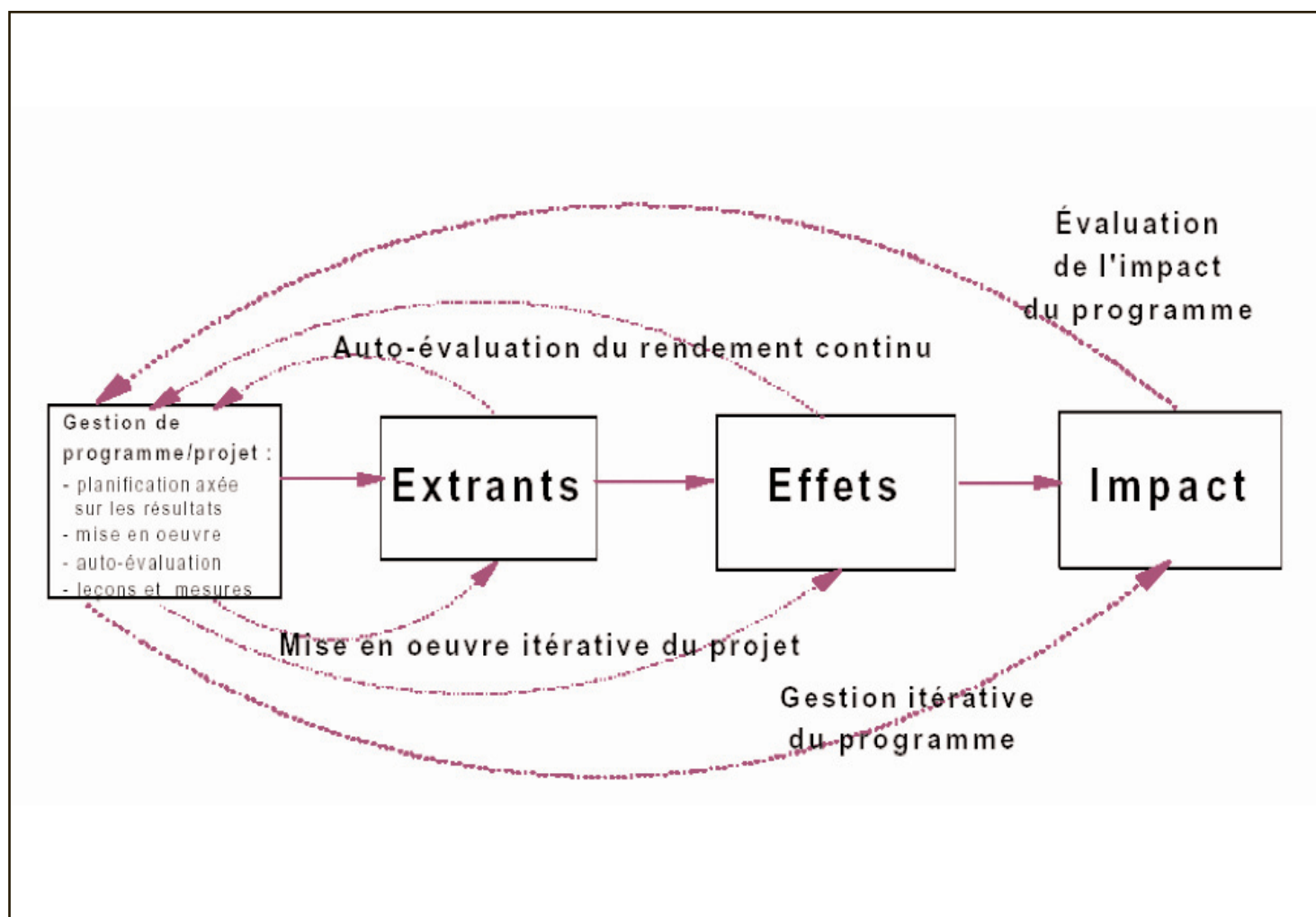
Elle est elle-même une approche qui ne cesse d'évoluer à la lumière de l'expérience et des commentaires des groupes utilisateurs.

Elle invite à :

- établir des plans d'action ;
- définir les résultats anticipés et à
- mesurer les résultats réalisés ;
- faire participer les divers intervenants ;
- développer des indicateurs de rendement appropriés ;
- recenser et gérer les risques ;
- réinvestir les leçons tirées des analyses périodiques ;
- mesurer l'efficacité des ressources déployées.

La gestion axée sur les résultats idéalise le « kaizen » japonais dans le sens qu'elle cherche à éliminer « les défauts » très tôt dans le processus plutôt qu'au moment de l'inspection finale. Chaque travailleur doit s'auto-évaluer et s'auto responsabiliser.

Figure 2



Définition et caractéristiques d'un résultat

Dans un système, la relation dynamique de la transformation s'opère en allant des causes aux effets. C'est ainsi qu'un résultat est un **changement descriptible ou mesurable qui découle d'une relation cause à effet** (ACDI, 2000). Le changement donne lieu à une transformation visible alors que la causalité établit le lien entre les actions et les résultats. Retenons les cinq principales caractéristiques d'un résultat :

■ **Spécifique** : il décrit l'objet ou la cible tels que transformation de comportements, renforcement des capacités, amélioration d'une situation.

■ **Mesurable ou pondérable** : on peut mesurer la valeur quantitative ou qualitative, généralement à l'aide d'indicateurs (productivité, satisfaction, etc.).

■ **Réaliste** : il peut être atteint dans le temps imparti (durée du programme ou du projet).

■ **Pertinent** : il correspond au besoin manifesté (généralement par les bénéficiaires).

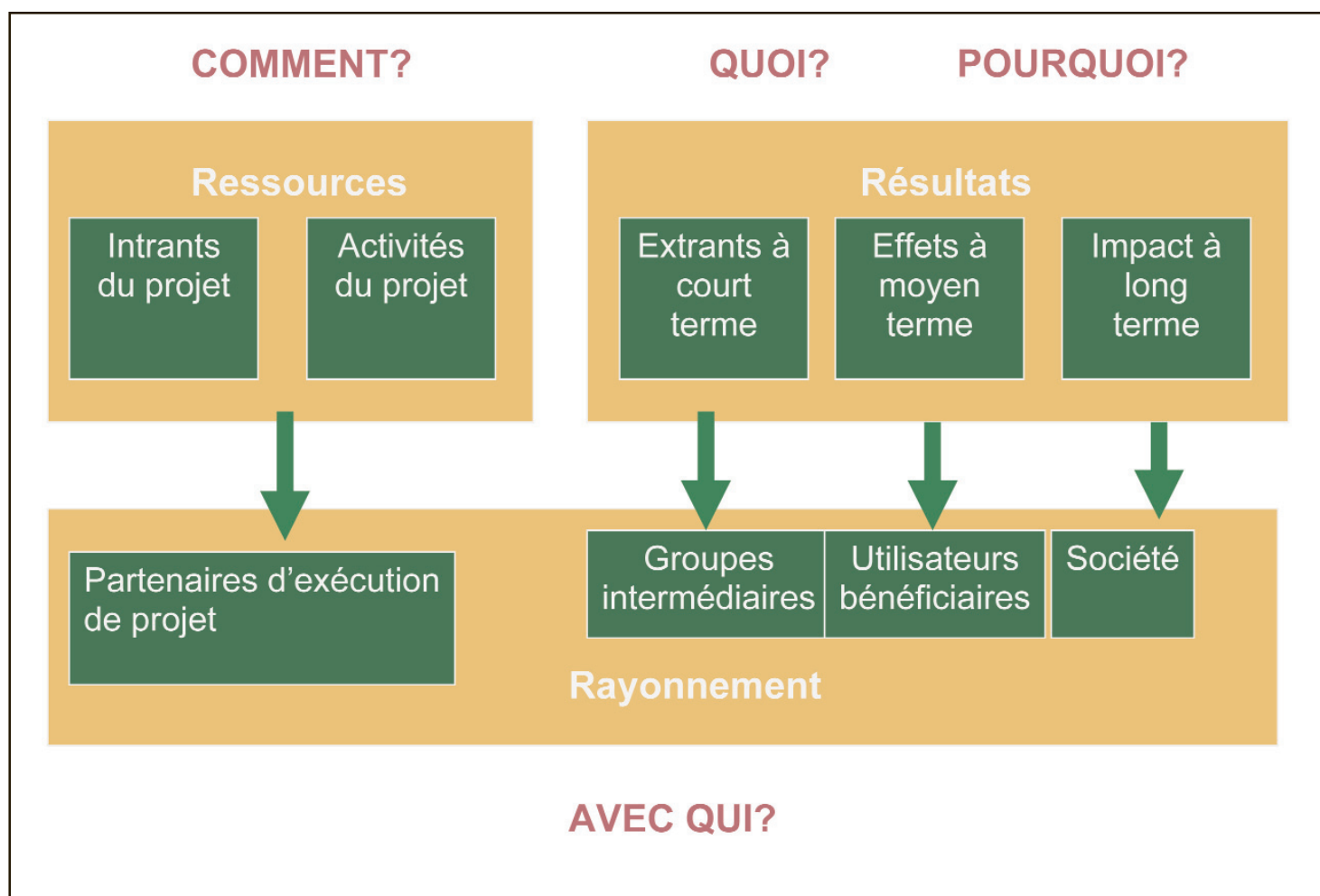
■ **Circonstancié** : il indique et identifie les conditions nécessaires à sa réalisation (conditions de démarrage et d'opération).

La figure 3 montre que l'on distingue deux types de résultats. Les premiers sont des résultats de type opérationnel qui sont le produit de l'administration et de la gestion d'un programme ou d'un projet. On les appelle les **intrants** (ressources de toutes sortes) et les **activités** (réactions au mélange des intrants, c'est-à-dire, réunions, discussions, stratégies d'intervention, etc.). Les autres sont des résultats de type développemental qui correspondent à trois

catégories de résultats, soit les **extrants** (à court terme), qui profitent aux groupes intermédiaires (par exemple, formation) qui se préparent à livrer un produit aux utilisateurs cibles, les **effets** (à moyen terme) qui visent directement les utilisateurs cibles et qui sont liés au but du projet et l'**impact** (à long terme) qui est le résultat lié à la finalité du projet et appuie les priorités du pays, d'un ministère, etc.

Prenons l'exemple concret d'un programme ou projet en santé pour illustrer l'application de résultats développementaux. Supposons que le Ministère de la santé veuille améliorer les conditions de santé des familles du pays (impact). Pour ce faire, il met sur pied un projet visant à réduire le taux de mortalité infantile (effets). Comment va-t-il s'y prendre (extrants à court terme)? Il va former des sages-femmes, des infirmières et des agents communautaires, assurer un suivi plus fré-

Figure 2
CHAÎNE DE RENDEMENT



quent des femmes enceintes, mettre sur pied une campagne d'information, etc. Ces trois niveaux d'activités forment une chaîne de rendement (voir Figure 3) qui éventuellement aura (espérons-le) un effet positif sur les groupes cibles, c'est-à-dire les jeunes familles et les femmes enceintes, et contribuera à améliorer l'état de santé des familles, ce qui est le but du projet.

Ces propos laissent quasiment sous-entendre qu'auparavant la notion de résultat n'était pas une préoccupation majeure dans la gestion de projet.

Tel n'était pas le cas. Comme mentionné précédemment, l'approche traditionnelle d'analyse de rapports se concentrait sur l'étude des composantes d'un phénomène et leurs relations internes.

Le changement plus remarquable apporté par la GAR est surtout d'avoir ramené l'attention des gestionnaires de programmes ou de projets sur l'environnement externe et les résultats livrés à la clientèle.

Logique et mécanique de l'approche

Avant de parler du cheminement logique et de l'assemblage des pièces qui constituent la GAR, il faut d'abord réaliser que chaque programme ou projet passe par une séquence d'étapes :

■ **Conception** : détermination et définition du programme ou projet.

■ **Planification** : structure des travaux, calendrier, approche de gestion, budget, etc.

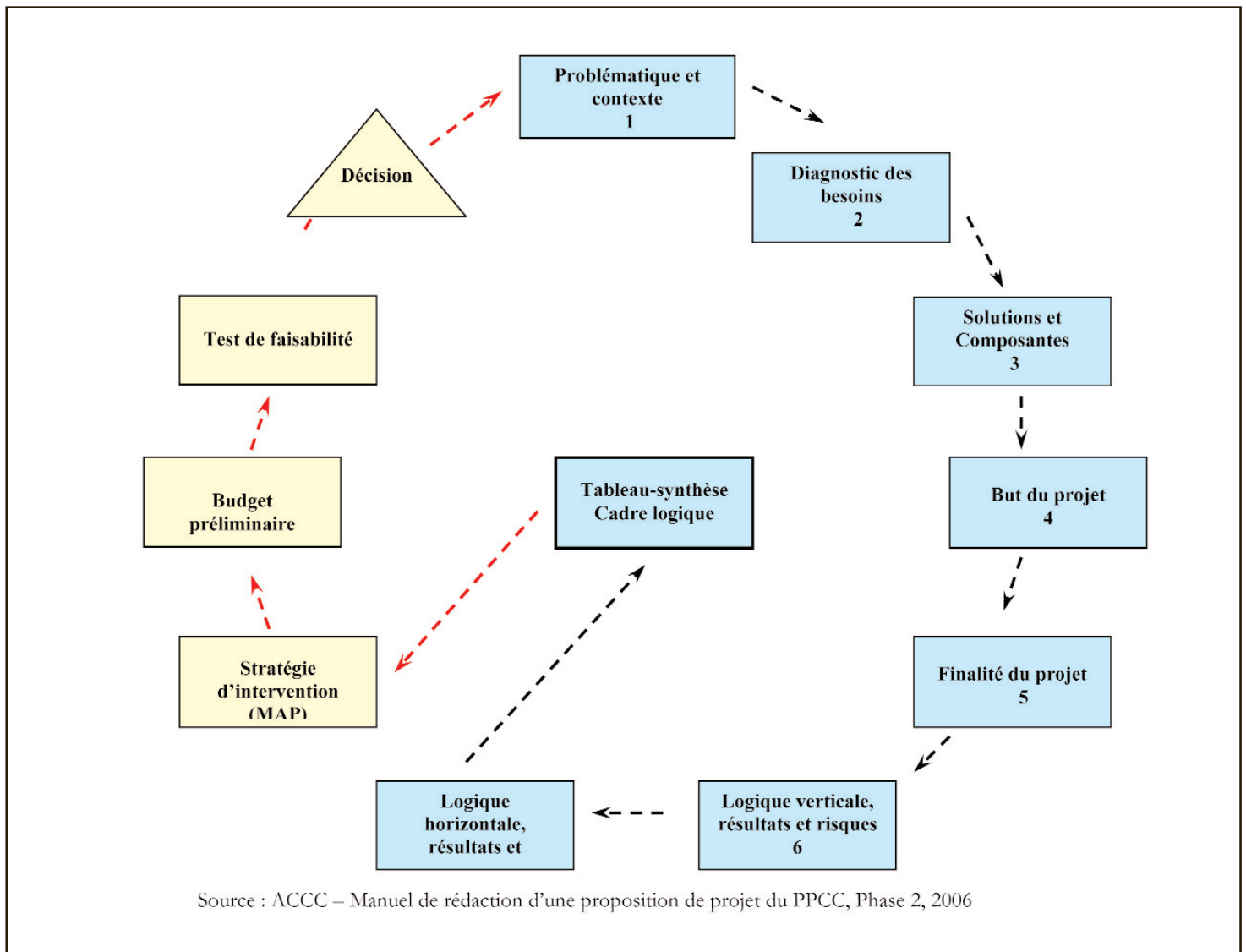
■ **Mise en œuvre et suivi** : mobilisation et coordination, formation et entraînement du personnel, rodage, démarrage, suivi des opérations, indicateurs de rendement, risques, etc.

■ **Évaluation** : résultats réalisés, durabilité, utilité, efficacité, efficience, etc.

La figure 4 expose la séquence à suivre entre l'étape de la conception et la décision de poursuivre ou d'arrêter le projet. Chaque sous-étape exige des réflexions, des discussions et des analyses méticuleuses. Il en va de même pour les autres étapes.

Figure 4

ÉLABORATION DU CADRE LOGIQUE A L'ETAPE DE LA CONCEPTION



Si l'étape de la conception s'avère positive, il faut ensuite instaurer le cadre logique du projet. Le tableau 1 indique que le cadre logique se présente comme une matrice avec logique horizontale et verticale. La logique horizontale comprend quatre rangées alors que l'horizontale en a cinq. Prenons l'exemple de la rangée « but du projet ». Cette logique nous invite d'abord à déterminer la stratégie d'intervention, à préciser les résultats prévus, à élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer les réalisations, à déterminer les groupes cibles et à anticiper les risques. Les indicateurs de rendement sont des mesures statistiques quantitatives (nombre, fréquence, pourcentage, ratios, etc.) ou des appréciations ou perceptions qualitatives comme congruence, présence, portée, qualité, niveau, etc. Quant aux risques de l'environ-

nement, ils peuvent être reliés à des conditions internes telles que maîtrise des connaissances acquises de la part des intervenants, vision partagée entre gestionnaires et partenaires, ou à des conditions externes relatives à la volonté politique, à la stabilité politique, économique ou sociale. On peut suivre la logique verticale de la même façon.

Quelques remarques finales

La gestion axée sur les résultats n'est pas une panacée. Elle demande discipline, patience et persévérance. Surtout, elle exige un sentiment de propriété collective et un appui constant et harmonisé de tout l'appareil ministériel. Il est peu probable que cette approche prenne racine dans un environnement qui n'offre pas de formation

aux employés de l'administration publique. Cependant, elle peut être introduite graduellement et adaptée aux circonstances endogènes. Il y a toutefois des balises essentielles qui doivent se retrouver dans l'approche, soit :

- une prise de conscience de la nécessité de faire participer l'environnement extérieur ;
- un engagement collectif ferme envers les résultats ;
- une planification stratégique réfléchie des quatre étapes d'un programme ou projet ;
- un suivi et une évaluation du rendement ;
- une forte dose de formation.

Tableau 1
CADRE LOGIQUE DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

STRATÉGIE D'INTERVENTION	RÉSULTATS PRÉVUS	RÉSULTATS RÉALISÉS INDICATEURS DE RENDEMENT	BÉNÉFICIAIRES OU CLIENTÈLES	RISQUES EXTERNES OU ENVIRONNEMENT
Finalité du projet Contribuer aux conditions de santé des familles	Impact ou Résultats à long terme Améliorer les services de maternité du pays	EFFICACITÉ Résultats réalisés vs Résultats attendus Différence de 29 en dessous des effets escomptés, mais dans la bonne direction	Familles du pays	Quels sont-ils?
But du projet Réduire le taux de mortalité infantile	Effets ou Résultats de fin de projet Diminuer le taux de mortalité infantile de 154 à 100 par 1000 naissances	EFFICACITÉ Réduction de 154 à 129 en 5 ans, soit une moyenne de 5/1000 par an	Jeunes familles, surtout dans les quartiers démunis en régions éloignées	Quels sont-ils?
Extrants (Résultats cibles) Formation du personnel Suivi plus fréquent Campagne d'information	Extrants ou Résultats immédiats Séances de formation Dépistage +précoce Implication communautaire	EFFICACITÉ Meilleur diagnostic Identification plus efficace Prise en main communaut.	Sages femmes Infirmières Associations communautaires	Quels sont-ils?
Intrants - Plan d'action - Budget	Intrants (suivi de conformité) - Technique - Budgétaire	EFFICIENCE Résultats réalisés/ Ressources utilisées Données quantitatives et qualitatives. Rentabilité?		CONDITIONS DE DÉMARRAGE Conditions préalables et degré de contrôle des gestionnaires pour le démarrage du projet???

Le Conseil du Trésor du Canada a préparé un outil d'autoévaluation du degré de développement de la GAR dans le milieu de travail (Conseil du Trésor, 2003).

À titre d'exemples, voici quelques-unes des questions à considérer :

- Dans quelle mesure votre organisation utilise-t-elle les résultats pour gérer, changer, adapter ?
- Dans quelle mesure y a-t-il un lien entre les réalisations individuelles et les résultats obtenus dans l'évaluation des personnes ?
- Dans quelle mesure y a-t-il un lien entre les résultats immédiats et intermédiaires et le plan stratégique de l'organisation ?
- Dans quelle mesure y a-t-il une relation entre la gestion des risques et les résultats ?
- Dans quelle mesure y a-t-il une relation entre la clarté du plan d'activités, la spécification du temps imparti et le rendement escompté ?
- Dans quelle mesure y a-t-il un rapprochement entre finances et résultats ?
- Dans quelle mesure utilise-t-on les résultats pour évaluer les programmes et politiques ?
- Dans quelle mesure offre-t-on de la formation aux divers niveaux de personnel ?

Bref, la gestion axée sur les résultats aide le personnel des ministères et organismes à préciser ce que leurs programmes et projets apportent à la population et à articuler cette information avec plus de transparence pour les citoyens et les élus. L'approche constitue un catalyseur constructif entre deux solitudes, les payeurs de taxes et les représentants de l'administration publique.

Bibliographie

ACCC (2006). Manuel de rédaction de propositions de projets du PPCC, phase 2 (www.accc.ca). Voir Programme de partenariat des collèges communautaires.

ACDI – Agence canadienne de développement internationale, Atelier de formation – Initiation à la gestion axée sur les résultats. (www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.NSF)

Conseil du Trésor du Canada (2003). Outil d'autoévaluation de la gestion axée sur les résultats, Ottawa, Gouvernement du Canada. (www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/transmod)

Conseil du Trésor du Canada (2000). Des résultats pour les Canadiens et Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada. (www.tbs-sct.gc.ca/res can/rc f pdf.pdf)

Conseil du Trésor du Canada (2003). Cadre de responsabilisation de gestion, Ottawa, Gouvernement du Canada. (www.tbs-sct.gc.ca/res can/rc f pdf.pdf)

NPR - National Performance Review (1993). From Red Tapes to Results – Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the NPR, Washington, D.C.

Office of Management and Budget (1993). The Executive Office of the President. Government Performance Results Act of 1993. (www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html)

Sources des figures et du tableau

Figure 1 – Adaptation de: O'Shaughnessy, Wilson (1992). La faisabilité de projet. Trois-Rivières, Les Éditions SMG. XX111, 214 pages.

Figures 2 et 3 – ACDI, Atelier de formation (voir la bibliographie ci-dessus).

Figure 4 et tableau 1 – ACCC (2006). Voir la bibliographie ci-dessus.



Informez-vous sur
le FIGE

Lisez
LA LETTRE
du Forum des
Inspections Générales
d'État et Institutions
supérieures d'audit
assimilées

Gouvernance, Management public, Gouvernance

Le rôle de la communauté des bailleurs de fonds dans la bonne gouvernance

- Professeur Jacques Mariel Nzouankeu,
Professeur de Droit Public et Sciences Politiques,
Secrétaire Permanent de l'OFPA

INTRODUCTION

Depuis bientôt trois décennies, l'accent est mis sur la *bonne gouvernance* comme facteur déterminant du développement au sens large, incluant non seulement la croissance économique, mais également le progrès social. Toutefois, le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire, et n'a été effectivement introduit dans les pays africains francophones que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustement structurel. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire stratégique de la gestion des affaires publiques.

Sur le plan théorique, un très large accord se dessine pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays africains.

Ainsi, il n'est plus contesté qu'elle constitue un facteur du maintien de la paix, de la stabilité sociale et de la sécurité ; qu'elle peut faire disparaître, ou au moins atténuer les conflits qui fragilisent de nombreux pays africains, et de ce fait, renforcer leur légitimité et leur autorité. En outre, et bien que cela se discute encore, on affirme de plus en plus le lien entre bonne gouvernance et développement, dans ce sens qu'une bonne gouvernance permettrait aux pays africains de se développer plus rapidement et de manière plus durable.

C'est sur le plan pratique que se présente une grande difficulté, à savoir comment mettre en œuvre les programmes de bonne gouvernance en Afrique.

Cette question pratique fait apparaître des divergences parfois profondes entre les Gouvernements africains, les Agences multilatérales d'aide au développement, et les

Nations Unies elles-mêmes. C'est alors qu'on s'aperçoit que tout le monde ne donne pas le même sens, ni le même contenu au concept de bonne gouvernance ; et cette divergence de vues explique la divergence des objectifs et même des résultats qui sont différents selon le sens qu'on donne à ce concept ou l'idée qu'on s'en fait. Bien plus, il en résulte le gaspillage des fonds destinés au développement dans la mesure où les différents programmes sectoriels de bonne gouvernance ne sont pas articulés selon une vision globale.

Le remède à cette difficulté pratique consiste à déterminer les éléments-clés en matière de bonne gouvernance. En d'autres termes, il convient de s'accorder sur un nombre restreint, mais significatif des indicateurs, c'est à dire des réformes qui dénotent de la part des gouvernements, une volonté indiscutable de diriger leurs pays selon les principes de la bonne gouvernance.

Cette démarche pratique s'impose pour deux séries de raisons.

D'une part, au sortir de l'ajustement structurel, les intentions de départ, aussi bien des bailleurs de fonds que des États, étaient de recourir à ce nouveau concept de gouvernance pour réaliser les changements et les mutations qu'imposait le nouvel environnement national et international ; mais les divergences de vues des bailleurs de fonds sur le concept de gouvernance ont affaibli son opérationnalité, ainsi que son impact sur le développement.

D'autre part, l'impopularité de certaines mesures économiques prises au nom de la *"bonne gouvernance"* a fini par donner à ce concept une charge négative, au moment même où les bailleurs de fonds renouvel-

lent leurs stratégies d'intervention.

I- LES DIVERGENCES DE CONCEPTIONS DES BAILLEURS DE FONDS SUR LE CONCEPT DE GOUVERNANCE AFFAIBLISSANT SON OPÉRATIONNALITÉ AINSI QUE SON IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT.

A. Les conceptions des bailleurs de fonds sur la bonne gouvernance sont divergentes

Dans la communauté des bailleurs de fonds se dégagent deux principales conceptions de la bonne gouvernance.

1) La bonne gouvernance au sens de bonne gestion économique

Les institutions de Bretton-Woods, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International privilégient une conception économique de la bonne gouvernance. De leur point de vue, la bonne gouvernance, c'est principalement une bonne technique de la gestion économique. Ainsi, il y a une bonne gouvernance lorsque les anciens programmes d'ajustement structurel ou les DSRP, là où ils existent, sont appliqués de manière continue et rigoureuse, ce qui suppose de bonnes décisions économiques telles que :

assainir le cadre macro-économique et les finances publiques en évitant les gaspillages ; utiliser les ressources de manière rationnelle, en faisant supporter les coûts de l'ajustement à l'ensemble des acteurs économiques, en supprimant les barrières administratives visibles (procédures et formalités complexes) et invisibles (corruptions) ;

restaurer les grands équilibres macro-économiques et renforcer les capacités

financières et institutionnelles de l'Etat ;

donner comme directive “moins d'Etat” “mieux d'Etat”, ce qui conduit à cantonner l'Etat dans des tâches régaliennes de souveraineté, de sécurité et de facilitateur, laissant au secteur privé renforcé la charge de produire et de distribuer les richesses selon les lois du marché.

Les promoteurs de cette conception sont persuadés de ses bons résultats : une telle gestion entraîne la croissance, la création des richesses ; elle favorise la compétitivité et attire les investisseurs qui se sentent alors en confiance ; enfin, grâce au jeu normal des règles du marché, une telle gestion favorise l'intégration du pays dans l'économie mondiale, et il en résulte au plan intérieur la création d'emplois et l'élévation du bien-être des citoyens.

On fait à la Banque Mondiale, principal promoteur de cette doctrine, deux types de reproches.

D'une part, on fait observer que c'est une vision étroite de la bonne gouvernance; d'autres la qualifient de conception technico-gestionnaire. L'argument, c'est que le souci de la Banque, c'est d'amener leurs clients à rembourser leurs dettes et non à se développer vraiment. On soutient également que si cette vision de la Banque était historiquement la première, elle reste basée sur une conception du développement purement technique qui repose uniquement sur des indicateurs économiques tels que le taux de croissance, le PIB ou PNB, sans tenir compte des paramètres dont le PNUD s'est servi pour élaborer sa théorie du développement humain durable.

D'autre part, le “moins d'Etat”, “mieux d'Etat” risque de déboucher sur un Etat “minimum”, affaibli, dépourvu des moyens d'action. A force de faire maigrir l'Etat, on risquerait de le rendre vulnérable et incapable d'assumer ses fonctions de contrôle et d'impulsion indispensable au développement.

2) La bonne gouvernance au sens de bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie.

Contrairement à la Banque Mondiale et au

Fonds Monétaire International, l'ONU, et notamment le PNUD, la plupart des agences de développement, l'USAID, l'ACDI, la Coopération Française et des Fondations américaines et allemandes ont une conception plus large de la bonne gouvernance. Pour elles, la bonne gouvernance, ce n'est pas seulement la bonne gestion de l'économie, mais aussi de l'ensemble des affaires publiques.

C'est dans les documents et les activités des Nations Unies et notamment du PNUD que l'on trouve le tronc commun des éléments constitutifs de cette conception de la bonne gouvernance :

- un système judiciaire qui permet de s'assurer que la loi est observée à la fois par les gouvernants et par les gouvernés ; une justice accessible à tous indépendamment de leur situation économique ; une justice qui a une relation fonctionnelle et complémentaire avec le système de justice traditionnelle ;

- un gouvernement basé sur une constitution démocratique qui permet un équilibre approprié entre les trois branches du gouvernement : l'exécutif, le législatif et le judiciaire ;

- le respect des droits de l'homme et des droits de propriété pour tous les citoyens ;

- une presse très indépendante et concurrentielle qui permet de jouer un rôle de chien de garde pour refréner la mauvaise administration, la corruption et les abus de pouvoir ;

- la responsabilité en matière de décision gouvernementale et une transparence dans les activités de l'Etat ;

- une fonction publique compétente, professionnelle et neutre pour assurer une prestation des services équitables, efficiente et effective ;

- une participation ouverte et libre des population dans l'implication des politiques et programmes affectant leur vie propre ;

- un système politique de multipartisme avec des élections régulières, gérées par une commission électorale impartiale, en vue d'élections libres et équitables ;

- un pouvoir législatif responsable disposant d'une capacité d'investigation, d'une gestion large des informations, d'un système de communication, de contacts réguliers et de capacité de consultation avec les électeurs et l'exécutif du gouvernement.

Dans ces travaux et activités, ces indicateurs sont généralement regroupés en six catégories considérées comme principes fondamentaux de la gouvernance :

- **Gestion publique et réforme administrative** : renforcer les capacités des institutions publiques ; réformer la fonction publique et la rendre performante ; améliorer la qualité et le coût des services publics.

- **Processus parlementaire** : renforcer les parlements et les parlementaires, et leur donner les moyens d'exercer leur mission et de contrôler le gouvernement.

- **Système judiciaire** : indépendance et crédibilité des juges ; meilleur accès des citoyens à la justice.

- **Processus électoral** : élections libres et transparentes, organisés par une commission électorale indépendante.

- **Gouvernement décentralisé** : décentraliser vers les régions pour permettre une plus grande participation des populations à la gestion de leurs affaires.

- **Société civile** : l'action du Gouvernement doit être équilibrée par celle des Organisations non Gouvernementales (ONG), les syndicats, les associations professionnelles, les organisations féminines, les confessions religieuses, les organes de presse, les organisations du secteur public, les groupes informels et les intellectuels.

La question reste cependant de savoir si ces indicateurs sont du critère cumulatif ou alternatif de la bonne gouvernance, autrement dit, pour qu'il y ait bonne gouvernance, faut-il que tous ces indicateurs soient présents, ou bien, suffit-il qu'on en observe quelques uns ? Et dans cette hypothèse, lesquels ? En d'autres termes ; existe-t-il une hiérarchie entre ces indicateurs de bonne gouvernance ?

Les agences bilatérales au développement semblent s'orienter vers la hiérarchisation des indicateurs de la bonne gouvernance. En effet, ces agences intègrent les indicateurs et les catégories des Nations Unies dans leur conception de la bonne gouvernance, mais en mettant l'accent sur certains d'entre eux, comme pour signifier qu'ils sont prioritaires, ou qu'ils sont qualitativement supérieurs en ce sens qu'ils peuvent avoir un effet d'entraînement sur les autres indicateurs. Ainsi :

- L'USAID met l'accent sur la gouvernance locale et le rôle des ONG ; se méfiant un peu du gouvernement central, elle préfère opérer directement avec les acteurs du développement à la base. Elle considère que la bonne gouvernance consiste à renforcer les organes locaux décentralisés susceptibles de devenir de véritables contre-pouvoirs.

Ce problème de la décentralisation montre comment les divergences de doctrine peuvent avoir des conséquences pratiques importantes. En effet, la Banque Mondiale a développé, il y a quelques années, un important programme en matière de décentralisation appelé Programme d'Appui aux Communes (PAC). En accord avec sa propre doctrine sur la gouvernance, elle fait faire des audits urbains et organisationnels, pour déterminer la capacité de gestion des collectivités locales, leur capacité à utiliser les ressources d'une manière rationnelle et efficace selon les critères économiques ; et les fonds ne seront alloués qu'aux collectivités qui présentent de telles garanties de bonne gestion économique.

- L'USAID en revanche, en faisant de la gouvernance locale l'indicateur clé, se place dans la perspective de sa propre conception de la bonne gouvernance, et met l'accent sur la formation des élus locaux et l'implication des ONG dans les programmes spécifiques de développement.

- Le Canada, notamment à travers son agence l'ACDI met l'accent sur trois indicateurs qu'il considère comme indispensables à toute bonne gouvernance, à savoir, le respect des droits humains et de la démocratie, le renforcement de la société civile et la bonne gestion gouvernementale et l'effi-

cacité.

Le concept de bonne gestion gouvernementale signifie la bonne utilisation du pouvoir politique dans le processus de décision, la formulation des politiques, leur exécution, la communication entre les services publics et l'efficacité des dirigeants.

- **La conception française de la bonne gouvernance**, présente également quelques particularités. La bonne gouvernance, c'est d'abord une exigence de dignité, de justice dans la répartition des richesses, de paix et de stabilité intérieure, ce qui explique que l'Administration a en face d'elle non pas un consommateur ou un client, mais un usager. La reconnaissance et la protection de la citoyenneté constituent donc un indicateur-clé de la bonne gouvernance.

La bonne gouvernance, c'est aussi l'Etat de droit et de développement institutionnel. Ce sont les institutions légitimes qui peuvent protéger les valeurs sur lesquelles repose l'action publique notamment la transparence, la compétence et l'honnêteté des fonctionnaires, la qualité et l'accessibilité de tous aux services collectifs, la participation des citoyens, le contrôle de la légalité des actes pris par les autorités publiques et la soumission de l'Administration au droit. Ces considérations ont conduit la France à développer le nouveau concept de "gouvernance démocratique" qu'elle préfère désormais à celui de bonne gouvernance.

Les frontières entre les activités publiques et privées, l'importance respective du secteur public et du secteur privé ne peuvent être déterminées qu'au cas par cas compte tenu des réalités de chaque pays. Mais en tout cas, la bonne gouvernance, c'est la faculté pour l'Etat de gérer des services publics, c'est à dire de déterminer un minimum de fonctions collectives et de régulation qui lui permet de garantir la justice et la solidarité sociales.

B. Les divergences de conceptions des bailleurs de fonds sur la bonne gouvernance affectent leurs politiques d'intervention et d'appui

Dans la réflexion sur la bonne gouver-

nance, on insiste, de plus en plus, sur ses rapports avec le développement. Cette réflexion débouche en général sur trois principales conclusions.

D'abord, on observe qu'il y a toujours deux positions opposées, celle qui soutient que la bonne gouvernance est un facteur de développement et celle selon laquelle il n'y aurait pas de rapports entre les deux notions.

En réalité, cette dernière position se fonde en grande partie sur un malentendu. En effet, ceux qui affirment qu'il n'y a pas de rapport entre la bonne gouvernance et le développement se fondent sur deux arguments contradictoires. Par exemple en songeant à la bonne gouvernance au sens des Nations Unies, ils visent le développement au sens de croissance des agrégats, ce qui les conduit à dire que certains régimes de dictature, comme l'Allemagne d'Hitler n'avaient pas eu recours à la bonne gouvernance pour se développer ; or, ce qui aurait été pertinent de démontrer, c'est que les pays de dictature se sont développés sans les principes de bonne gestion économique.

En réalité, le rapport entre la bonne gouvernance et le développement n'a de sens que lorsqu'on songe à l'indice de développement humain (IDH) tel qu'il est conçu par les Nations Unies.

Ce rapport signifie alors que la bonne gouvernance, au sens des Nations Unies, du fait qu'elle va au-delà de la simple gestion technique de l'économie et qu'elle intègre des valeurs et autres paramètres socioculturels, est un facteur déterminant d'un développement humain durable.

Ensuite, on observe des fissures, des glissements ou des assouplissements dans la position de la Banque Mondiale.

Par exemple, des experts de la Banque font une différence entre la démocratie et la gouvernance ; la démocratie serait la forme, tandis que la gouvernance serait la substance. Mais ils reconnaissent le rôle de la démocratie dans la bonne gouvernance parce que la démocratie renvoie à des principes philosophiques qui soutiennent la mise en œuvre de toute bonne gouver-

nance.

Par ailleurs, la Banque Mondiale développe un programme important de lutte contre la corruption qu'elle considère à juste titre comme l'un des plus grands fléaux qui menacent la bonne gouvernance. Ce programme comprend trois principaux volets : aider les gouvernements à entreprendre des réformes économiques qui freinent la corruption et la fraude ; renforcer les institutions (modernisation des systèmes de budgétisation, nouvelles lois sur la passation des marchés, responsabilisation des fonctionnaires, formation des journalistes et des juges) ; transparence dans les prêts et les crédits (possibilité d'annuler un prêt ou un crédit si les bénéficiaires ont commis des actes frauduleux ou de corruption, exclusion à perpétuité ou pour une durée déterminée de certaines entreprises de la possibilité de conclure des marchés financés par la Banque, lorsqu'elles ont commis des actes frauduleux ou de corruption ; accès du public aux documents de projets de la Banque).

Ce programme ambitieux de la lutte contre la corruption, conduit d'ailleurs en partenariat avec le PNUD, montre que la Banque commence à nuancer sa conception purement technico-gestionnaire de la bonne gouvernance. Elle reconnaît qu'il ne suffit pas, pour qu'il y ait bonne gouvernance, qu'un Etat tienne bien sa comptabilité financière, maîtrise ses dépenses et surveille ses agrégats de croissance, mais qu'il faut aller plus loin, et s'attaquer aux valeurs même qui sous-tendent les comportements des acteurs de la société.

Enfin, l'Indicateur composite de développement humain (IDH) et l'Indicateur agrégé de la Liberté Politique (ILP) mis au point par le PNUD entre 1990 et 1992 pour évaluer le développement humain durable constituent à coup sûr un progrès considérable dans l'analyse des faits sociaux, mais en même temps, a pour conséquence de donner au concept de bonne gouvernance un sens tellement large, tellement extensible, qu'il est difficile de le rendre opérationnel, dans le sens de le mettre effectivement en œuvre.

Et c'est la raison pour laquelle il est nécessaire de rechercher des indicateurs-clés susceptibles d'avoir un effet d'entraînement

sur les autres et dont la mise en œuvre peut qualitativement améliorer la gestion publique.

II- LE RENOUVELLEMENT DES STRATÉGIES D'INTERVENTION DES BAILLEURS DE FONDS, AU NOM DE LA BONNE GOUVERNANCE, RENCONTRE DES RÉSISTANCES LIÉES À LA REMISE EN CAUSE DE LA LÉGITIMITÉ DE CE CONCEPT

Les bailleurs de fonds renouvellent leurs stratégies d'intervention en les fondant sur la "bonne gouvernance". Deux grandes tendances émergent dans la communauté des bailleurs de fonds : celle du PNUD et celle de la Banque Mondiale.

A. Les nouvelles stratégies d'intervention du PNUD

Le PNUD a d'abord actualisé le concept de gouvernance, déterminé ensuite ses acteurs et leurs missions, enfin précisé son rôle dans la promotion de la bonne gouvernance.

1) Le concept de gouvernance actualisé

Dans les rapports du PNUD sur le développement humain, on lit que la gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit et veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunies et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décision relatives à l'allocation

des ressources nécessaires au développement.

La gouvernance a **trois dimensions** : économique, politique et administrative.

La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décision qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. Elle a manifestement des répercussions importantes sur l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie.

La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques.

La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques.

2) Les acteurs de la gouvernance

Les acteurs de la gouvernance sont :

- L'Etat qui comprend les institutions politiques et celles du secteur public.
- Le secteur privé qui comprend les entreprises privées et le secteur non structuré sur le marché.
- La société civile, qui se situe entre l'Etat et l'individu, comprend des individus et des groupes qui agissent de manière concertée sur les plans sociaux, politiques et économiques administrés par des règles et des lois formelles et informelles.

L'Etat est l'acteur principal dans la création d'un environnement propre au DHD. Il met en place et maintient le cadre juridique et réglementaire qui devrait régir d'une manière efficace et stable les activités publiques et privées.

En se référant au DHD, cela revient concrètement à la défense des droits des personnes vulnérables, la protection de l'environnement, le maintien de conditions macroéconomiques stables, le respect de normes de santé publique et de sûreté pour tous à un coût abordable et à la mobilisation des ressources en vue de fournir les services publics et les infrastructures essentiels.

Le secteur privé, quant à lui, est le créateur principal d'emplois, ce qui est un pilier essentiel du DHD. Les organisations de la société civile permettent aux gens de participer aux activités économiques, politiques

et sociales en vue d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres. Elles peuvent constituer un contre-pouvoir qui permet de mieux contrôler les activités de l'Etat afin de mieux promouvoir la protection de l'environnement, le renforcement du rôle des femmes et la participation des groupes démunis dans les décisions politiques.

3) Le rôle du PNUD dans la promotion de la bonne gouvernance

La promotion de la bonne gouvernance constitue pour le PNUD un facteur clé dans la poursuite du DHD et ses affectations budgétaires dans ce domaine figurent autour d'un tiers de l'ensemble des ressources du PNUD. Dans l'élaboration des programmes d'appui concernant la gouvernance, le PNUD a défini **cinq domaines d'interventions prioritaires**, tout en tenant compte du fait que seulement une approche globale qui englobe toutes les différentes dimensions et acteurs de la gouvernance peut réussir à atteindre l'objectif général, à savoir l'éradication de la pauvreté.

☞ *La gouvernance des institutions*

La gouvernance des institutions englobe les activités concernant les institutions clé de l'Etat comme la législature, le système légal et juridique et les institutions des droits de l'homme. Les activités du PNUD dans ce domaine s'étendent également à l'appui aux élections et aux institutions électorales.

☞ *La gestion du secteur privé et public*

La gestion du secteur privé et public concerne toutes les institutions responsables de la gestion des transactions économiques et des ressources sociales. Au sein du domaine gestion du secteur privé et public, le PNUD concentre ses activités dans trois secteurs prioritaires : gestion économique et financière, réforme de la fonction publique et coordination de l'aide.

La gestion économique et financière se réfère :

- à la gestion macroéconomique au renforcement des relations

commerciales

- à la gestion de la dette
- au partenariat privé-public

La réforme de la fonction publique vise à :

- réduire la taille de la fonction publique
- déléguer des services étatiques aux niveaux locaux
- encourager le secteur privé à prendre en charge des activités publiques
- améliorer la rémunération et les différences entre les salaires
- établir des relations claires entre performances et bénéfices

La coordination de l'aide se concentre sur les domaines suivants

- créer une vision de développement à long terme
- établir un système de programmes de développement à moyen terme avec des budgets bien définis
- appuyer la division nette de responsabilités entre les différents ministères
- développer un sens national de responsabilité pour le développement.

☞ *La décentralisation*

La décentralisation se réfère à la distribution des processus administratifs et de la gestion des programmes publics entre les différentes collectivités locales au niveau national, régional, départemental et local. En fait la décentralisation s'intègre dans l'idée d'un développement participatif auxquels les différents acteurs se situant aux différents niveaux de l'Etat peuvent contribuer. Par conséquent les activités du PNUD dans ce domaine se réfèrent non pas seulement à l'appui au processus de la décentralisation mais également à l'appui aux institutions étatique décentralisées. Un secteur d'intervention prioritaire est notamment la gouvernance au niveau urbain.

☞ *Les organisations de la société civile*

Les organisations de la société civile englobent tous les différents individus et groupes qui contribuent activement aux décisions politiques et participent dans les affaires politiques, économiques et sociales du pays.

Pour renforcer la participation de la société civile, le PNUD appuie dans ces programmes diverses institutions : des associations industrielles, des syndicats, des associations commerciales, des organisations du patronat, des organisations professionnels, des coopératives, des institutions académiques et de recherche, des médias, des groupes de développement communautaires, des groupes religieux, etc.

Le but principal du PNUD dans le soutien à ces organisations est le renforcement de leurs capacités afin de leur permettre de constituer un vrai partenaire pour la prise de décisions politiques, économiques et sociales.

☞ *La gouvernance dans les circonstances particulières*

L'appui à la gouvernance dans les circonstances particulières concerne les besoins des pays qui se trouvent dans des circonstances particulières et souffrent des crises politiques, économiques ou sociales ou ceux qui subissent des transitions économiques importantes.

Une crise peut souvent détruire des efforts qui ont été déployés pendant longtemps et le PNUD considère ainsi de plus grande importance le fait d'éviter des crises et de les limiter le plus rapidement possible, une fois qu'ils sont survenus.

B. Les nouvelles stratégies d'intervention de la Banque Mondiale

La conception dite technico-gestionnaire de la "bonne gouvernance", dont on attribue la paternité à la Banque Mondiale, a sans doute varié dans ses modalités d'application, mais pas dans ses principes. Deux étapes peuvent être relevées.

1) Le consensus de Washington : "moins d'Etat, mieux d'Etat"

Bien que les repères chronologiques ne soient pas les mêmes pour tous les Etats,

on peut considérer que jusqu'aux années 96 à 98, la doctrine dominante de la Banque Mondiale, en matière de "bonne gouvernance", se fondait sur les principes du consensus de Washington

Le "moins d'Etat", comme indicateur de bonne gouvernance, correspondait en gros, aux réformes économiques et financières et comprenait trois grands volets :

a) Ajustement économique et financier dont les principaux objectifs étaient :

- la mise en œuvre d'incitations appropriées pour attirer et relancer l'investissement privé ;
- la réorganisation du secteur public et parapublic ainsi que l'amélioration de sa gestion ;
- la prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement par la redéfinition et la sauvegarde des biens culturels (notamment en matière d'éducation et de santé) ;
- une nouvelle politique agricole ;
- l'amélioration de l'efficacité des investissements
- l'assainissement des finances publiques (amélioration des recettes publiques ; contrôle des dépenses publiques et de l'endettement extérieur ; maîtrise des effectifs et de la masse salariale) ;
- le rétablissement de l'équilibre des relations commerciales et financière avec l'extérieur.

b) Libéralisation de l'économie et privatisations dont les principaux objectifs sont :

- l'adaptation de la réglementation en vue d'ouvrir le marché intérieur à la concurrence et de supprimer les entraves à l'initiative économique privée ;
- le désengagement de l'Etat du secteur privé et des entreprises publiques ou d'Etat.

c) Renforcement des capacités du secteur privé par différentes initiatives

telles que :

- la coordination intergouvernementale en matière de politique économique ;
- la promotion du dialogue entre l'Administration et les opérateurs privés;
- l'amélioration de la fonction de suivi économique, de formation, d'information et de communication.

Le "mieux d'Etat", comme indicateur de bonne gouvernance, correspondait en gros aux réformes administratives dans lesquelles la Banque Mondiale s'est engagée tardivement et avec prudence. Il s'agit en gros des politiques de modernisation et de décentralisation. Les politiques de modernisation tendent à transformer les structures de l'Administration et à modifier les comportements de ses agents de manière à en faire un outil de développement économique et technologique, tout en l'amenant à mieux s'insérer dans la société et, par conséquent à entretenir les meilleures relations avec les usagers qui devraient, progressivement, devenir pour elle de véritables clients.

Cette politique de mobilisation comprenait plusieurs composantes :

- La restructuration et l'audit des ministères. Des études sont entreprises pour restructurer le Gouvernement central, fixer les normes de création des structures de décision et de gestion tels que les directions, les divisions, les bureaux, les services, etc. L'objectif, c'est d'éviter la création anarchique des structures, leur multiplication inutile, même lorsqu'elles ne correspondent pas à des fonctions ou à des missions précises.
- L'amélioration des relations avec les usagers par l'institution, entre autres, d'un Guichet Unique, et, dans certains pays, d'un Médiateur de la République.
- La Fonction publique, avec, comme objectif permanent la réduction des effectifs et l'amélioration des rémunérations. La mise en œuvre de cet objectif avait conduit à la mise en place, dans plusieurs pays, d'un programme des départs volontaires des personnels de

l'Etat, ainsi que d'un programme d'automatisation de la gestion du personnel.

La décentralisation et la déconcentration, l'autre volet du "mieux d'Etat", devait permettre, d'une part, de transférer aux collectivités locales un certain nombre de compétences jusque-là exercées par l'Etat, et d'autre part de réorganiser l'Etat central lui-même de telle sorte que les décisions se prennent aux niveaux appropriés, par les agents qui détiennent l'information et tiennent les dossiers des affaires concernées.

Pour soutenir ces politiques, notamment celles concernant le moins d'Etat, l'instrument utilisé par la Banque Mondiale est ***l'Investissement classique***.

Pour ce faire, la Banque identifie un certain nombre de secteurs, par exemple les infrastructures ou l'éducation affecte des crédits à ces secteurs.

Ces crédits sont gérés selon la logique des projets dans les cellules dirigées par un Coordonnateur, cellules totalement indépendantes des Ministères.

Dans cette logique d'ailleurs, certains bailleurs exécutent eux-mêmes leurs dépenses souvent avec des coordonnateurs qu'ils ont désignés.

2) La transparence de la gestion, nouvel indicateur de la bonne gouvernance

Au bout de quelques années, l'évaluation de la politique de l'investissement classique n'a pas donné des résultats positifs : les entités ou projets créés dans ce cadre étaient parallèles à l'Administration, et l'affaiblissaient ; il n'était pas certain que les dépenses effectuées avaient effectivement profité aux bénéficiaires.

C'est dans ces conditions qu'à compter de l'année 2000, l'accent était désormais mis sur la transparence de la gestion comme indicateur de la bonne gouvernance, et l'outil utilisé à cette fin, c'est le recours à ***l'appui budgétaire***, consistant à verser directement aux Trésors des Etats les crédits destinés à soutenir les réformes.

L'exigence de la transparence consiste à

s'entourer des garanties que les crédits ainsi versés aux Etats seront utilisés à bonne fin. A cet effet :

- seuls les pays ayant adopté un DSRP peuvent bénéficier de l'appui budgétaire ;
- le cadre fiduciaire prévoit des mesures préalables à l'octroi de l'appui budgétaire ;
- une matrice relève les actions à mettre en œuvre dans chaque secteur, par exemple, l'accomplissement des procédures en vue du vote par l'Assemblée de la loi de règlement ; l'appui aux chambres des comptes ou institutions similaires ; la réorganisation du cadre réglementaire des marchés publics par la séparation des organes de régulation et des organes de gestion ; le financement des projets prioritaires des pays concernés ;
- d'autres initiatives concourent à la transparence, ainsi : l'audit du secteur public ; l'obligation d'intégrer les dons et les ressources extérieures dans le budget, ainsi que des actions sur toute la chaîne des dépenses.

Dans ce contexte, la lutte contre la corruption devient prioritaire, puisque des résultats positifs obtenus dans ce domaine

dépend largement le succès de la politique de la transparence de la gestion. C'est ce qui explique l'importance dans les pays où cette politique est mise en œuvre, des crédits d'appui à la pauvreté et à la lutte contre la corruption.

La technique de l'appui budgétaire ne remplace pas systématiquement l'investissement classique. Dans plusieurs cas, plusieurs projets continuent d'être financés selon la technique de l'investissement classique.

Cette conception de la transparence de la gestion, a, entre autres conséquences, une plus grande confiance des bailleurs de fonds à l'Etat, contrairement à l'investissement classique qui partait du préjugé que l'Etat n'est pas un bon gestionnaire.

En conséquence, la transparence de la gestion renforce l'Etat et restaure sa capacité de pilotage des réformes.

C'est ce qu'on exprime, d'une certaine manière, lorsqu'on parle du **retour de l'Etat**.

Conclusion

Le concept de gouvernance souffre d'une crise de légitimité. L'expression de "bonne gouvernance" renvoie presque instinctivement aux politiques économico-sociales austères conduites par les Etats sous la pression vraie ou supposée des bailleurs de fonds.

Elle renvoie aussi à une conception de la gouvernance qu'on considère comme imposée par les bailleurs de fonds, dans le but principal de contraindre les Etats à s'acquitter de leurs dettes publiques ; elle est donc rejetée comme n'étant pas véritablement voulue par les citoyens, comme manquant de légitimité.

Des initiatives émergent de toutes parts en faveur de **la refondation de la gouvernance**. Les partisans de ces initiatives pensent que les populations ne pourront véritablement s'approprier les politiques de développement que si celles-ci intègrent les valeurs des civilisations dont elles se réclament.

L'ambition de la **nouvelle gouvernance** serait donc de trouver le point d'équilibre entre les aspirations des populations et les techniques de la gestion publique.

Audit dans le secteur public

LE RÔLE DE L'ACBF DANS LA BONNE GOUVERNANCE ⁽¹⁾ - Par Ngaruko Floribert, Administrateur de Programmes. Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF)

I. Introduction

Comme tout le monde a pu le lire sur l'agenda de la semaine que va durer ce colloque, le thème du jour est : «*Transparence de la gestion publique, prévention et détection des fraudes, défis et perspectives*». Le sous-thème proposé pour l'exposé précédent était : «*Le rôle de la Communauté des bailleurs de fonds dans la bonne gouvernance*». Quant au sujet de la présente intervention, je suggère de la focaliser sur : «*Le rôle de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique dans la bonne gouvernance*».

Comme cet intitulé l'indique, le sujet de l'intervention se trouve au point d'intersection entre deux domaines importants, à savoir le renforcement des capacités, et la gouvernance. Dans cet exposé, je propose d'aborder la question du rôle de l'ACBF en deux parties, à savoir : (a) comment le thème du renforcement des capacités en est venu à converger avec celui de la gouvernance ; (b) les interventions de l'ACBF dans le domaine de la gouvernance et les défis et perspectives.

II. Renforcement des capacités et gouvernance : de la divergence à la Convergence

Convergence dans le discours, divergence dans les faits

Historiquement, dans la pensée du développement, la notion de gouvernance peut sembler nouvelle. Toutefois, des concepts plus ou moins proches de la notion de gouvernance se retrouvent dans les premières

approches du développement telles qu'elles sont apparues à la naissance de cette discipline au lendemain de la seconde guerre mondiale. Notamment, les notions de participation et de démocratie étaient présentes dans la conception du développement politique de l'après-guerre.

Tout aussi ancien dans l'approche du développement, le thème du renforcement des capacités a imprégné la science du développement depuis son apparition. En fait le développement lui-même était compris comme une question de capacités. En effet, la disponibilité de ressources financières et le savoir-faire technique étaient largement considérés comme des ingrédients suffisants pour assurer le développement d'un pays.²

Mais alors que dans le discours sur le développement, les thèmes de la démocratie et de la gouvernance sont aussi anciens que celui du renforcement des capacités, dans la pratique des programmes de développement, le thème du renforcement des capacités a précédé celui de la gouvernance. En effet, sur le plan politique la logique qui, après la Seconde Guerre Mondiale, a marqué l'émergence des États post-coloniaux—qui à ce jour constituent la grande majorité des pays voie de développement—reposait sur les principes de l'autodétermination des peuples et de la non-ingérence dans leurs affaires internes.³ L'application de ce principe dans un contexte d'engagement croissant de la

Communauté Internationale dans le développement des nouveaux États indépendants a abouti à une situation où ces politiques devaient en principe se limiter à renforcer les capacités techniques mais tout en s'abstenant de porter un regard critique et de s'immiscer sur le jeu politique dans ces pays. Dans les faits, pourtant, il y a eu des immixtions des puissances étrangères dans les affaires internes des pays en développement, souvent dictées par le contexte de la guerre froide entre les blocs Est et Ouest. Ces luttes d'influence amenaient chaque bloc à soutenir le régime qui lui était favorable, peu importe si celui-ci était démocratique ou pas, favorisait la bonne gouvernance ou pas. Ainsi, contrairement au discours sur le développement qui associait développement des capacités techniques et développement politique, ces interventions se souciaient peu de favoriser la démocratie et la bonne gouvernance. Il est aujourd'hui établi que ce jeu d'influence a joué contre la bonne gouvernance. Dans bien des cas, cette lutte d'influence a plutôt contribué à maintenir en place ou à l'émergence de régimes anti-démocratiques et des systèmes de mauvaise gouvernance, qui précisément ne seront remis en cause qu'après la chute du communisme et la fin de la bipolarisation du monde dans les années 1990.

Ainsi on peut distinguer trois niveaux dans la relation entre développement des capacités et gouvernance : le discours, le principe, et la pratique. Si au niveau du discours du développement, développement des capacités techniques allait de pair avec valeurs démocratiques, les interventions de développement, au niveau du principe, s'interdisaient toute remise en cause des systèmes de gouvernance, alors qu'au plan des pratiques concrètes, les interventions de déve-

(1) Ce papier est une communication au Colloque International sur l'Évolution de l'Audit dans le Secteur Public, organisé par S.E. Monsieur le Premier Ministre de la République de Djibouti à Djibouti du 13-16 février 2006. Le texte ci-dessous ne reflète pas nécessairement les vues de l'ACBF.

Levy, B. (2004): "Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building", in Levy, B. and Kpundeh (Ed.): Building State Capacity in Africa. New Approaches, Emerging Lessons. World Bank Institute, Washington, DC: The World Bank.

Herbst, J. (2000): State and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control. Princeton University

lancement consolidaient les systèmes antidémocratiques et de mauvaise gouvernance. D'où une divergence de fait entre renforcement des capacités et gouvernance. L'amorce de la convergence ne sera entamée que dans les années 1980, suite à un changement radical dans la stratégie globale aussi bien du développement que du renforcement des capacités.

Le tournant des années 1980

Jusqu'à la fin des années 1970, le développement des capacités était vu sous l'angle des seules capacités humaines. C'est-à-dire en termes d'existence d'individus à même d'analyser les besoins de développement, définir des objectifs, formuler et mettre en œuvre des stratégies, des projets et des programmes, et de lever des ressources pour satisfaire ces besoins de développement, et rendre des services publics de qualité. Sans surprise, les efforts de renforcement des capacités centraient leur attention sur l'éducation formelle, notamment au niveau de l'éducation supérieure.

Quelques chiffres illustrent cette insistance sur les capacités humaines et la formation universitaire. Alors qu'en 1960, seulement 18 des 48 pays du continent avaient une université ou un institut d'enseignement supérieur, il n'y avait presque plus de pays africain sans au moins un institut d'enseignement supérieur à la fin des années 1970. Le Nigeria à lui seul comptait 50 institutions de ce type. Quant au nombre d'étudiants de troisième cycle de l'enseignement supérieur, par exemple, il est passé de 1200 en 1960 au niveau de toute l'Afrique à 70.000 au début des années 1980.⁴

Dans les années 1980, il devint clair que l'efficacité, davantage que le volume de l'investissement était la véritable clé du développement, et que les incitations découlant des politiques mises en œuvre constituaient les facteurs principaux de cette efficacité. Le changement des politiques vint alors au centre des préoccupations des acteurs du développement, résultant dans les réformes connues sous l'appellation de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS).⁵ Conséquence des crises budgétaires des États, elles-mêmes dues en large partie à la mauvaise gouvernance et

aux mauvaises politiques qui avaient été mises en œuvre durant les décennies précédentes, les PAS permirent de porter un regard critique extérieur sur les politiques des pays en développement, et de mettre en œuvre des solutions pratiquement pensées par des acteurs étrangers aux pays en crise.

Ainsi, le Consensus de Washington dont s'inspiraient les PAS insistait plutôt sur la discipline fiscale et son corollaire, la réduction de la taille des administrations publiques et de la masse salariale, la réorientation des dépenses publiques vers l'investissement davantage que vers la consommation, l'élargissement de la base imposable, la libéralisation financière, la révision des taux de change à travers des dévaluations répétitives, la libéralisation du commerce extérieur, la promotion des investissements directs étrangers, la privatisation des entreprises publiques, la dérégulation des marchés, et la promotion des droits de propriété.⁶ Sous-jacents à ces politiques, les efforts de renforcement des capacités également pensées de l'extérieur, se focalisaient sur les organisations, essentiellement celles dont la mission était l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des réformes économiques ci-dessus.

Par rapport à philosophie du développement qui avait prévalu depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le changement était de taille. Quelques chiffres permettent de prendre la mesure de ce changement dans l'ordre des priorités dans la conception du renforcement des capacités. Dans un contexte de réduction drastique des budgets alloués à l'enseignement, la dépense par étudiant du supérieur passa de 6.300 dollars à 1.500 dollars au cours des années 1980s. Au début des années 1990s, dans la plupart des pays africains, une réduction supplémentaire de 30% porta le budget de l'enseignement supérieur par étudiant en dessous ou aux environs de 1.000 dollars en termes réels. Ce montant correspondait au niveau considéré par la Banque Mondiale comme indispensable pour assurer une qualité d'enseignement minimale selon les standards internatio-

naux.⁷ Ce tournant dans la vision du développement d'une part, et du renforcement des capacités d'autre part, a eu deux caractéristiques essentielles qui ont eu un impact considérable sur le concept de gouvernance ainsi que sur la convergence entre gouvernance et renforcement des capacités: En remettant en cause le principe de non-implication des partenaires étrangers au développement dans les politiques des pays en développement, le changement dans la vision du développement a résulté dans l'émergence du concept de gouvernance en tant que pivot du discours développementaliste, particulièrement du développement économique.

Cependant, le glissement dans l'ordre de priorité, des capacités humaines aux capacités organisationnelles, a changé peu de choses quant au caractère essentiellement technique de la vision et de la pratique en termes de renforcement des capacités. Ainsi, renforcement des capacités et gouvernance étaient d'autant plus convergents que, dans sa définition par les Institutions de *Bretton Woods*, la gouvernance était essentiellement entendue en termes de bonne gestion technique de l'économie, elle-même comprise dans l'étroite optique des programmes d'ajustement structurel.

De la gouvernance technique à la gouvernance politique: La convergence dans les années 1990

Les années 1990 ont vu un nouveau changement dans la vision aussi bien du développement que du renforcement des capacités. Alors que durant les années 1980, l'approche dominante du développement préconisait de focaliser l'attention sur les politiques, celles-ci en sont venues à être largement considérées comme une émanation des institutions (définies comme les règles du jeu prévalant dans une société), alors que les faiblesses institutionnelles étaient vues comme le facteur le plus important qui fragilise les réformes.

Du point de vue de la gouvernance, c'est une conception plus large basée sur la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie en général qui a vu le jour

(1) Press.

World Bank (1991): *The African Capacity Building Initiative: Toward Improved Policy Analysis and Development Management*. Washington, DC: The World Bank.

(5) Levy, B. (2004): op. cit.

(6) Williamson, J. (1993): "Democracy and the Washington Consensus", *World Development* 21 No. 8, pp. 1329-36.

(7) World Bank (1991): op. cit.

dans les années 1990.

Emanant essentiellement des organismes de développement autres que les institutions de *Bretton Woods*, la nouvelle conception de la gouvernance mettait en avant des objectifs aussi divers que les droits de l'homme, le multipartisme, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif, et judiciaire, la décentralisation, le processus électoral, l'implication effective de la société civile dans l'élaboration, le suivi, et l'évaluation des politiques publiques, etc.⁸

Cette nouvelle conception de la gouvernance a nourri une réflexion qui a déjà influencé l'approche du renforcement des capacités. Jusqu'à la fin des années 1980s, les capacités étaient considérées comme quelque chose à installer, à peu près comme on construirait un pont ou un barrage.⁹

Trop focalisée sur les capacités techniques, cette approche nourrissait inévitablement la tendance à confiner l'élaboration des politiques de développement et la prise de décision dans de petits cercles d'initiés, de spécialistes, et de structures centralisées.¹⁰

Par contraste, depuis la fin des années 1990, les stratégies de renforcement des capacités se focalisent sur de nouveaux groupes d'acteurs.

Les groupements de la société civile et des communautés locales, le renforcement des capacités pour la communication et le plaidoyer, etc. sont devenus des composantes à part entière des stratégies nationales de renforcement des capacités.

Ainsi, avec cette focalisation sur les acteurs décentralisés, afin de leur permettre de prendre une part active dans l'élaboration des politiques publiques, les problématiques de la gouvernance et du renforcement des capacités ont convergé dans leurs objectifs. Plus récemment dans les années 2000, un nouveau tournant dans la vision des institutions de *Bretton Woods* est venu conforter cette convergence entre gouvernance et renforcement des capacités.

Depuis quelques années, le souci d'affermir

l'appropriation du développement par ses bénéficiaires, la volonté d'éviter de fragiliser le leadership, et la préoccupation de bâtir des capacités soutenables, ont conduit ces institutions à intégrer de fait une vision de gouvernance élargie dans les opérations de renforcement des capacités.

Aujourd'hui, ces institutions mettent l'accent sur le renforcement des capacités pour la transparence, l'obligation de rendre compte, et la compatibilité des efforts de développement avec l'environnement des pays bénéficiaires.¹¹ Ainsi, si ces institutions ont longtemps considéré que la problématique de la gouvernance était une question de capacités techniques—dans la mesure où la gouvernance elle-même n'était vue que sous l'angle technique—aujourd'hui un certain consensus émerge au sein de ces institutions, sur le fait que le problème du renforcement des capacités est également celui de la gouvernance.

III. Interventions de l'ACBF dans le domaine de la gouvernance

Evolution du mandat de l'ACBF

La Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) porte la marque de l'évolution décrite dans la section précédente. L'ACBF a été créée le 9 février 1991.

Sa création était le résultat d'un partenariat entre les gouvernements africains et la communauté internationale des donateurs.

Les membres actuels comprennent trois organismes parraineurs (la BAD, le PNUD et la Banque mondiale), le FMI et 33 pays africains et non africains.¹²

Jusqu'en janvier 2000, les interventions de l'ACBF se sont concentrées sur la formation et le renforcement des capacités en

analyse des politiques macroéconomiques et en gestion du développement, sa niche initiale en matière de renforcement des capacités.

Le mandat de l'ACBF était d'établir les priorités, et les politiques et programmes de développement et pour promouvoir le renforcement de capacités dans l'analyse des politiques et la gestion du développement, d'établir des processus pour coordonner les efforts de renforcement des capacités en analyse politiques et en gestion du développement, de renforcer l'utilisation des capacités en analyse des politiques et en gestion du développement, de résoudre les questions liées à la fuite des cerveaux, et de mobiliser les ressources financières et techniques pour augmenter l'investissement en capacités humaines et en développement des ressources humaines en Afrique.

En 2000, dans le contexte décrit plus haut de montée en puissance du concept de gouvernance, le mandat de l'ACBF a été étendu suite à l'intégration de l'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique (IRCA) dans le giron de la Fondation. L'IRCA vise à mobiliser un plus grand soutien pour le renforcement des capacités en Afrique.

Cette expansion a également élargi le champ d'intervention de la Fondation pour couvrir, entre autres champs, le secteur public et son interface avec le secteur privé et la société civile afin d'accroître leurs contributions à la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et le développement durable, et l'appui à la création de cadres institutionnels pour l'appropriation par les pays et la coordination des activités de renforcement des capacités et pour le développement participatif.

L'extension des programmes prioritaires a accru les interventions de la Fondation à six domaines principaux de compétence en matière renforcement des capacités, comme suit:

■ Analyse des politiques économiques et gestion du développement.

■ Transparence et Obligation de Rendre Compte dans la Gestion des Finances Publiques

(8) Nzouankeu...

(9) Schacter, M. (2000): *Sub-Saharan Africa:*

(10) *Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*, ECD Working Paper Series Number 7, February.

(11) Walle, N. van de (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York: Cambridge University Press.

(12) World Bank (2005): "Building Effective States, Forging Engaged Societies", Report of the World Bank Taskforce on Capacity Development in Africa, Washington DC: The World Bank.

■ Amélioration et suivi des statistiques nationales

■ Administration et Gestion publique

■ Renforcement des Capacités d'Analyse des Politiques des Parlements nationaux

■ Professionnalisation de l'expression du Secteur privé et de la Société civile.

Comme le classement ci-dessus l'indique, les domaines de compétences b, e, et f relèvent de la gouvernance.

Alors que le domaine b renvoie à la conception des institutions de *Betton Woods*, les domaines e et f relèvent de la conception élargie de la gouvernance.

(12) Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Tchad, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Danemark, Finlande, France, Gabon, Ghana, Inde, Irlande, Kenya, Malawi, Mali, Mauritanie, Île Maurice, Pays-Bas, Niger, Nigeria, Norvège, Rwanda, Sénégal, Suède, Tanzanie, Ouganda, Royaume-Uni, États-Unis d'Amérique, Zambie et Zimbabwe. Les pays et organisations qui sont sur le point de remplir les formalités juridiques et administratives pour l'adhésion sont: Djibouti, Guinée Équatoriale, Éthiopie, Union Européenne, Guinée - Conakry et République du Congo (Brazzaville). Le Japon a contribué des ressources à travers un Fonds de fidéicommis ciblant le développement des ressources humaines, mais n'est pas formellement membre de l'ACBF.

Tableau 1 :

Engagements ACBF dans les domaines de compétence relatifs à la gouvernance en Afrique

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		TOTAL
	Millions US\$	%*	Millions US\$	%*	Millions US\$	%*	Millions US\$	%*	Millions US\$	%*	Millions US\$	%*	Millions US\$
Transparence et obligation de rendre compte dans la gestion des finances publiques	7,02	12,38	1,09	5,74	2,55	12,12	1,00	5,64	4,00	8,26	0,68	2,06	16,34
Parlements nationaux	5,46	9,63	0,00	0,00	0,05	0,24	0,05	0,28	2,60	5,37	1,50	4,58	9,66
Interface secteurs public / privé -société civile	9,24	16,30	3,76	19,77	1,55	7,36	8,00	45,13	8,25	17,03	6,40	19,53	37,2
TOTAL	21,72	38,3	4,85	25,5	4,15	19,7	9,05	51,1	14,85	30,7	8,58	26,2	63,2

* Pourcentage du total des engagements ACBF pour l'année.

Comme le tableau 1 l'indique, depuis 2000 jusque fin 2005, l'ACBF a alloué un total de 63,2 millions de dollars des États-Unis d'Amérique au renforcement des capacités pour la bonne gouvernance.

Cette somme représente 32,3% des engagements totaux de l'ACBF sur la période. Plus de la moitié de cette somme est allée aux projets d'interface secteurs public/privé et secteur public/société civile. Les parlements nationaux, quant à eux, ont reçu un appui totalisant près de 10 millions de dollars.

Quant au renforcement des capacités pour la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des finances publiques, domaine dont les institutions de *Bretton Woods* considèrent traditionnellement comme faisant partie de la bonne gouvernance, et qui est le plus en rapport avec le présent colloque, il a reçu un appui de près du quart du total de l'appui à la bonne gouvernance.

A ce jour, l'ACBF a développé nombre d'opérations relevant de ce domaine de com-

Encadré 1: Les interventions de l'ACBF dans le domaine de la gouvernance à Djibouti

Les débuts du partenariat entre l'ACBF et la République de Djibouti date du début des années 2000. A ce jour, la Fondation a financé quatre opérations en République de Djibouti (trois projets de renforcement des capacités et l'appui pour l'organisation du colloque en cours en ce moment). Toutes ces interventions sont dans le domaine de l'Obligation de rendre compte et de la transparence financière, et totalisent un montant global avoisinant 2.800.000 dollars des Etats-Unis d'Amérique. Environ 38% de cette somme est allée au renforcement des capacités de l'Inspection Générale d'Etat, la Cour Suprême, et l'Assemblée Nationale. Le reste, soit 62%, est allé vers le renforcement des capacités de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB). De toutes ces interventions, le projet CCDB a fait l'objet d'une évaluation des résultats. Approuvé en 2001, le don ACBF pour le financement de ce projet a permis le démarrage des travaux de cette juridiction et contribué à installer la CCDB dans le paysage institutionnel de la République de Djibouti. Parmi les produits du projet, on peut citer:

■ **Résultats immédiats (outputs) :** La dotation de la CCDB d'un personnel minimum requis pour fonctionner comme une véritable institution de contrôle. Ce personnel est actuellement composé de 15 magistrats, de 12 greffiers/secrétaires et d'un personnel d'appui qui s'élève au nombre de 5. La deuxième phase du Projet CCDB prévoit l'engagement de trois autres magistrats, autant de greffiers, et de quelques autres personnels d'appui. Les produits du projet incluent également un cadre juridique intégrant les attributs d'une véritable Cour des Comptes et notamment l'indépendance et l'autonomie administrative, ainsi que des équipements logistiques et de sécurité que requiert une telle institution.

■ **Les effets du projet (outcomes):** Le projet a permis des réalisations qui incluent:

- o Un Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances (R.E.L.F.) de 1999 à 2001 et un R.E.L.F. de l'année 2002;
- o Le Rapport Public Général de 1999 à 2002; et
- o L'Institutionnalisation de la Reddition annuelle des Comptes par l'ensemble des justiciables.

■ **Les impacts du projet:** A ce jour, quelques impacts ont commencé à se profiler. Ceux-ci incluent :

- o Un public plus sensible aux questions de bonne gouvernance après l'organisation par le projet de plusieurs ateliers au profit des étudiants, des justiciables et du grand public ;
- o La prise en compte effective des remarques de la CCDB par les justiciables; et
- o La dynamisation du Contrôle parlementaire de l'utilisation des fonds.

Défis et perspectives

Alors que la Fondation contribue au renforcement des capacités pour la bonne gouvernance depuis l'expansion de son mandat en 2000, elle continue à fournir des efforts visant à améliorer des interventions dans ce domaine, afin de leur assurer un maximum d'impact. Ces efforts peuvent être regroupés autour de quatre axes principaux:

Généraliser le passage de l'approche à deux dimensions à celle à trois dimensions: A la suite de l'émergence, depuis les années 1990, de la nouvelle approche qui considère que le défi du développement des capacités n'est pas seulement, ni même essentiellement technique, il est progressivement devenu évident qu'il était nécessaire, outre le développement des capacités humaines et organisationnelles, de renforcer les capacités institutionnelles, en catalysant l'émergence d'un cadre cohérent (d'objectifs, d'incitations, de sanctions et de reconnaissance de l'effort) conduisant à plus d'efficacité, et au sein duquel organisations et individus interagissent. L'accent étant ainsi mis sur le changement institutionnel, la sensibilisation et la participation des citoyens dans la prise de décisions, l'information, et le changement d'attitude, la réflexion en cours à l'ACBF et le défi pour les années à venir est d'arriver à concevoir des projets de renfor-

cement des capacités qui articulent correctement les appuis aux dimensions humaine, organisationnelle, et institutionnelle de manière intégrée et équilibrée.

Renforcer à la fois les côtés offre et demande de l'équation du développement des capacités: Depuis les années 1990, l'appropriation des capacités par les pays bénéficiaires, le renforcement du leadership, et la soutenabilité des capacités sont considérés comme des critères de performance à part entière. En effet, il est aujourd'hui admis qu'à moyen terme, la performance s'établit au point d'équilibre entre ce que les acteurs de l'offre peuvent réaliser comme performance—étant donné leur niveau de formation et leurs équipements—et la pression que les acteurs de la demande exercent sur eux en termes d'exigence de performance.

Ainsi, à la différence de l'approche qui dominait dans le domaine du renforcement des capacités jusque dans les années 1990, et qui focalisait son attention quasi-exclusivement sur les facteurs de l'offre, il est devenu aujourd'hui évident que pour assurer une performance durablement, il est capital de renforcer également les acteurs du côté demande. La réflexion en cours actuellement à la Fondation vise ainsi à relever le défi, durant les années à venir, de mettre au point une approche associant le renforcement de l'offre et de la demande

de manière intégrée et équilibrée.

Equilibrer l'approches par la chaîne des résultats et l'approche systémique: Une importante leçon que les expériences récentes illustrent abondamment est que pour renforcer l'appropriation, conforter le leadership, et assurer la soutenabilité des capacités, un équilibre adéquat doit être trouvé entre l'approche connue comme celle de la chaîne des résultats et l'approche systémique. La performance dans la première approche fait référence à la mesure dans laquelle les intrants (inputs) résultent dans les extrants (outputs), et ceux-ci dans les effets (outcomes), et finalement dans les impacts. Par contraste, l'approche systémique attire l'attention sur la transformation des inputs en outputs, des outputs en effets, et des effets en impact. Des facteurs comme le contexte, les processus, la complexité des interactions, etc. ont mis en évidence la nécessité d'équilibrer les deux approches, particulièrement lorsque l'appropriation et la soutenabilité des capacités sont considérées comme un enjeu important de la performance.

En effet, il est devenu consensuel aujourd'hui de considérer qu'atteindre les objectifs en termes d'outputs, puis d'outcomes, et enfin d'impact est aussi central que le processus par lequel ces résultats sont atteints. D'où l'importance non seulement

de la transformation des inputs en outputs, mais aussi du processus de cette transformation.

Ainsi, par exemple, pour favoriser l'appropriation et la soutenabilité des résultats des efforts de formation, utiliser des moyens donnés (inputs) pour former un nombre déterminé de personnes (outputs) en recourant à l'assistance technique étrangère traditionnelle est considéré comme peu souhaitable lorsqu'il est possible d'utiliser les mêmes moyens pour former le même nombre de personnes, mais en recourant à des formateurs nationaux.

Intégrer progressivement l'économie politique dans la conception des programmes de renforcement des capacités: Alors que, comme d'autres acteurs du développement, l'ACBF donne une importance considérable à la gouvernance, la réflexion en cours à la Fondation, et qui vise à la systématisation des efforts de renforcement des capacités pour la bonne gouvernance, souligne une faiblesse du concept de gouvernance. Alors que ce concept a un contenu descriptif et prescriptif considérable, il accuse des limites analytiques non-négligeables. La condition pour un approfondissement et l'amélioration de l'efficacité de l'appui à la bonne gouvernance pour les années à venir est donc de pallier cette lacune.

L'orientation qu'a prise l'ACBF est d'articuler le concept de gouvernance dans le cadre de la discipline de l'économie politique, qui a une portée analytique notable tout en ayant pour objet l'étude des problématiques qui sont au cœur de la gouvernance. Entre autres, il est attendu que l'économie permettra une meilleure compréhension de l'environnement socio-politique dans lequel les interventions de développement prennent place, permettant ainsi de concevoir des interventions plus adaptées à ce milieu.

En révélant les interactions dynamiques entre groupes sociaux lorsque ceux-ci agissent pour protéger leurs intérêts, il est attendu que l'économie politique pourra également aider à surmonter les contraintes et d'activer les incitations et canaux permettant la mobilisation des forces nationales pour le développement des capacités.

IV. Conclusion

Comme cette intervention l'a illustré, le rôle de l'ACBF dans la bonne gouvernance en Afrique a été le résultat de l'évolution convergente entre les thèmes de gouvernance et de renforcement des capacités.

L'ACBF a été créée en 1991, à une époque où les pratiques de développement international se focalisaient sur deux types de capacités, humaine et organisationnelle, où la gouvernance n'était vue que sous l'angle de bonne gestion technique de l'économie, alors même qu'une bonne gestion n'était comprise que dans l'étroite optique des programmes d'ajustement structurel.

Neuf ans plus tard, et suite à l'élargissement et à la convergence des champs d'application des concepts de gouvernance et du renforcement des capacités, le mandat de l'ACBF a été élargi afin de permettre à la Fondation de couvrir les besoins de nouveaux acteurs tels que la société civile, le secteur privé, et les parlements nationaux, en plus des domaines comme la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des finances publiques.

Pour autant, alors même que la Fondation est venue à être impliquée dans l'appui à la bonne gouvernance grâce à la convergence entre les problématiques de la gouvernance et du renforcement des capacités, actuellement cette convergence pose des défis que l'ACBF s'emploie à relever au moyen d'une réflexion orientée dans quatre directions principales, à savoir la généralisation d'une approche intégrée de renforcement des capacités humaines, organisationnelles, et institutionnelles, qui focalise son attention simultanément sur les côtés offre et demande de performance, intègre une vision intégrée et équilibrée des approches par la chaîne des résultats et l'approche systémique, et qui repose sur les éclairages de l'économie politique.

CONCEPTS ET PRATIQUES DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS LE MODELE AMERICAIN

C'est heureux que notre ami Bélanger ait présenté une si brillante communication sur la gestion axée sur les résultats, dans le contexte canadien. Mais le monde est vaste et comme nous l'avons dit notre premier colloque, en 2005, il s'agit d'apprendre les meilleures pratiques, par la synthèse, nous devons rester nous-mêmes, en ouvrant aux apports féconds de l'extérieur, comme disait Senghor.

Pour élargir cet horizon de l'inspiration, pour féconder des synthèses pertinentes, nous devons procéder à des comparaisons internationales.

L'on constate alors une terminologie variée : gestion axée sur les résultats, gestion par les résultats, results based Management, bien avant ces termes, management par les objectifs, management participatif par les objectifs. Pour l'instant, disons simplement que la Gestion Axée sur les Résultats (Results Based Management) vise à permettre l'atteinte d'objectifs prédéfinis, par des résultats mesurables, grâce à un système de mesure des performances basé sur des critères et des indicateurs de performance.

Par ailleurs, si le concept est à l'origine appliquées aux entités, aujourd'hui, il est promu par rapport à la réalité que constitue l'exigence d'un développement durable et efficace, qui produit des impacts positifs pour le bien-être des citoyens de ce monde, et plus particulièrement des pays en voie de développement.

Il faut donc, même pour les États et les secteurs économiques et sociaux, une gestion axée sur les résultats du développement définie, lors de la Conférence de Marrakech comme « *un système de management qui privilégie les aspects suivants :*

- les performances de développement et les améliorations durables au niveau des résultats atteint par chaque pays ;

■ la mise en place d'un cadre cohérent pour un développement efficace qui utilise l'information sur les performances pour la prise de décision ;

■ la disponibilité d'outils pratiques de planification stratégique, de gestion des risques, de suivi des progrès réalisés et d'évaluation des résultats»

I.1. GENÈSE DOCTRINALE ET HISTORIQUE



I.1.1. Historique de la gestion axée sur les résultats

I.1.1.1. Des concepts similaires dans l'histoire du management

Vers la fin des années 80, un certain scepticisme dans la gestion publique s'était instituée, qualifié par certains de crise de légitimité de la gestion publique, sous le poids des déficits, de l'endettement, du vieillissement de la population.

Cependant, bien avant, les recherches sur les performances et la gestion des performances a été une donnée constante de l'histoire du management jalonnée de concepts qui ne sont pas sans rappeler le concept de Gestion axée sur les résultats.

Déjà, au niveau de la science du Management, on a pu constater, selon les périodes, des concepts plus ou moins similaires sinon voisins dont l'évolution résumée ci-dessous.

Au total, la mesure de la performance et la gestion des objectifs ont été une préoccupation constante des managers, voire des

Périodes			Origines et contexte
1950-1960	- Management par les objectifs - Management participatif par les Objectifs	Peter Drucker ; parle de Management By objectives et de Self-control	DuPont, General Motors. Les managers disaient aux employés ce qu'il fallait faire jusque dans les moindres détails Peter a fait remarquer que si on expliquait aux gens l'objectif attendu, ils trouveraient comment le faire
1960	Management de la qualité totale	Deming	Préoccupation : Comment les choses sont faites ? Comment aboutir à la qualité totale ?
1980	Management stratégique	Porter	Préoccupation : identifier les domaines de compétences stratégiques, se développer, se défendre contre les attaques et stratégies concurrentes, dans les domaines au niveau desquels on a avantage comparatif.
1980 -1960	Activity Based Costing - Méthode ABC	Cooper, Johnson, Kaplan	Notion de chaîne de valeurs
1990	Reengineering	Mammer, Davenport.	
1990-2000	Balanced Scorecard	Caplan et Norton	Mesure de la performance

gestionnaires, et des consultants intervenant dans ce domaine.

Aussi le secteur public, et les organisations internationales n'ont pas manqué de s'orienter dans cette voie.

I.1.1.2. L'appropriation par le secteur public et les agences de développement

Le cadre logique fut une première illustration des théories du management et des techniques dites de l'ingénieur dans le domaine de la gestion des projets. Ce cadre Logique de gestion a été créé en 1969, pour l'USAID, par un cabinet d'études, le Practical Concepts Inc. Il connaîtra des tests de validation en 1974 et sera, à partir

de 1975, adopté par de nombreux bailleurs de fonds. Ce concept et outil trouvent son origine dans la théorie du management dans le secteur privé, notamment la gestion par les objectifs, bien connue dans les années 60. Progressivement adopté par d'autres bailleurs, il revêtra des formes plus ou moins voisines au niveau de la Coopération Allemande par exemple, avec la méthode ZOPP.

Ultérieurement, le secteur public se lancera dans des expériences de gestion des performances. Au Canada, une première méthode des attentes signifiées augure quelque peu cette tendance. Aux Etats-Unis et au Canada, s'amorcera un virage, avec les nouvelles expériences de gestion axée sur les Résultats et les Performances

du fait du Government Results Performance Act et la gestion axée sur les Résultats dans le gouvernement Canadien.

Parallèlement, le concept de gestion axée sur les résultats va aussi épouser la forme de gestion du développement axée sur les résultats avec les paradigmes suivants :

- les politiques et les programmes doivent faire l'objet d'une appropriation, voire d'une intériorisation par des clients, usagers, citoyens, États ;
- les politiques et programmes doivent refléter les priorités nationales ou locales;
- l'efficacité et les résultats doivent être recherchés en vue de produire les meilleurs impacts possibles ;
- il doit être institué un processus intégré de gestion, notamment des étapes de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, qui prend en compte les objectifs d'efficacité, de résultats et d'impact.

I.2. LE PROCESSUS ET LA PORTEE DE LA GESTION AXE SUR LES RÉSULTATS AUX ÉTATS – UNIS (RESULTS BASED MANAGEMENT)

“We are going to make the federal government customer friendly. A lot of people don't realize that the federal government has customers. We have customers. The American people” Bill Clinton.

Aux États-Unis, il y a toujours eu une série de recherches et des mouvements de réforme vers une plus grande efficacité du management, notamment public. On trouve dans les études de la Rand Corporation et au niveau de certaines expériences menées par Robert Mc Namara des tentatives de rationalisation, de corrélation des plans d'activités à des budgets, notamment la méthode du Planning Programming Budgeting System. Il y a eu également de nombreux exemples d'expérimentation par des dirigeants à forte capacité de leadership, de cas excellents de gestion, explicités et modélisés. À notre sens, c'est tout ce mouvement, y compris un certain contexte, qui aboutira au Government

Performance Results Act.

I.2.1. Le Government Performance and Results Act of 1993

Le Government Performance and Results Act de 1993 s'est révélé être un effort de formalisation permettant aux agences gouvernementales d'utiliser la planification stratégique et la mesure des performances pour améliorer les résultats. Il s'agit ainsi d'un cadre législatif qui fixe désormais aux organismes du secteur public l'obligation de se doter d'objectifs stratégiques, de mesurer leurs performances et de rendre compte dans quelle mesure, par des rapports écrits appropriés, les objectifs fixés ont été atteints. La loi américaine ainsi intitulée comporte une série de dispositions résumées ci-dessous:

Justifications, buts et finalités de la loi

La loi en sa section I met en évidence les justifications suivantes:

- le gaspillage et les inefficiences qui minent la confiance envers le gouvernement et réduisent la capacité du gouvernement fédéral à prendre en charge adéquatement les besoins vitaux du public;
- en cas d'articulation insuffisante entre les objectifs des programmes et le système d'information sur les performances, des difficultés pour les gestionnaires à améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes;
- les décisions politiques du Congrès, le choix des dépenses et la revue des programmes qui seront sérieusement handicapés si une insuffisante attention est accordée à la performance et aux résultats des programmes.

Pour ces raisons, le Government Performance Results Act a défini les objectifs ci-dessous:

- améliorer la confiance des américains en la capacité du gouvernement fédéral;
- en rendant, de façon systématique, les agences publiques assujetties à l'obligation de rendre compte de l'atteinte des résultats;

■ initier les réformes sur la performance des programmes par une série de projets pilotes au niveau desquels seront déterminés des objectifs de programme, de mesure de la performance et de reportage public sur leurs progrès;

■ améliorer l'efficacité des programmes fédéraux et asseoir l'obligation de rendre compte, en promouvant une attention soutenue vers les résultats, la qualité du service, la satisfaction des clients;

■ aider les gestionnaires à améliorer la qualité de l'offre de services, en requérant d'eux qu'ils planifient les objectifs à atteindre et en mettant au point une information sur les résultats du programme et sur la qualité de service;

■ améliorer la prise de décision du Congrès en leur fournissant une information sur l'atteinte des objectifs statutaires, l'efficacité et l'efficacité des programmes fédéraux et de leurs dépenses;

■ améliorer la gestion interne du gouvernement fédéral.

Planification stratégique (Section 3 de la loi)

La section 3 institue l'obligation de la planification stratégique et impose la soumission de plans stratégiques, par les responsables d'agences publiques au Directeur du Bureau du Budget et de la Gestion et au Congrès, décrivant:

- une déclaration de mission relative aux fonctions et aux opérations essentielles d'une entité publique;
- les buts et les objectifs, ainsi corrélés aux résultats;
- comment les objectifs seront atteints, les processus qui seront mis en œuvre, les habiletés, les technologies et les ressources humaines, matérielles, financiers informationnelles ou autres qui seront nécessaires à l'atteinte des objectifs;
- l'identification de facteurs critiques externes;
- les programmes d'évaluation qui seront utilisés pour réviser les objectifs, ainsi qu'un calendrier des opérations d'évaluation, etc.

Les Plans annuels de performance et les rapports (Section 4 de la loi)

La section IV du Government Performance Result Act définit les exigences ci-dessous :

- l'élaboration de plans annuels de performance définissant les niveaux de performance à atteindre par un programme, projet ou activité;
- la description dans ces plans des processus, des habiletés et ressources nécessaires à l'atteinte des performances retenues;
- l'élaboration d'indicateurs de mesure des performances des résultats et des niveaux de service;
- la comparaison des résultats atteints avec les objectifs de référence;
- la description des moyens nécessaires pour vérifier et valider les données...

Les rapports de performance (Section 1116 de la loi)

La loi prévoit aussi l'établissement de rapports de performance transmis au Congrès et au Président, pour l'année fiscale, mettant en évidence :

- les progrès sur les performances de l'année;
- les écarts de performance et leurs causes;
- des recommandations si l'atteinte des résultats s'est révélée impossible.

La loi contient bien d'autres dispositions, notamment celles relatives à l'obligation de rendre compte, la mise en place de projets pilotes, un lexique en annexe, etc. Au départ, vers 1994, 70 projets pilotes ont été retenus, avec comme objectif, l'extension, à partir de 1999.

En outre, des mesures complémentaires ont été prises, par l'institution du Chief financial Officer Act en 1990, avec le réajustement des audits financiers qui devront aussi inclure une composante mesure des performances.

I.2.2. Les travaux et conclusions de la National Performance Review

Le National Performance Review a été organisé pour appuyer, selon AL GORE, la manière dont le gouvernement travaille et opère. On trouve à l'actif de cet organisme des publications fort intéressantes :

- les meilleures pratiques d'une planification stratégique orientée vers les résultats;
- les meilleures pratiques de mesure des performances, paru en 1997.

I.2.3. La circulaire N° 011 Part 2 sur la préparation et la soumission des plans stratégiques, des plans annuels de performance et des rapports annuels sur les plans de annuels de performance

La circulaire n° A-11 de juillet 2000 sur la préparation et la soumission des plans stratégiques, des plans annuels de performance et des rapports annuels sur la performance a été élaborée par le Service du Budget et de la Gestion. Elle décrit le processus de gestion de la séquence qui couvre les plans stratégiques, les plans annuels de performance et les rapports annuels sur la performance.

La circulaire rappelle l'importance de ces trois éléments, lesquels ensemble, forment un cycle récurrent de planification, de mise en oeuvre des programmes et de rapport destiné à :

- conduire et mettre en oeuvre les programmes et les activités;
- être utilisés par le Président et le Congrès à l'occasion de leurs décisions programmatiques et politiques;
- informer sur l'efficacité des programmes et des activités et sur les ressources utilisées pour les mettre en oeuvre.

En outre, il est mis en évidence, qu'en créant un lien entre ressources et performance, ces plans et rapports permettent de mettre en exergue ce qui est accompli avec les ressources, sans compter la dimension compte-rendu des responsabilités confiées.

La circulaire définit aussi son applicabilité, en termes de champ d'application (entités concernées, calendrier de mise en oeuvre, etc...

I.2.4. Leçons et enseignements des études et recherches

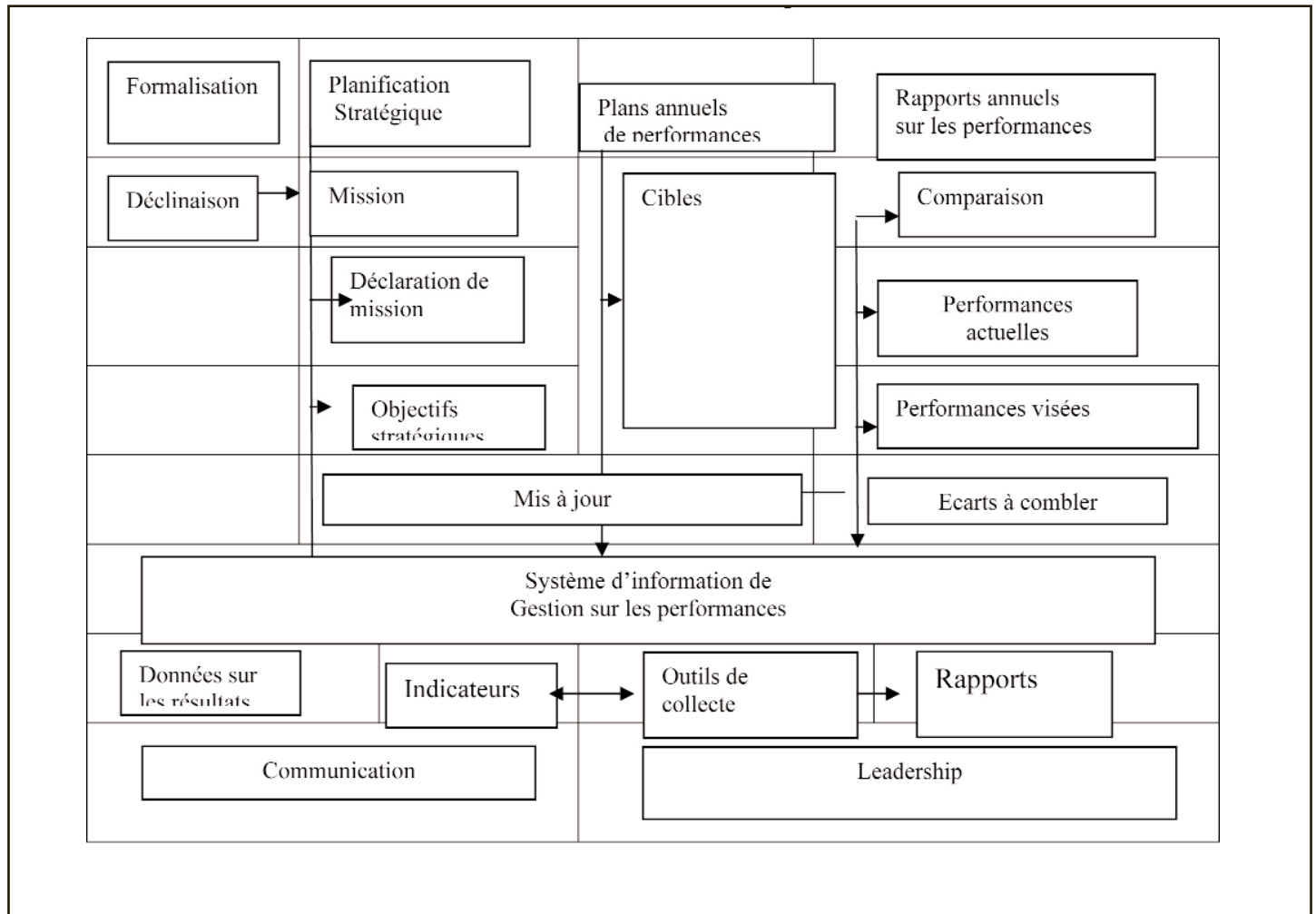
Au total, aux Etats-Unis, la GPRA est un système de gestion qui exige des agences de préparer :

- un Plan stratégique qui définit clairement la mission et les objectifs généraux à long terme;
- un Plan annuel des performances décrivant les cibles visées;
- un rapport permettant de comparer les performances actuelles aux objectifs qui ont été préalablement fixés.

La National Performance Review a publié une étude "Reaching public goals": managing for results, A ressource guide, en octobre 1996, dont il ressort, après la revue des meilleures pratiques au niveau fédéral, que la gestion orientée vers les résultats est en rapport avec :

- la fixation d'objectifs et de résultats désirés par les clients;
- la fixation de méthodes de mesure de la performance pour s'assurer que l'on se dirige vers des buts et objectifs précis;
- le benchmarking de ses propres progrès par rapport à ceux accomplis par d'autres;
- les enquêtes sur la clientèle, comme composantes du système de mesure des performances, en prenant en compte leurs points de vue et perceptions, leur degré de satisfaction;
- le système d'allocation des ressources qui privilégie des résultats;
- une corrélation avec le système de gestion du personnel, avec la notion de résultats, par le biais de contrats de performance, voire de système de rémunération corrélé aux performances ;
- l'évaluation des programmes par le biais d'audits de performance;
- des rapports sur les résultats;
- l'utilisation des résultats pour procéder à des améliorations continues.

MODÈLE AMÉRICAIN SIMPLIFIÉ



GESTION ET ÉVALUATION DES PROGRAMMES, PROJETS ET RÉSULTATS DU DÉVELOPPE- MENT, DE L'EFFICACITE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT – LES LEÇONS D'UNE EXPE- RIENCE

Un consensus, pour une meilleure efficacité des projets de développement s'est affirmé, au niveau international, à l'occasion des réflexions et résolutions sur l'efficacité de l'aide. On pourrait citer le Consensus de Monterrey, les Déclarations de Rome et de Paris, etc. D'une manière générale, ce mouvement (CF. Draft outcome of The international Conference on Financing For Development – Note of the Secretariat) tend à amplifier un engagement à adopter et mettre en œuvre des

politiques qui atteignent des résultats, à aligner les projets et programmes sur les priorités des pays, à prendre en compte de résultats à atteindre au niveau de toutes les étapes du projet, qu'il s'agisse de la planification, de l'exécution et du suivi, à suggérer la définition d'objectifs clairs au niveau des projets et programmes comme condition essentielle de la gestion axée sur les résultats et à prôner des évaluations indépendante des performances. De bonnes intentions ?

Il est intéressant de lier le vécu expérimental et les constats d'auditeurs à ces souhaits et tenter de les extrapoler, par le biais d'une vision systémique et conceptuelle. A la lumière de la pratique, émerge alors une variété de réalités organisationnelles, lesquelles assem-

blées, révèlent des problématiques et des solutions potentielles d'un management stratégique intégré, procédé incontournable pour produire des impacts au niveau étatique.

Les pérégrinations au sein des projets de développement, qui réussissent ou échouent, mettent en évidence une question fondamentale, celle de la construction d'une vision et d'un projet d'excellence partagés, orientés vers la performance. Mais un projet qui se heurte à des obstacles politiques, socio-culturelles, à la quasi-impossibilité factuelle de prendre son destin en main, car il faut pour cela une marge de manœuvre pour penser par soi-même et pour soi-même, en restant ouvert aux autres, pour parler comme le poète Léopold Sédar Senghor. Le dilemme

c'est donc en partie la maîtrise d'œuvre d'un projet, la possibilité de déployer un leadership catalyseur, une vision endogène, certes partagée, avec les bailleurs et donateurs. C'est la possibilité d'une gouvernance résolument entrepreneuriale. En arpentant le fil d'Ariane de la gestion des projets et des agences de développement, 'on découvre la synergie faisable et l'on apprend des leçons : Qu'est-ce qui marche bien ou ne marche pas ? Pourquoi ? Comment ? Et l'on se met à penser que certaines leçons, non prises en compte, obéreront pour longtemps encore les objectifs d'efficacité recherchés. Ce que l'on peut apprendre, c'est le besoin d'une gouvernance entrepreneuriale qui produit des impacts et des résultats, laquelle m'a semble requérir, au cours de ces séjours au sein de multiples projets de développement, les caractéristiques suivantes :

- celle-ci intègre en début de projet les études ex-ante requises, la planification stratégique, avec la disponibilité d'un plan stratégique et opérationnel de développement, la disponibilité des manuels et outils de gestion, et cherche l'atteinte de résultats par le biais de centres ou unités de performance, voire de leaders ainsi rendus capables d'innover et de créer de la valeur ;

- celle-ci mise sur une stratégie de proximité, pour fortifier l'adhésion à un projet, pour élargir des alliances stratégiques et consolider un réseau partenarial ;

- les gestionnaires qui ont la maîtrise d'œuvre de la gestion des ressources sont orientés vers l'allocation efficace, efficiente et économe desdites ressources aux cibles de performance et à la vraie raison-d'être du projet ;

- l'impératif d'une approche de gouvernance entrepreneuriale a été assumé.

I. LE CONSTAT DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE DU PROJET, POINT DE DEPART DE L'EXCELLENCE

Probablement, dans le cas des projets excellents, rien n'aurait été possible si la maîtrise d'œuvre du changement et du pilotage n'était pas formalisée et si une stratégie d'intériorisation par les gestionnaires n'avait pas eu lieu. En arpentage le bois des projets, en analysant de façon systémique, l'on se rend compte que les stratégies de proximité, de réseautage et de partenariat, de gestion et d'allocation efficiente et économe des ressources font parties intégrantes du processus de planification stratégique ex-ante :

- les études ex ante étaient disponibles et avait servi de base pour finaliser le système de planification stratégique et opérationnel et déclinaient les financements prévisionnels sur la durée recommandée du projet ;

- la planification stratégique et opérationnelle était codifiée et déclinaient tout au début les objectifs stratégiques, opérationnels et organisationnels, les contours du système d'information de gestion des performances et à cet égard les indicateurs de performance ;

- les manuels de gestion et de procédures étaient disponibles en début de projet;

- ces documents formalisaient la gestion organisationnelle par la description des fonctions et tâches, le

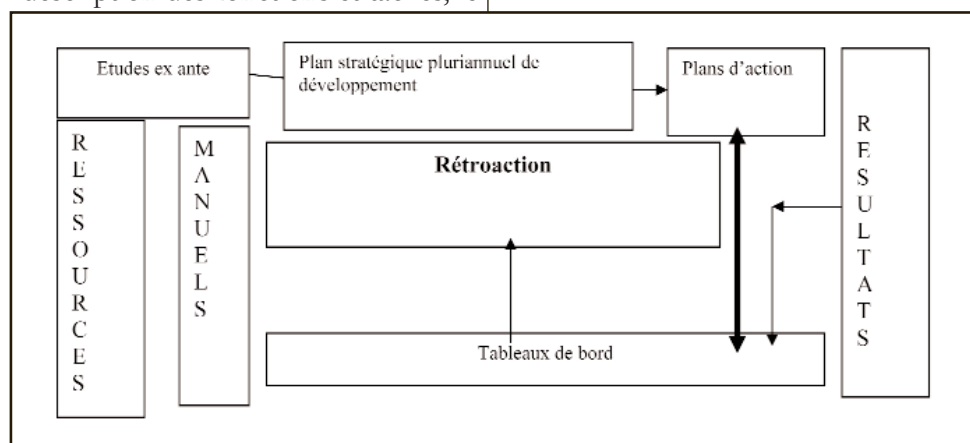
format des plans d'action, les tableaux de bord fortement corrélés à la restitution de l'élément des plans d'action susvisés ;

- les projets excellents avaient planifié la séquence opérationnelle du renforcement des capacités des gestionnaires qui bien souvent débutait à l'entame du projet ;

- le système de compte-rendu était formalisé et fortement corrélé aux objectifs du plan stratégique de développement, aux plans d'action et au format de tableaux de bord ;

- le système d'accountability reposait essentiellement sur les revues périodiques et l'audit.

Si la gestion de proximité, de réseautage et de partenariat a été possible, dans les cas de projets excellents audités, c'est que bien souvent, elle était déjà étudiée et formalisée au cours de la phase d'étude ex-ante, incluant des objectifs de sensibilisation et de communication, voire de marketing social explicités dans le plan stratégique et dans les manuels de gestion et de procédure. En outre, la stratégie de proximité revenait aussi à fortifier la maîtrise d'œuvre du pilotage et de la gestion de la direction du projet, par la présence d'un Représentant du bailleurs, par exemple un Conseiller Technique, de telle sorte que les décisions soient prises au niveau du projet, les revues à mi-parcours, et les rapports d'exécution permettant l'auto contrôle et le contrôle.



Globalement, la vision, la stratégie et l'action étaient formalisées, l'intériorisation par les gestionnaires avait débuté dès l'entame du projet, par les formations ou sensibilisations nécessaires. Le système de gestion octroyait des marges de manœuvre, la possibilité d'agir, de réaliser une vision partagée, tandis que l'obligation de rendre compte était codifiée.

II. La possibilité d'agir, pour fortifier, l'adhésion à un projet

II.1. Un principe de succès, une stratégie de proximité

Le manager a la responsabilité d'exploiter les opportunités, pour parler comme quelqu'un dont je n'ai plus souvenance, qui sommeillent en chacun de nous, sous forme de **gisement de productivité, d'inventivité et de créativité**. A cet égard, les cadres logiques sont intéressants, mais ils ne sont qu'un outil de gestion ; derrière, se meuvent des êtres, dont la culture de l'excellence, des résultats et le sens des défis, constituent le plus sûr garant de l'excellence. Pour y parvenir, le management par l'exemple constitue le plus sûr levier de crédibilité pour amener les gens à croire sinon adhérer à une vision, à une série de missions et d'objectifs stratégiques. Le rôle du manager, stratège, c'est ainsi d'orienter la performance vers les résultats, mais en restant informé, en utilisant par exemple bien des techniques : les forums, les visites surprise pour contrôler les progrès réalisés, un networking avec les parties prenantes, etc.

Le leadership contemporain, facteur critique de succès, d'excellence et de performance, repose ainsi sur des processus de développement participatif et de coopération, de déconcentration et de décentralisation, de responsabilisation, d'implication, en somme sur des mécanismes pertinents de mobilisation. Au cours des pérégrinations au sein des

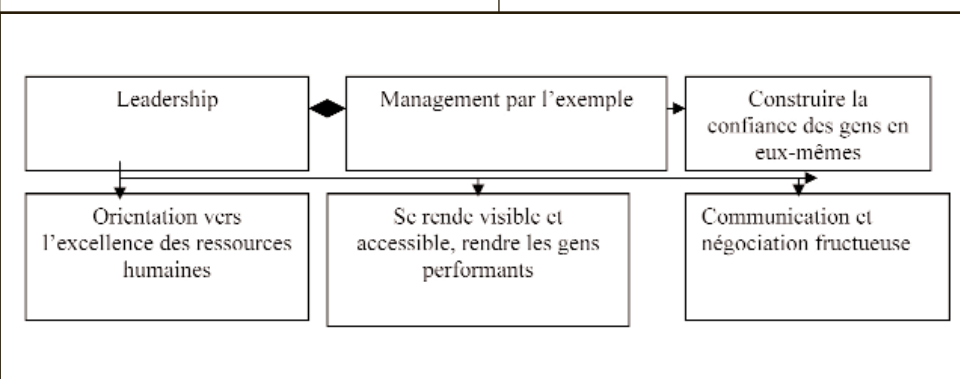
projets audités, chaque fois que la stratégie de proximité s'était révélée efficace, elle était appliquée, d'une part, au sein de l'entité elle-même, en interne, d'autre part, à l'externe, au niveau de l'environnement, voire des acteurs et des parties prenantes ; en somme les gestionnaires pratiquaient ce que certains doctrinaires qualifiaient de « management baladeur », celui du dirigeant près de ses troupes, des usagers, des citoyens, qui rend visite, s'informe, s'ouvre aux autres et à leurs avis. Cette pratique est un règle de bon sens, et correspond à un ensemble de principes élémentaires du management : la délégation, la négociation et la communication fructueuses de type gagnant-gagnant, pour mobiliser les énergies. Mais la proximité suppose l'humilité, un certain degré de dépersonnalisation, la primauté accordée à l'apport d'une valeur ajoutée, une autre forme de leadership qui fortifie l'adhésion à un projet d'excellence. Il devient alors possible d'élargir et de renforcer un réseau partenarial.

Une leçon apprise est la force du leadership, de la vision et de la communication qui constituent trois mamelles de l'efficacité, des aiguillons qui stimulent la créativité et l'innovation.

sources humaines, lesquelles, autrement, seraient léthargiques, en marge de stratégies, de politiques et projets définis au sommet, par des technocrates, bailleurs ou donateurs face à la pénurie de moyens... Le revers, source d'inefficacité, d'inefficacité, c'est la non-pérennisation de projets qui disparaissent, remplacés au besoin par d'autres, sans pour autant que le problème que le projet était censé résoudre ne disparaisse à jamais, situation en partie due à l'absence ou à l'insuffisance de stratégie de proximité et d'implication.

Au cœur de ces voyages au sein des projets audités, ceux qui étaient les plus performants avaient mis en place un système de gestion obligeant à de fréquentes réunions avec les partenaires, les organisations paysannes, les groupements d'intérêt économique, les services, en somme un réajustement constant des orientations, des programmes et plans d'actions.

Une leçon apprise, c'est que lorsque les stratégies de proximité ou d'implication étaient inexistantes ou insuffisamment définies, le risque était grand que la gestion s'enlisât dans une approche bureaucratique et technocratique ; qu'elle devienne lourde et coûteuse.



Après tout, ce qui importe, ce sont les résultats, ou surtout de l'impact et à cet égard, l'art de la stratégie, c'est aussi d'exploiter les **synergies** entre éléments en interrelation. Par le modèle d'excellence ci-dessus, il a paru possible d'utiliser, voire de mobiliser des res-

Réussir le pari ci-dessus n'est pas chose aisée ; le manager peut se trouver enfermé dans cette fameuse loi de Bennis, cet éminent professeur qui a vulgarisé le terme de « pseudodynamisme » qui décrit ces gens qui font semblant de travailler, mettant le diri-

geant dans l'angoisse du questionnement : « pourquoi ces gens qui m'entourent ont des difficultés à se concentrer sur des objectifs jusqu'au bout ? Et alors émergent les cent et mille alibis : « le management n'est pas africain : on n'y arrivera jamais, d'autres avant nous ont essayé et ça n'a pas marché, la loi ne l'a pas prévu, etc. »

II.2 Au cœur du voyage, les projets excellents pratiquaient une stratégie d'élargissement et de renforcement d'un réseau partenarial

Une découverte, c'est l'efficacité et l'efficience de l'élargissement et le renforcement d'un réseau partenarial, par de multiples choix et mesures :

■ la mise en place de consortium, dans certains zones, par des bailleurs de fonds et des projets locaux qui regroupent les services régionaux, des ONG, des Groupement d'Intérêt Economique, des groupements villageois pour la gestion d'une ou plusieurs composantes, soit agricoles ou hydrauliques, soit d'autopromotion rurale, permettant aux services régionaux classiques de reconquérir une légitimité perdue que les riches projets financés par les bailleurs avaient obérée ;

■ l'alliance stratégique avec des services locaux qui contribuent à apporter leur savoir-faire aux comités inter villageois, fortifiant ainsi le réseau de solidarité entre les agences et les projets encadrés par les bailleurs et les services classiques en régie ;

■ la délégation d'activités aux organisations de base, en leur confiant des tâches rémunérées de maintenance d'ouvrages, de démultiplication des semences, de gestion de paquets technologiques, de travaux d'intérêt public, d'aménagements, etc., tout en donnant aux populations concernées la possibilité d'effectuer des évalua-

tions périodiques, par exemple, au niveau de comités villageois ou autres, habilités, à cet effet.

Au total, les stratégies ci-dessus, résolument appliquées, ont permis de démultiplier la synergie des efforts, d'informer et de responsabiliser les acteurs qui désormais concourent à la réalisation d'un même but, qui les concernent.

II.3. L'impératif du faire-faire

La prise en compte de l'alternative, de l'externalisation, du calcul des coûts d'opportunité est connue, depuis bien des années, en management, avec les théories de la prise de décision rationnelle, des scénarii en management stratégique et opérationnel. Une leçon majeure, c'est la nécessité de prestations individualisables au sein de l'entité, ce que formalisait déjà le plan stratégique, en instituant des plans d'action, des indicateurs de performance, des tableaux de bord. Mais cette nécessité s'est aussi révélé devoir être en direction des cibles, les deux combinés instituant l'obligation pour le projet d'apprendre aux gens à faire eux-mêmes et d'apporter des solutions originales aux problèmes de synergie. Par cette voie, l'on prenait en compte la possibilité de sous-traiter, de faire-faire au lieu de faire soi-même ; on évitait de négliger les avantages offerts par les coûts d'opportunité. Alors, l'on découvre que parfois, il faut savoir faire-faire aux autres, et par ce biais l'on focalise plus facilement sa pensée et son action sur la stratégie, sur les objectifs stratégiques, sur l'évaluation et le contrôle. Mais faut-il aussi disposer de ressources humaines mobilisées, capables d'anticiper, de faire et d'agir pour ne pas déléguer au chef l'action opérationnelle.

Par ce processus itératif, d'ajustement stratégique et organisationnel, les gestionnaires acquerraient une légitimité, acceptaient d'apprendre de leurs vérita-

bles mandants, ceux pour qui ils existent et travaillent et de recevoir leurs approches critiques et d'écouter, quitte à arbitrer souverainement. Cette option n'est pas toujours facile à réaliser, par exemple en Afrique, lorsque les managers eux-mêmes n'ont pas intériorisé les valeurs et le code de conduite de la haute performance, disposent d'insuffisantes capacités d'analyse stratégique, lorsque le personnel d'appui attend des ordres et n'a pas les ressorts psychologiques pour s'auto-responsabiliser, participer aux initiatives, proposer, assumer et partager un projet, des objectifs, une vision.

II. UNE GRANDE ÉQUATION – LA GESTION ET L'ALLOCATION PRIORITAIRE ET EFFICIENCE DES RESSOURCES EN DIRECTION DES CIBLES

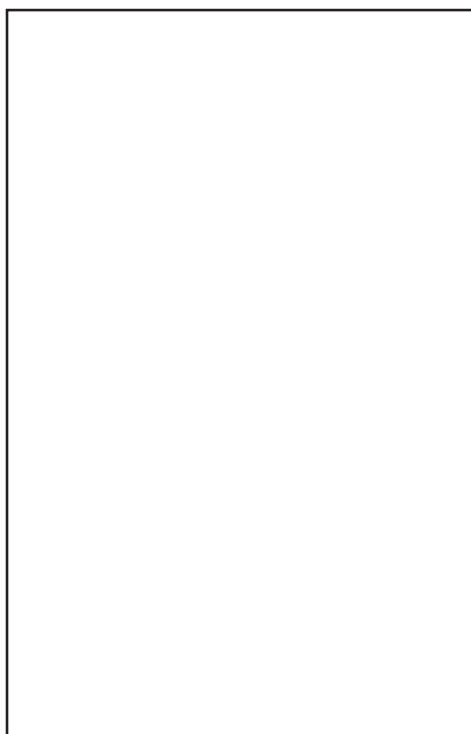
La gestion et l'allocation prioritaire et efficience des ressources en direction des cibles est la clé du succès final, car c'est elle qui octroie une contrepartie aux stakeholders, aux clients, en l'occurrence les « usagers-citoyens ». En arpentant les bois de la gestion publique, la tentation est grande de simplifier les problèmes, de les traiter par bout, isolément, sans se rappeler que la réalité est systémique. L'argent, le nerf de la guerre, dit-on ! Certes, mais les projets excellents accordaient une attention soutenue à l'optimisation et l'obtention de la meilleure contrepartie possible en fonction d'un franc dépensé. Mais au-delà, ils avaient compris que l'argent n'était pas la seule ressource : l'information, le matériel, les hommes en étaient tout aussi autant. A contrario, d'autres s'étaient engagés dans une gestion coûteuse, avec une structure lourde, difficile à manier, des sureffectifs, des surinvestissements et des pertes d'énergie. Ils acquéraient des gestionnaires, des administratifs, des planificateurs, des services logistiques, des techniciens agricoles, hydrauliques,

en horticulture, etc., des conseillers en gestion, des enquêteurs, des alphabétiseurs, des salles de dessins, des parcs de camion et de tracteurs, des magasins de pièces détachées, d'engrais et bien d'autres choses encore... Les effets de masse s'amoncelaient, consumaient les ressources, avec le risque que celles-ci n'arrivent pas aux destinataires finals : les bénéficiaires du projet. La planification devenait exigeante, le planning et les délais initiaux devenaient impossibles à tenir. Ces options conduisent à négliger les règles et les pratiques d'une gestion structurelle, prévisionnelle du personnel, corrélée aux charges de travail et aux objectifs de programme. Aussi, naissaient-ils des gaspillages, des agents qui utilisaient la salle de dessin pour faire des plans sur décalque au profit de clients privés, de pièces détachées qui disparaissent ou qui ne seront jamais utilisées, des services de maintenance confrontés à de fort taux d'immobilisation, des engrais qui pourrissent au dehors, au gré des intempéries, des moteurs de tracteurs ou de véhicules longtemps garés, en panne, etc. Certes, dans bien des cas, nos amis les bailleurs et donateurs ont aussi pris des mesures adéquates en terme d'extrants, mais inadéquates, en terme d'impact, puisque une bonne portion des ressources est consacrée à des effets de structure, de dépenses d'études ou autres non affectables directement aux bénéficiaires. Et alors, tel Zizyphé, enjambant sans fin la montagne, le gestionnaire s'acharne à obtenir un impact qui s'est amenuisé tout au long du cycle de projet. Et naissent alors les cimetières des projets...

Par une stratégie inverse, des projets ont pu aplatir les structures, les fonctions d'animation, de vulgarisation, de sensibilisation, par l'externalisation aux populations et bénéficiaires, à des agences et experts. Au cœur des pérégrinations, une leçon apprise est que des gestionnaires intelligents ont compris

qu'une stratégie des effets de masse induit l'inflation des coûts et des structures, un système de planification complexe, pas évident à manier, la nécessité d'importants budgets de fonctionnement, de ressources humaines, matérielles, la difficulté de contrôler la productivité, lesquels obèrent la contrepartie obtenue en fonction d'une unité monétaire dépensée. C'est tout le problème de l'efficacité, plus globalement de l'optimisation.

Au cours des pérégrinations dans le bois touffu de la gestion des projets, voilà leçons apprises. Les principes dégagés ne s'appliquent plus seulement au projet et agences de développement, mais à toute la sphère du secteur public, avec l'apparition de la gestion axée sur les résultats (CF. modèles canadiens et américains développés dans ce présent numéro), les Modèles d'Excellence et de Performance ou d'efficacité (Baldrige Model, Modèle d'autoévaluation de l'Union Européenne, l'Efficiency Models de la National Audit Office de Grande-Bretagne, etc.). Nous y reviendrons au cours des prochains numéros.



Intégrité, leadership, transparence et obligation de rendre compte

Renforcement des capacités d'audit et d'enquête des Inspections générales d'Etat en matière de détection et de prévention des fraudes. Quelques aspects de la recherche. Contraintes, bilan et perspectives

INTRODUCTION

En Afrique, les lois et les règlements donnent aux Vérificateurs d'Etat des pouvoirs d'investigation et d'enquête sur les fraudes. L'histoire des Inspections générales d'Etat, de l'indépendance à nos jours, est jalonnée de nombreux rapports mettant en évidence des scandales, des cas de corruption, d'abus et autres gaspillages. Cependant, des études conceptuelles systématiques ont été très peu menées, sinon pas du tout, contrairement à ce qui se passe par exemple, en Australie et aux Etats-Unis et en Angleterre, avec le développement de la recherche-action et de formations conduisant par exemple à l'obtention de diplômes en investigations et détection des fraudes (Certified Fraud examiner).

Dans ces pays, les structures de vérification ont grandement contribué à cette recherche, la question souvent posée étant celle de savoir si le vérificateur est un chien de garde (Watchdog) ou un limier. Si de nombreuses publications et recherches y existent, il faut reconnaître qu'en Afrique de multiples travaux restent à finaliser, pour disposer d'une vue exhaustive et intégrée.

Sur le plan doctrinal, les recherches ont abouti à certaines classifications et explications de la fraude, mais aussi à une formalisation des processus de prévention et de détection. Le présent document recense quelque peu les acquis de la recherche et invite à l'émergence d'études structurées, comme objectif stratégique de développement de notre réseau. C'est donc une première approche par laquelle j'invite à une réflexion ultérieure plus approfondie.

I. UN BESOIN – L'APPROFONDISSEMENT PAR LA RECHERCHE – ACTION DU CADRE CONCEPTUEL DE LA FRAUDE

Une caractéristique fondamentale de fraude, nous disent les doctrinaires et vérificateurs impliqués dans des activités de recherche-action, ce qu'elle commence petit à petit et par la suite, elle devient de plus en plus énorme. De tentation en tentation et, sous l'effet d'incitations et de pressions à frauder, le fraudeur passe à l'acte matériel proprement dit. Par ailleurs, au-delà, la doctrine a défini le concept du triangle de la fraude et a procédé à un recensement des signaux et des clignotants de la fraude.

I.1. Le concept de fraude

Bien des écrits opèrent une distinction entre les fraudes et les erreurs ; les erreurs, dans cette perspective, ont un caractère non intentionnel, tandis que les fraudes ont plutôt un caractère intentionnel et sont assorties de manœuvres frauduleuses pour obtenir un avantage indu, illégal, du fait de soustractions, de falsifications, d'inexactitudes.

Si l'on se réfère à la norme ISA 240, la fraude est « un acte volontaire commis par une ou plusieurs personnes faisant partie de la direction, des employés ou par des tiers, qui aboutit à des états financiers erronés. Sont considérés comme fraudes :

- la manipulation, la falsification ou l'altération de la comptabilité ou de documents, le détournement d'actifs ;
- la suppression ou l'omission de l'incidence de certaines opérations dans la comptabilité ou les documents ;

■ l'enregistrement d'opérations sans fondement, l'application incorrecte de politique d'arrête des comptes.

Cette norme ISA 240 cite des exemples de circonstances ou événements augmentant le risque de fraudes ou d'erreurs.

Ø Questions liées à l'intégrité ou à la compétence de la direction

Selon la norme susvisée, les questions suivantes, liées à l'intégrité ou à la compétence de la direction favorisent les fraudes et abus :

- direction entre les mains d'une seule personne, sans comité ou conseil de surveillance ;
- société dont la structure complexe ne semble pas justifiée ;
- déficiences majeures de contrôle interne systématiquement négligées, alors qu'elles pourraient être corrigées ;
- taux de rotation élevé des responsables comptables et financiers ;
- sous-effectif chronique et important au niveau du service comptable ;
- changements fréquents de conseils juridiques ou d'auditeurs.

Ø Pressions inhabituelles au sein de l'entité ou subies par l'entité

Selon la norme ISA précitée, les pressions inhabituelles peuvent pousser les agents à frauder, notamment dans les situations suivantes :

- le secteur est en récession et le nombre de faillites augmente ;
- le fonds de roulement est insuffisant du fait de la baisse des résultats ou d'une expansion trop rapide ;
- la qualité des revenus se détériore, l'entité a investi massivement dans un secteur ou une ligne de produits, connue pour être volatile ;
- l'entité est fortement dépendante d'un ou plusieurs produits ou clients ;
- les directeurs subissent des pressions financières ;
- le service comptable subit des pres-

sions pour établir les états financiers dans des délais anormalement courts. »

Ø Prévalence d'opérations inhabituelles

Une autre incitation ou pression résulte de la prévalence d'opérations inhabituelles, selon la norme :

- opérations inhabituelles, surtout en fin d'année, ayant un impact significatif sur les résultats ;
- opérations ou traitements comptables complexes ;
- transactions avec les parties liées ;
- paiement (avocats, consultants ou agents) qui semblent excessifs par rapport aux services fournis ;
- difficultés pour réunir suffisamment d'éléments probants ;
- risques liés à l'environnement informatique (documentation inadaptée, fonctionnement du programme informatique).

Ø La norme ISA définit aussi d'autres cas de risques :

- les paiements de services non spécifiés ou de prêts à des consultants, des parties liées, des employés ou fonctionnaires de l'Etat ;
- des commissions disproportionnées par rapport à celles habituellement payées par l'entité ou pratiquées dans la profession, ou par rapport aux services effectivement rendus ;
- des achats à des prix sensiblement supérieurs ou inférieurs à ceux du marché ;
- les paiements inhabituels en liquide ;
- des opérations inhabituelles avec des entités dont les sièges se trouvent dans les paradis fiscaux ;
- des paiements sans remise de la documentation correspondante ;
- les commentaires dans les médias. »

I.2. LE TRIANGLE DE LA FRAUDE

Une grande partie de la doctrine a repris et accepté le schéma du triangle de la fraude qui comprendrait trois pôles :

■ **les incitations et les pressions** qui petit à petit obligent à passer à l'acte, par exemple des difficultés financières personnelles ;

■ **l'opportunité**, l'agent à un poste de travail se rendant compte qu'il est possible de s'approprier des actifs, des espèces, du fait de lacunes, des possibilités de cacher les soustractions frauduleuses (un petit objet qu'on peut glisser dans sa poche, absence de contrôle interne) ;

■ **les attitudes et les comportements**, souvent appuyés d'une certaine rationalité, par exemple l'orientation vers un choix ou un style de vie coûteux, sans rapport avec les gains normaux de la personne.

Dans notre contexte africain de vérification, ce modèle de la fraude, avec nos contingences historiques et sociologiques, est-il valide ? Il est important donc pour ce colloque et pour nos recherches futures que nous répondions à cette question.

I.3. CLIGNOTANTS, ASPECTS PSYCHOLOGIQUES ET COMPORTEMENTAUX

Les recherches concernent tant la dimension sociologique et psychologique, donc les aspects humains, que la dimension technique. L'enquêteur, dans ses activités de prévention et de détection des fraudes, a tout intérêt à aller au-delà des faits apparents, voire du caractère formel des documents et des pièces justificatives, pour s'interroger sur les aspects psychologiques, sociologiques, par exemple la dimension des mentalités. En exploitant la littérature, émerge une certaine classification qui refléterait la personnalité et la psychologie du fraudeur. Il serait, selon la recherche, possible de le classer dans l'une ou l'autre des traits de personnalité inventoriés ci-dessous.

- une sorte de petite brute, de tyran, adepte de la terreur, qui cultive la crainte plutôt que le respect, fait rarement des louanges aux autres, qui n'accepte pas ou peu d'être dirigé et pourtant impose des exigences inhabituelles et démesurées à ceux qui travaillent pour lui et pourtant

évitent d'être assujetti aux mêmes règles et procédures que les autres, qui n'accepte pas la critique; il est connu pour être très difficile à l'égard de ses supérieurs.

- un « **Egotiste** », voire un **narcissique** (quelqu'un qui se renvoie l'image de sa propre personnalité), ou **égocentrique**, introverti et attaché à sa propre personne, qui a trop confiance en lui, a soif d'être admiré par les autres, sa devise étant de réussir quel que soit le coût ;

- un contrôleur excessif, qui protège et cache certains aspects de son travail, en considérant qu'ils relèvent uniquement de son domaine ou de sa responsabilité, passe son temps à contrôler, refuse que le travail soit effectué d'une autre manière, n'admet pas de procédures non suivies à la lettre ;

- un individu qui ne se socialise pas ou peu avec ses collègues, peu loquace, adepte du silence, pas très bien connu des employés qui ne savent pas « quelque chose » significatif de lui, de sa famille, qui évite le conflit et peut se faire passer pour un employé modèle.

Ce sont, en résumé, quelques aspects qui ont été mis en évidence par la recherche-action, avec une certaine emphase sur la dimension socio-psychologique. Pour ces raisons, l'auditeur est censé accorder autant d'importance à la personne, objet d'enquête, qu'aux aspects comportementaux et psychologiques.

Bien que nos bureaux aient mené de nombreuses enquêtes et investigations à nos jours, a-t-on déjà analysé, de façon systématique, la personnalité des fraudeurs épinglés dans nos rapports ? Est-ce cette personnalité axée sur le moi (le je) qui serait le moteur des fraudes abus et gaspillages en Afrique ? Cette question est d'autant plus cruciale qu'on serait tenté de penser que les pressions sociales, familiales, le besoin d'appartenance et de reconnaissance sociale l'emportent, pour plusieurs africains, sur l'individu, de telles pressions pouvant induire des fraudes. En fait, la fameuse pyramide de Maslow, dans un contexte africain, et en rapport avec le thème de la fraude, ne devrait-elle pas être inversée et mettre en évidence les besoins d'appartenance, d'estime de soi, de sociali-

sation ?

La recherche (CF – **Fraud Examination – CF Albretch**) met aussi en exergue la nécessité d'accorder de l'importance aux signes et aux symptômes de fraudes, comme une voie efficace de détection de fraudes. Les études menées s'accordent à relever que maîtriser la typologie de fraudes dans un secteur et les symptômes qu'habituellement celles génèrent est tout aussi importants que les habiletés techniques. En tentant de faire un inventaire exhaustif, on aboutit à la classification suivante de signaux et clignotants :

■ des indices comportementaux liés à des problèmes personnels de ressources, à diverses tendances, à certains vices, par exemple la drogue, les alcools, le tabac, à un style de vie et à des achats extravagants ;

■ des indices opérationnels détectables à la suite de plaintes, d'anomalies dans les comptes, de défauts dans les contrôles internes, dans les factures, les analyses et les rapports, de documents altérés ou manquants, d'endossements ou d'annulations de chèques, de photocopies de documents, de fraudes au niveau de journaux, d'absences de supports documentaires ou de pièces justificatives, d'ajustements inexplicables, de saisies et entrées en fin de période, d'imprécisions et d'inexactitudes dans les registres (grand livre, balance, au niveau des comptes subsidiaires, non réconciliés avec les comptes principaux), etc. ;

■ des indices de faiblesses dans le contrôle interne liés à l'inadéquation de la séparation des tâches, à l'absence de contrôle indépendant sur les activités des employés ;

■ des anomalies décelées après diverses analyses et à la suite de rapports produits, par exemple la pénurie inexplicable des stocks, les achats excessifs, les variations importantes ou faibles dans les comptes, les dépenses déraisonnables ou les remboursements injustifiés ;

■ des relations ou corrélations inhabituelles au niveau des états, par exemple des revenus en hausse tandis que les stocks recevables et le cash-flow baissent

, des accroissements importants de stocks alors que les dettes à payer et les coûts d'entrepôt baissent, l'accroissement des volumes accompagnés de coûts unitaires à la hausse ;

■ des anomalies au niveau des performances avec des transactions importantes ou génératrices de haut profit, inhabituelles ou à la fin de l'exercice, des problèmes de cash-flow, des dettes élevées ou charges d'intérêts très élevés, la dépendance à un ou deux produits, des litiges importants ou une très forte emphase sur les rémunérations liées aux performances;

■ des anomalies liées à la structure organisationnelle, celle-ci étant excessivement complexe, rendant impossible le contrôle efficient, notamment en l'absence d'une unité de contrôle interne ;

■ des irrégularités dans les rapports avec des partenaires extérieurs, notamment des changements fréquents au niveau des auditeurs, la résistance ou le peu d'enthousiasme à transmettre à ces derniers l'information pertinente, l'utilisation de plusieurs banques.

II. DES EFFORTS DE FORMALISATION DU PROCESSUS METHODOLOGIQUE DE PREVENTION ET DE DETECTION DES FRAUDES

La recherche-action, à l'échelon international, surtout dans les pays anglo-saxons, comporte toute une série de manuels et de guides sur la prévention et la détection des fraudes et tendent à codifier la responsabilité du vérificateur, à formaliser les processus de prévention et de détection des fraudes, lors des phases de planification et d'exécution de la mission. Les exigences et diligences recommandées par la recherche, ainsi que par plusieurs manuels de prévention et détection, invitent à discuter :

■ lors de la phase de planification, des risques et des possibilités de fraudes, d'inexactitudes dans l'information financière, les déficiences du contrôle interne, les fraudes antérieures au sein de l'entité et des déficiences précitées sur les états financiers ;

■ lors de la phase d'exécution des

travaux de vérification, si une inexactitude est décelée, ce qui se cache derrière et si cela n'est pas une fraude, la nature et la portée des erreurs et les fraudes relevées au cours du processus de vérification, etc.

Les processus formalisés insistent en général sur l'importance qu'il y a à débiter la planification par la compréhension de l'entité et de l'environnement où la fraude est présumée se dérouler. A cet égard, la doctrine attire l'attention sur la différence qui existe entre la détection, les investigations et recherche des fraudes :

■ les investigations précèdent la détection présumant une fraude et essaient de répondre aux questions suivantes : Comment ? Qui ? Pourquoi ? Quoi ? Qu'est-ce ? Quand ?

■ la détection elle est la découverte des fraudes et elle pose la question fondamentale de leur existence.

Au cours de ce processus d'investigation et de détection, une contrainte fondamentale est la maîtrise des sources d'informations et de données pertinentes, lesquelles, selon les cas, peuvent s'avérer plus ou moins coûteuses, exhaustives ou limitées.

Passer à la phase de détection suppose de mettre en œuvre des investigations destinées à valider les fraudes. L'exploitation des données constitue l'un des moyens généralement admis de détection des fraudes, ce qui revient à explorer l'éventualité d'anomalies dans l'information. En fait, de tels travaux ne sont pas toujours faciles à mener, du fait du volume des données, mais aussi du fait que les fraudeurs, qui sont souvent intelligents, mettent en place une stratégie de dissimulation assise sur une incohérence voulue et organisée. Cette phase inclut des travaux de collecte et d'évaluation d'informations, des preuves, de rédaction de rapports intermédiaires, d'obtention des témoignages et de documentation des conclusions, de communiquer des résultats et d'élaboration du rapport définitif.

Tout au long de ce processus, des questions fondamentales doivent guider l'analyste : Quand la fraude a-t-elle été commise ? Où ? Comment ? Qui a commis la fraude ?

Pourquoi la fraude a-t-elle été commise ? Quelle preuve ?

Globalement, la détection des fraudes dépasse les techniques et les habiletés classiques requises en audit. Elle est même devenue une discipline particulière, bien organisée au plan international.

Au-delà de cette approche globale, la doctrine a procédé à des études permettant de formaliser des approches plus analytiques.

III. LE DEFI DE LA FORMALISATION PAR UNE APPROCHE STRATEGIQUE INTEGREE, INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE

Les audits et les opérations de détection des fraudes, des abus et des gaspillages ne suffisent pas. C'est l'entité elle-même et plus globalement les Etats qui doivent prendre des mesures stratégiques et opérationnelles, à cet égard, pour formaliser une approche intégrée. Celle-ci doit permettre de lever les défis de la fraude, en évaluant l'importance et le degré des risques, en identifiant les vulnérabilités et zones de risques, en se fixant, sur ces bases, des objectifs pour réduire ou empêcher les fraudes, en mettant au point des mesures de répartition des responsabilités permettant de décourager les fraudes. Pour cela, ils ont besoin d'un système d'information de gestion et de suivi-évaluation adapté à cet égard, notamment sur les fraudes antérieures, leur durée, les pertes financières induites, les fraudeurs (qui sont-ils), leurs comportements, la nature des fraudes commises, les opportunités exploitées, les procédés utilisés, sur les indicateurs de performance sur les activités et résultats des investigations menées, les sanctions prises, les taux de recouvrement sur les pertes financières liées aux fraudes.

Selon les pays, plusieurs mesures institutionnelles et organisationnelles, ainsi que diverses pratiques organisationnelles, sont prises :

■ un Monsieur anti-corruption, indépendant, qui effectue des investigations pour révéler les fraudes, qui dans certains pays, peut saisir les documents et les preuves, utiliser des procédés électroniques de surveillance, d'interception des communications téléphoniques, par-

fois après une habilitation délivrée par un juge ;

■ a contrario, des unités ou commissions de lutte anti-corruption, dans d'autres pays ;

■ une législation sur la transparence de l'information gouvernementale, dans certains pays, le cas de Singapour étant un exemple de dispositions très détaillées;

■ l'élaboration de codes de conduite définissant les comportements acceptables ou autorisés, en ce qui concerne les conflits d'intérêts, l'intégrité, les normes de service ;

■ de plus en plus, dans plusieurs pays de culture anglo-saxonne, une législation protectrice des « dénonciateurs », par exemple d'employés qui divulguent volontairement les fraudes et la mauvaise gestion (cf. l'Inspector general Act de 1978 aux Etats-Unis) ;

■ les hotlines, lignes téléphonique donnant les moyens d'informer l'entité des cas de fraudes ou d'abus, la publicité de cette ligne téléphonique étant faite par divers moyens (site Web, enseigne, signalisation), une pratique étant d'enregistrer les messages, et après un tri qualitatif, de les analyser, à des fins d'exploitation...

IV. DES STRATEGIES D'EDUCATION, D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION AVEC LE PUBLIC

Les stratégies utilisées sont ainsi, selon les cas, de nature persuasive ou dissuasive ou les deux combinées. Les stratégies dissuasives tendent à convaincre les employés que l'entité a mis en place des contrôles efficaces et efficaces et que de toute façon, les fraudeurs seront pris et sanctionnés, et que les montants détournés seront recouverts. Les stratégies persuasives visent très souvent à associer la société civile et à porter des messages jusqu'au niveau du public et des citoyens. Au total, si l'audit est un des moyens, une stratégie intégrée, assortie de mesures institutionnelles et opérationnelles, est tout aussi nécessaire. La détection n'est pas chose facile, elle commande des habiletés et prédispositions particulières.

En réalité, en auscultant le travail des Inspections Générales d'Etat, l'on se rend compte que son rôle n'est pas simplement d'auditer ; elles ont toujours été une force de proposition, voire un véritable bureau d'études pour les gouvernements. Dès lors, ses recherches peuvent aller dans le sens d'une formalisation doctrinale, de plans stratégiques et opérationnels, de processus, en matière de fraudes, d'abus et de gaspillages.

V. CONCLUSION

Après examen des produits de la recherche, il semble que les activités qui attendent notre Réseau sont les suivants :

■ poursuivre les travaux d'analyse comparative pour s'inspirer des meilleures pratiques, par exemple en matière de Whistleblowing ;

■ finaliser les bases de manuel et guides détaillés de prévention et de détection des fraudes ;

■ développer la formation en prévention et détection des fraudes en tissant notamment un partenariat avec les instituts qui ont développé des certificats ou diplômes de spécialistes en investigations et détection ;

■ s'initier à l'usage des logiciels de détection de la fraude et se les approprier.

La prévention et la détection de la fraude sont devenues des sujets de recherche, à l'échelon international. Des bureaux d'Inspection générale comme ceux de l'USAID, de la Sécurité sociale aux Etats-Unis, l'OLAF de la Commission Européenne ont fait d'importantes publications, en la matière. Cet intérêt accru a aussi permis le développement de firmes spécialisées et d'un nouveau métier, voire d'une nouvelle discipline que les canadiens appellent la « juriscomptabilité (forensic account) » et qui fait l'objet d'enseignement tant en formation continue qu'au niveau de l'enseignement supérieur. Notre Réseau ne saurait être à l'écart de ces mutations.



Informez-vous sur
le FIGE

Lisez

LA LETTRE

du Forum des Inspections
Générales d'Etat et
Institutions supérieures
d'audit assimilées

15 FEVRIER 2006

COMMUNICATION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION -L'EXEMPLE FRANÇAIS- - Mohamed Omar Ibrahim - Inspecteur d'Etat

INTRODUCTION

La présente communication est destinée à jeter les bases d'un débat préliminaire sur la corruption, ses réalités économiques et les moyens de lutte y afférents. En effet, la grande majorité des pays en développement, plus particulièrement ceux qui sont représentés dans ce colloque, disposent d'un programme politique de « Bonne Gouvernance » qui prend en compte les stratégies de lutte contre la corruption. A cet égard, un des objectifs de ma présentation est de faire le point sur la nature et les organisations qui ont en charge la lutte contre la corruption, ainsi que sur les approches et méthodologies adoptées pour atteindre au mieux les objectifs d'éradication de ce fléau. Aussi le présent document s'articule-t-il autour de quatre grands axes qui sont :

- la définition de la corruption et des faits qui s'apparentent à cette pratique ;
- l'expérience française de la lutte contre la corruption qui sera donnée à titre d'exemple ;
- la mondialisation des poursuites contre l'argent du crime et le financement du terrorisme depuis la dernière décennie ;
- les perspectives stratégiques retenues par les programmes de bonne gouvernance.

I. Définition de la corruption

La corruption peut être définie comme « l'utilisation de responsabilités publiques à des fins d'enrichissement personnel ». Une typologie de la corruption dans l'administration identifie huit domaines d'activités propices à son développement dont les marchés publics qui viennent en deuxième position. Pour mieux appréhender le phé-

nomène à circonscrire, il est important d'analyser la corruption, son origine et ses causes, tout en passant en revue d'une part, les diverses mesures visant à la combattre, au niveau national et international et d'autre part, les aspects liés à la prévention et enfin, les « best practices », en vigueur, pour au besoin en assurer la vulgarisation.

Longtemps, les pots de vin ont été considérés comme un moyen de « fluidifier » les rouages du système économique mais, en fait, se sont avérés de lourds handicaps pour le développement des pays et principalement ceux du Sud, car au fond la corruption a un coût économique élevé et augmente le risque des investisseurs directs étrangers. Ces obstacles se sont manifestés de différentes manières, notamment par des crises économiques sévères (exemple la crise de 1997 en Asie), des faillites retentissantes (le cas d'Enron par exemple) ou des systèmes politiques pris en otage par des corrupteurs.

La corruption se manifeste sous différentes formes, notamment par la corruption de subsistance à la corruption à grande échelle, au niveau des hautes hiérarchies, en étant une source de pouvoir et de gains très importants. Il y a au moins trois formes de corruption que nous jugeons importantes, lesquelles sont définies ci-après : la corruption quotidienne, la corruption dans les affaires et la corruption aux échelons supérieurs. Ces trois types peuvent être classés à leur tour dans deux grands ensembles : d'une part, la corruption « de subsistance » et d'autre part, la corruption « à grande échelle », une classification en vigueur permettant aussi de distinguer la corruption « occasionnelle » et la corruption « systématique ». La corruption peut s'effectuer à travers de mécanismes simples ou complexes selon le laxisme ou le manque de vigilance des agents publics, de la société civile et des médias. Trois facteurs

expliquent comment la mauvaise gouvernance est à la source de l'expansion de la corruption :

- une faiblesse des contre-pouvoirs vis-à-vis des agents publics, se manifestant entre autres, en matière de droits de propriété ou lorsque de tels droits sont totalement absents ;
- une société civile peu dynamique et ne dénonçant pas vigoureusement les pratiques illicites, notamment par le canal des médias ou d'évaluations, la mauvaise manière de servir des agents administratifs et les détournements de deniers publics ;
- l'absence d'un cadre stratégique de la « Bonne Gouvernance » incluant un volet cohérent « lutte contre la corruption », susceptible de jeter les jalons de la prévention des dérives des agents de l'Etat et du monde des affaires.

Par ailleurs, un fait important a été relevé par diverses institutions : la corruption est un « cancer » dans l'aide au développement des pays pauvres. Aussi, lors de la réunion annuelle conjointe de la Banque Mondiale et des Fonds Monétaire International, le processus de lutte contre la corruption a-t-il été engagé par les institutions de Bretton-Woods à partir d'octobre 1996 et des propositions ont-elles été émises, tendant à lier l'Aide Publique au Développement à « une clause « anti-corruption » brandie pour assainir les économies du sud. Nonobstant, malgré le développement des campagnes de sensibilisation de lutte contre la corruption au niveau international, des sources nouvelles de corruption émergent et s'appuient sur des transformations économiques et politiques liées à la globalisation, aux privatisations, à la déréglementation, à l'austérité budgétaire, au recul de l'idéologie développementaliste et nationaliste, à l'augmentation de la

concurrence entre les partis politiques, à l'essor des activités souterraines dans des zones peu ou mal contrôlées par le pouvoir central, etc.

II. L'expérience française de la lutte contre la corruption

Il est intéressant d'étudier plusieurs expériences de lutte contre la corruption, pour se pénétrer des meilleures pratiques. Cette option demande une démarche comparée lourde et exhaustive. Dans le cas du présent article, nous nous sommes limités au cas de la France pour tirer de bonnes ou meilleures pratiques qui pourraient être utiles, notamment dans le cas de nos débats.

C'est au début des années 90, que la France, confrontée à une série d'affaires politico - financières liées aux campagnes électorales des partis politiques, a perçu davantage le besoin d'une moralisation générale du monde politique et des affaires. Les affaires politico - financières comme celle des « HLM d'Ile de France » faisaient la une des quotidiens français. Des hommes politiques, des entrepreneurs, des agents administratifs, des employés, des sociétés suspectées ou fictives des HLM et des simples citoyens ont défilé devant le Tribunal de Paris, en l'occurrence 49 personnes, toutes présumées à un titre ou à un autre, passibles du délit de corruption.

Par la suite, de nouvelles stratégies de détection, de prévention et de répression de la corruption ont été développées. Plusieurs organes et entités ont vu le jour dont le plus importantes sont la brigade financière de la police judiciaire, le Parquet du Tribunal spécialisé dans la délinquance financière, la Mission Interministérielle d'Enquêtes des Marchés Publics, le Service Central de Prévention contre la Corruption, etc.

II.1. Le Service Central de Prévention de la Corruption

Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) est un organe de prévention de la délinquance financière, en général et de la corruption, en particulier. Cet organe est rattaché au Ministère de la Justice et à ce titre rend compte au Garde des sceaux. Il centralise une banque de don-

nées sur les circuits et les pratiques en collectant des mécanismes et des schémas démontrant l'acte corruptible. Il a une vocation transversale avec des intervenants qui sont issus des différents corps de métier de l'administration mais aussi du privée (selon le besoin). Le SCPC ne diligente pas d'enquête, mais transmet toutes suspicions qui lui semblent fondées au Parquet. Il a une vocation nationale et est tenu de ne pas faire des communications ou publicités de son action. Le SCPC est une entité entièrement tournée dans la prévention de la corruption. A ce titre, il collabore avec le secteur privé dans le cadre de la bonne gouvernance d'entreprise en le conseillant ou en le formant à la lutte contre la corruption de leurs employés.

De même, le SCPC participe, pour le compte du gouvernement français, à la coopération internationale de lutte contre la corruption et le crime organisé. A ce titre, il intervient dans le cadre de plusieurs commissions dont notamment celles liées à l'aboutissement et la mise en œuvre des deux plus importantes conventions se rapportant à ce thème :

- la convention de l'OCDE du 23 mai 1997, prescrivant la poursuite des responsables d'entreprises versant des sommes indues à des agents publics étrangers ;

- la convention des Nations Unies de Mérida de 1^{er} juillet 2000, sur la lutte contre le crime organisé qui permet une meilleur coopération policière et judiciaire entre les signataires et préconisant un code déontologique et de bonne conduite.

Le SCPC travaille, soit en effectuant des visites de travail à l'étranger ou bien des actions de formation en interne, avec des organes comme le GRECO (groupe contre la corruption), Transparency International, TRACFIN, etc.

II.2. La Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption

La Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption (BCLC) est un organe spécialisé dans les questions de délinquance financière et de corruption de la police judiciaire française. Elle a été créée par une

circulaire de 2004 suite à une investigation internationale. D'ailleurs, l'organe est précurseur par rapport à la convention onusienne de lutte contre le crime organisé signé à Mérida au Mexique qui préconise le regroupement des moyens sous la même tutelle, la pratique de l'infiltration, la livraison surveillée, les enquêtes conjointes des pays membres, etc. Cette unité interministérielle est placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, à la Direction centrale de la police judiciaire et plus précisément à la sous-direction des affaires économiques et financières. Elle dispose de compétences pluridisciplinaires (police judiciaire, gendarmerie, impôt, douane, etc.) et existe dans les différentes régions du pays. Elle se consacre aux aspects internationaux de la délinquance et aux gros dossiers du pays. La BCLC centralise toutes les informations sur l'ensemble des dossiers en cours dans le pays et à l'extérieur. Elle a la charge la mise en œuvre des informations ouvertes, suite à des dénonciations ou/et constatations de corruption de fonctionnaires étrangers par des entreprises françaises ou européennes exerçant depuis la France.

II.3. La révision de la procédure judiciaire pour les cas de Corruption

La problématique de l'identification et de la classification typologique de la corruption présente un grand intérêt pour la suite de la procédure devant le tribunal, en ce qui concerne la démonstration du « pacte corruptible » et la qualification de l'infraction au plan pénal. Les infractions les plus répandues et les principaux chefs d'accusation sont le trafic d'influence, le détournement de biens sociaux, la prise illégale d'intérêt, le favoritisme, le pantouflage et surtout l'abus des biens sociaux ou/et le recel de biens sociaux. En France, le code pénal a codifié ces aspects dans le cadre d'un nouveau chapitre sur « les atteintes à la probité » et a revu la classification des peines, en renchérissant les différents chefs d'accusation. Par ailleurs, le rôle du juge financier a aussi évolué par la pratique de la lutte contre la corruption, notamment du fait de l'élargissement du dispositif prévu par l'article 432.14 du code pénal (corruption passive des agents de l'Etat dépositaire

de l'autorité publique, corruption active des agents économiques pour une fin de favoritisme). L'action du juge financier a été recentrée par rapport ses fonctions traditionnelles de contrôle de la régularité, d'efficacité, d'efficacéité, d'économie de l'emploi des fonds publics, de contrôle de la loi de règlement du budget et de la sécurité sociale. En effet, la garantie de bonne gestion, notamment par le dépôt des comptes claires et sincères et la certification des comptes de l'Etat, est apparue dans le management public. Le délai de poursuite des délits reconnu au juge financier a été augmenté.

II.4. Le processus d'identification de la fraude et de la corruption et les moyens de dépistage

Le caractère mouvant et la difficulté à démontrer le « pacte corruptible » fait que l'embrigadement des procédures est une priorité dans les engagements de l'Etat, notamment en matière de passation des marchés publics. Les marchés publics restent ainsi un des domaines où la pratique de la corruption demeure prédominante. En effet, les risques de fraudes liés aux marchés publics, ont été importants en France avec le transfert de pouvoir vers les collectivités publiques. Ils n'en demeurent pas moins significatifs dans les pays en développement (PED).

La lutte contre la corruption dans les marchés publics nécessite une anticipation des risques dès le départ : un appel d'offre ouvert et largement communiqué, une mise en concurrence des soumissionnaires, un suivi scrupuleux du texte du code des marchés publics, une commission indépendante d'attribution, etc. Il faut aussi souligner l'importance du contrôle interne qui est un dispositif palliatif qui permet de prévenir toute fraude et corruption dans un système, toute activité pouvant donner lieu à un inventaire des contrôles internes spécifiques qui lui sont nécessaires sur la base d'une méthode de recensement en trois points : les tâches, les risques associés, les mesures et les contrôles nécessaires pour couvrir ces risques. En outre, l'analyse du processus d'information comptable peut être utile et révéler des faiblesses du sys-

tème, pour la prise de mesures correctives de lutte contre les « niches de corruption » existantes ou possibles. Ce contrôle d'intégrité doit évaluer le degré de risques par palier : initial, intrinsèque ou potentiel.

III. La mondialisation de la lutte contre le blanchiment l'argent du crime et le financement du terrorisme

Deux moments importants dans le sursaut de la communauté internationale sont à signaler : le premier est la faillite du groupe bancaire BCCI qui a été le point de départ de plusieurs actions d'envergure mondiale pour lutter contre le blanchiment de l'argent, de la drogue et le second fait suite aux événements du 11 septembre 2001 qui sont à l'origine du verrouillage du système de financement lié au terrorisme. Ces actions ont été prises dans un cadre de coopération internationale et d'une prise de conscience générale de l'interconnexion des risques sécuritaires entre les pays. Des instances internationales autres que l'ONU, comme l'OCDE ou le Conseil de l'Europe, ont synchronisé leurs efforts de réflexion et d'action destinés à minimiser les conséquences dommageables de la corruption.

III.1. L'apport de la convention de l'OCDE

D'autres initiatives de lutte contre la corruption comme la « Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales » ont vu le jour. Cette dernière a été ratifiée par trente pays membres et non-membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Slovaquie, etc.) de l'OCDE.

La convention de l'OCDE a incriminé la corruption d'agents publics étrangers (particulièrement des PED) exercée par les entreprises des pays développés. Le versement des pots de vin à des hauts fonctionnaires des administrations des PED était régulièrement déclaré par les entreprises des pays du nord et constituait une charge admise en déduction du bénéfice de ces sociétés sur le plan fiscal. Cette pratique dommageable, remise en cause par cette convention, nécessite une panoplie de mesures de surveillance à savoir la révision

des normes comptables en les rendant plus strictes, le contrôle interne des entreprises pour lutter contre la tentation et le contrôle externe pour informer les actionnaires et l'exercice du pouvoir judiciaire sur toutes dérivées de nature à compromettre l'activité de l'entreprise. Les entreprises qui ont été poursuivies pour des pratiques de corruption d'agents publics étrangers sont portées sur une liste « noire » suspendant l'accès aux marchés publics des pays signataires de cette convention. Cette démarche vise à moraliser le domaine de la passation des marchés et à limiter la déperdition des faibles disponibilités financières des PED. La coopération internationale tient aussi une place importante dans cette convention. Les différents pays signataires se sont engagés à travailler de concert dans le cadre de l'échange d'informations, la fourniture d'éléments de preuve, d'entraide judiciaire et d'extradition, de récupération des fonds, etc.

III.2. La contribution des travaux du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a adopté deux conventions : une convention pénale signée par 39 pays et en vigueur depuis 2002 et une convention civile en vigueur depuis 2003. Les textes issus de ces deux conventions sont passés dans le droit positif des signataires de la plupart des pays du Conseil de l'Europe. La France l'a intégré dans son droit pénal positif à travers les articles 31 (le Ministère public exerce l'action publique) et 41 (le Procureur de la République procède ou fait procéder toute action de justice).

Le Groupe d'Actions Financières Internationales (GAFI) est né du premier scandale bancaire à l'échelle planétaire de la Bank of Credit and Commerce International (BCCI) en 1991. Le rôle du GAFI est normatif et il établit des typologies des circuits et processus de blanchiment d'argent à travers le monde. Trente trois pays membres collaborent en permanence pour traquer les 5 à 6% du PIB mondial qui représentent les transactions illégales soit entre 150 et 750 milliards de dollars.

Le GAFI a établi la liste des paradis fiscaux et des pays protégeant le secret bancaire en les sommant de mettre en quarantaine des activités économiques et commerciales s'ils

n'adoptaient pas un texte de référence sur la transparence financière.

IV. Les perspectives stratégiques de la « Bonne Gouvernance » face à la lutte contre la corruption

Le cadre stratégique des luttes contre la corruption en Afrique commence à se conceptualiser et divers textes et mesures sont intervenues ces dernières années.

IV.1. Vers des stratégies nationales de lutte contre la corruption

Les gouvernements africains commencent à ratifier la convention des Nations Unies contre la corruption. A ce titre, une transcription de cette résolution dans ces stratégies de « Bonne Gouvernance » passera par l'incorporation dans le droit pénal positif du pays et de son application.

De même, plusieurs « Programmes de Renforcement des Capacités Nationales pour une Bonne Gouvernance », en cours d'exécution, se proposent d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Ces projets, sur financement du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la Fondation de Renforcement des Capacités en Afrique, de la Banque Mondiale, insistent sur les processus de sensibilisation, de plaidoyer, d'information / éducation / communication (IEC) et de mobilisation sociale. ils cherchent aussi à renforcer les capacités des organismes de contrôle et d'audit interne et externe. Probablement, de nouvelles initiatives sont nécessaires pour formuler une stratégie plus intégrée.

Généralement, les stratégies anti-corruption préconisées par les institutions internationales tournent autour de trois points fondamentaux :

- la mise en place d'un ensemble d'outils sectoriels (marchés, éducation, santé, justice, etc.) pour prévenir la fraude et la corruption dans les processus administratifs et financiers de l'appareil d'Etat ;
- la lutte, par des exemples sévèrement réprimés, contre les cas de fraude en démontrant une ferme volonté politique

et une tolérance zéro appuyée d'un gros effort de transparence ;

- l'obtention d'une assistance technique à court terme, pour aider à formuler une stratégie cohérente ;

- des clauses des accords de dons et de prêts signés avec les bailleurs, intégrant la lutte contre la corruption et l'obligation de rendre compte sous forme d'audits, par exemple ;

- des analyses et conseils en politique économique pour éviter tout dérapage risquant de compromettre la libre concurrence commerciale.

IV.2. Quelques pistes d'orientation dans le contexte africain

Le processus de lutte contre la corruption en Afrique requiert un dosage de fermeté dans l'action et de pédagogie préventive, pour donner à l'ensemble des cadres de la fonction publique nationale, mais aussi aux différents acteurs de la société civile (ONG, communautés urbaines ou rurales, secteur privé, auxiliaires de justice, etc.), la parole et les outils pour apporter leur pierre à l'édifice.

A ce titre, la "Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption" adoptée à Maputo le 12 juillet 2003, a comblé un vide juridique. Cette convention a jeté les bases d'un dispositif large et complet en matière de définition de la corruption, de mesures de lutte, de compétence des Etats parties et de moyens de poursuites.

Le processus d'évaluation entrepris par la Banque Mondiale dans le cadre des « Country Financial Accountability Assessment (CFAA) » et des « Country Procurement Assessment Report (CPAR) » peut servir de plateforme de départ, autour desquels sont finalisés et mis en œuvre des plans d'action de sensibilisation, d'information générale, de réflexion sur les améliorations possibles. En outre, la constitution d'un forum social indépendant peut à terme servir de contre-pouvoir pour juguler les tentations de fraude et de concussion des agents publics. Un exemple concret est actuellement en cours d'expérimentation par les autorités portuaires de Djibouti dont les responsables ont institué

une ligne téléphonique pour enregistrer les plaintes et les réclamations des usagers, sur l'attitude des agents. Les appels déclenchent des enquêtes pour identifier les personnes mises en cause, vérifier les faits reprochés et au besoin, sanctionner rapidement. Il s'en suivi une réelle amélioration de la servitude des usagers du port.

Conclusion

Au terme de la présente communication, les axes directeurs et objectifs suivants pourraient être fondamentaux et décisifs :

- l'intégration rapide dans le droit pénal des dispositifs découlant de la résolution n°58/4 des Nations Unies communément appelée « Convention de Lutte contre la Corruption » et ratifiée par plusieurs gouvernements ;
- la création et l'opérationnalisation d'une ou plusieurs lignes téléphoniques à l'instar des hotlines, des « Whistleblowing » des pays anglo-saxon pour porter l'information à la connaissance des structures ad-hoc et effectuer toutes les investigations nécessaires ;
- une dynamisation de la relation Etat – Société civile – Média pour dénoncer tout abus en réalisant des points focaux et des centres d'information ;
- la sensibilisation des jeunes dès l'enseignement de base sur les valeurs essentielles et la sauvegarde des biens de la communauté ;
- une évaluation permanente des actions réalisées et la publication régulière des résultats des investigations.

AT THE FIRST SESSION

Begun and held at the City of Washington on Tuesday, the fifth day of January, one thousand nine hundred and ninety-three An Act To provide for the establishment of strategic planning and performance measurement in the Federal Government, and for other purposes. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SCIENCES ADMINISTRATIVES ET JURIDIQUES

Textes parus – Lois sur la gestion de la performance (Traduction en français dans les prochains numéros)

Hundred Third Congress of the United States of America

SECTION 1. SHORT TITLE

This Act may be cited as the Government Performance and Results Act of 1993.

SEC. 2. FINDINGS AND PURPOSES.

FINDINGS- The Congress finds that—

waste and inefficiency in Federal programs undermine the confidence of the American people in the Government and reduces the Federal Governments ability to address adequately vital public needs;

Federal managers are seriously disadvantaged in their efforts to improve program efficiency and effectiveness, because of insufficient articulation of program goals and inadequate information on program performance; and

congressional policymaking, spending decisions and program oversight are seriously handicapped by insufficient attention to program performance and results.

PURPOSES- The purposes of this Act are to—

improve the confidence of the American people in the capability of the Federal Government, by systematically holding Federal agencies accountable for achieving program results;

initiate program performance reform with a series of pilot projects in setting program goals, measuring program performance against those goals, and reporting publicly on their progress;

improve Federal program effectiveness

and public accountability by promoting a new focus on results, service quality, and customer satisfaction;

help Federal managers improve service delivery, by requiring that they plan for meeting program objectives and by providing them with information about program results and service quality;

improve congressional decision making by providing more objective information on achieving statutory objectives, and on the relative effectiveness and efficiency of Federal programs and spending; and

improve internal management of the Federal Government.

SEC. 3. STRATEGIC PLANNING.

Chapter 3 of title 5, United States Code, is amended by adding after section 305 the following new section: Sec. 306. Strategic plans

No later than September 30, 1997, the head of each agency shall submit to the Director of the Office of Management and Budget and to the Congress a strategic plan for program activities. Such plan shall contain—

a comprehensive mission statement covering the major functions and operations of the agency ;

general goals and objectives, including outcome-related goals and objectives, for the major functions and operations of the agency;

a description of how the goals and objectives are to be achieved, including a description of the operational processes, skills and technology, and the human, capital, information, and other resources required to meet those goals and objec-

tives;

a description of how the performance goals included in the plan required by section 1115(a) of title 31 shall be related to the general goals and objectives in the strategic plan;

an identification of those key factors external to the agency and beyond its control that could significantly affect the achievement of the general goals and objectives; and

a description of the program evaluations used in establishing or revising general goals and objectives, with a schedule for future program evaluations.

The strategic plan shall cover a period of not less than five years forward from the fiscal year in which it is submitted, and shall be updated and revised at least every three years.

The performance plan required by section 1115 of title 31 shall be consistent with the agency's strategic plan. A performance plan may not be submitted for a fiscal year not covered by a current strategic plan under this section.

When developing a strategic plan, the agency shall consult with the Congress, and shall solicit and consider the views and suggestions of those entities potentially affected by or interested in such a plan.

The functions and activities of this section shall be considered to be inherently Governmental functions. The drafting of strategic plans under this section shall be performed only by Federal employees.

For purposes of this section the term agency means an Executive agency defined under section 105, but does not include the Central Intelligence Agency, the General Accounting Office, the Panama Canal Commission, the United States Postal Service, and the Postal Rate Commission...

SEC. 4. ANNUAL PERFORMANCE PLANS AND REPORTS.

(a) BUDGET CONTENTS AND SUBMISSION TO CONGRESS

- Section 1105(a) of title 31, United States Code, is amended by adding at the end thereof the following new paragraph: (29) beginning with fiscal year 1999, a Federal Government performance plan for the overall budget as provided for under section 1115..

(b) PERFORMANCE PLANS AND REPORTS

- Chapter 11 of title 31, United States Code, is amended by adding after section 1114 the following new sections:

Sec. 1115. Performance plans

In carrying out the provisions of section 1105(a)(29), the Director of the Office of Management and Budget shall require each agency to prepare an annual performance plan covering each program activity set forth in the budget of such agency. Such plan shall—

establish performance goals to define the level of performance to be achieved by a program activity;

express such goals in an objective, quantifiable, and measurable form unless authorized to be in an alternative form under subsection (b);

briefly describe the operational processes, skills and technology, and the human, capital, information, or other resources required to meet the performance goals;

establish performance indicators to be used in measuring or assessing the relevant outputs, service levels, and outcomes of each program activity;

provide a basis for comparing actual program results with the established performance goals; and

describe the means to be used to verify and validate measured values.

If an agency, in consultation with the Director of the Office of Management and Budget, determines that it is not feasible to express the performance goals for a particular program activity in an objective, quantifiable, and measurable form, the Director of the Office of Management and Budget may authorize an alternative form. Such alternative form shall—

include separate descriptive statements of—

(A)(i) a minimally effective program, and

(ii) a successful program, or

(B) such alternative as authorized by the Director of the Office of Management and Budget, with sufficient precision and in such terms that would allow for an accurate, independent determination of whether the program activity's performance meets the criteria of the description; or

state why it is infeasible or impractical to express a performance goal in any form for the program activity.

For the purpose of complying with this section, an agency may aggregate, dis-aggregate, or consolidate program activities, except that any aggregation or consolidation may not omit or minimize the significance of any program activity constituting a major function or operation for the agency.

An agency may submit with its annual performance plan an appendix covering any portion of the plan that—

is specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy; and

is properly classified pursuant to such Executive order.

The functions and activities of this

section shall be considered to be inherently Governmental functions. The drafting of performance plans under this section shall be performed only by Federal employees.

For purposes of this section and sections 1116 through 1119, and sections 9703 and 9704 the term—

agency has the same meaning as such term is defined under section 306(f) of title 5;

outcome measure means an assessment of the results of a program activity compared to its intended purpose;

output measure means the tabulation, calculation, or recording of activity or effort and can be expressed in a quantitative or qualitative manner;

performance goal means a target level of performance expressed as a tangible, measurable objective, against which actual achievement can be compared, including a goal expressed as a quantitative standard, value, or rate;

performance indicator means a particular value or characteristic used to measure output or outcome;

program activity means a specific activity or project as listed in the program and financing schedules of the annual budget of the United States Government; and

program evaluation means an assessment, through objective measurement and systematic analysis, of the manner and extent to which Federal programs achieve intended objectives.

Sec. 1116. Program performance reports

No later than March 31, 2000, and no later than March 31 of each year thereafter, the head of each agency shall prepare and submit to the President and the Congress, a report on program performance for the previous fiscal year.

Each program performance report shall set forth the performance indicators

established in the agency performance plan under section 1115, along with the actual program performance achieved compared with the performance goals expressed in the plan for that fiscal year.

If performance goals are specified in an alternative form under section 1115(b), the results of such program shall be described in relation to such specifications, including whether the performance failed to meet the criteria of a minimally effective or successful program.

The report for fiscal year 2000 shall include actual results for the preceding fiscal year, the report for fiscal year 2001 shall include actual results for the two preceding fiscal years, and the report for fiscal year 2002 and all subsequent reports shall include actual results for the three preceding fiscal years.

Each report shall—

review the success of achieving the performance goals of the fiscal year;

evaluate the performance plan for the current fiscal year relative to the performance achieved toward the performance goals in the fiscal year covered by the report;

explain and describe, where a performance goal has not been met (including when a program activity's performance is determined not to have met the criteria of a successful program activity under section 1115(b)(1)(A)(ii) or a corresponding level of achievement if another alternative form is used)—

why the goal was not met;

those plans and schedules for achieving the established performance goal; and

if the performance goal is impractical or infeasible, why that is the case and what action is recommended;

describe the use and assess the effectiveness in achieving performance goals of any waiver under section 9703 of this title; and

include the summary findings of those program evaluations completed during the fiscal year covered by the report.

An agency head may include all program performance information required annually under this section in an annual financial statement required under section 3515 if any such statement is submitted to the Congress no later than March 31 of the applicable fiscal year.

The functions and activities of this section shall be considered to be inherently Governmental functions. The drafting of program performance reports under this section shall be performed only by Federal employees.

Sec. 1117. Exemption

The Director of the Office of Management and Budget may exempt from the requirements of sections 1115 and 1116 of this title and section 306 of title 5, any agency with annual outlays of \$20,000,000 or less..

SEC. 5. MANAGERIAL ACCOUNTABILITY AND FLEXIBILITY.

(a) MANAGERIAL ACCOUNTABILITY AND FLEXIBILITY

Chapter 97 of title 31, United States Code, is amended by adding after section 9702, the following new section: Sec. 9703. Managerial accountability and flexibility

Beginning with fiscal year 1999, the performance plans required under section 1115 may include proposals to waive administrative procedural requirements and controls, including specification of personnel staffing levels, limitations on compensation or remuneration, and prohibitions or restrictions on funding transfers among budget object classification 20 and subclassifications 11, 12, 31, and 32 of each annual budget submitted under section 1105, in return for specific individual

or organization accountability to achieve a performance goal. In preparing and submitting the performance plan under section 1105(a)(29), the Director of the Office of Management and Budget shall review and may approve any proposed waivers. A waiver shall take effect at the beginning of the fiscal year for which the waiver is approved.

Any such proposal under subsection (a) shall describe the anticipated effects on performance resulting from greater managerial or organizational flexibility, discretion, and authority, and shall quantify the expected improvements in performance resulting from any waiver. The expected improvements shall be compared to current actual performance, and to the projected level of performance that would be achieved independent of any waiver.

Any proposal waiving limitations on compensation or remuneration shall precisely express the monetary change in compensation or remuneration amounts, such as bonuses or awards, that shall result from meeting, exceeding, or failing to meet performance goals.

Any proposed waiver of procedural requirements or controls imposed by an agency (other than the proposing agency or the Office of Management and Budget) may not be included in a performance plan unless it is endorsed by the agency that established the requirement, and the endorsement included in the proposing agencies performance plan.

A waiver shall be in effect for one or two years as specified by the Director of the Office of Management and Budget in approving the waiver. A waiver may be renewed for a subsequent year. After a waiver has been in effect for three consecutive years, the performance plan prepared under section 1115 may propose that a waiver, other than a waiver of limitations on compensation or remuneration, be made permanent.

For purposes of this section, the definitions under section 1115(f) shall apply..

SEC. 6. PILOT PROJECTS.

(a) PERFORMANCE PLANS AND REPORTS-

Chapter 11 of title 31, United States Code, is amended by inserting after section 1117 (as added by section 4 of this Act) the following new section: Sec. 1118. Pilot projects for performance goals

The Director of the Office of Management and Budget, after consultation with the head of each agency, shall designate not less than ten agencies as pilot projects in performance measurement for fiscal years 1994, 1995, and 1996. The selected agencies shall reflect a representative range of Government functions and capabilities in measuring and reporting program performance.

Pilot projects in the designated agencies shall undertake the preparation of performance plans under section 1115, and program performance reports under section 1116, other than section 1116(c), for one or more of the major functions and operations of the agency. A strategic plan shall be used when preparing agency performance plans during one or more years of the pilot period.

No later than May 1, 1997, the Director of the Office of Management and Budget shall submit a report to the President and to the Congress which shall—

assess the benefits, costs, and usefulness of the plans and reports prepared by the pilot agencies in meeting the purposes of the Government Performance and Results Act of 1993;

identify any significant difficulties experienced by the pilot agencies in preparing plans and reports; and

set forth any recommended changes in the requirements of the provisions of Government Performance and Results Act of 1993, section 306 of title 5, sections 1105, 1115, 1116, 1117, 1119 and 9703 of this title, and this section..

(b) MANAGERIAL ACCOUNTABILITY AND FLEXIBILITY

- Chapter 97 of title 31, United States Code, is amended by inserting after section 9703 (as added by section 5 of this Act) the following new section: Sec. 9704. Pilot projects for managerial accountability and flexibility

The Director of the Office of Management and Budget shall designate not less than five agencies as pilot projects in managerial accountability and flexibility for fiscal years 1995 and 1996. Such agencies shall be selected from those designated as pilot projects under section 1118 and shall reflect a representative range of Government functions and capabilities in measuring and reporting program performance.

Pilot projects in the designated agencies shall include proposed waivers in accordance with section 9703 for one or more of the major functions and operations of the agency.

The Director of the Office of Management and Budget shall include in the report to the President and to the Congress required under section 1118(c)—

an assessment of the benefits, costs, and usefulness of increasing managerial and organizational flexibility, discretion, and authority in exchange for improved performance through a waiver; and

an identification of any significant difficulties experienced by the pilot agencies in preparing proposed waivers.

For purposes of this section the definitions under section 1115(f) shall apply..

(c) PERFORMANCE BUDGETING

- Chapter 11 of title 31, United States Code, is amended by inserting after section 1118 (as added by section 6 of this Act) the following new section: Sec. 1119. Pilot projects for performance budgeting

The Director of the Office of Management and Budget, after consulta-

tion with the head of each agency shall designate not less than five agencies as pilot projects in performance budgeting for fiscal years 1998 and 1999. At least three of the agencies shall be selected from those designated as pilot projects under section 1118, and shall also reflect a representative range of Government functions and capabilities in measuring and reporting program performance.

Pilot projects in the designated agencies shall cover the preparation of performance budgets. Such budgets shall present, for one or more of the major functions and operations of the agency, the varying levels of performance, including outcome-related performance, that would result from different budgeted amounts.

The Director of the Office of Management and Budget shall include, as an alternative budget presentation in the budget submitted under section 1105 for fiscal year 1999, the performance budgets of the designated agencies for this fiscal year.

No later than March 31, 2001, the Director of the Office of Management and Budget shall transmit a report to the President and to the Congress on the performance budgeting pilot projects which shall—

assess the feasibility and advisability of including a performance budget as part of the annual budget submitted under section 1105;

describe any difficulties encountered by the pilot agencies in preparing a performance budget;

recommend whether legislation requiring performance budgets should be proposed and the general provisions of any legislation; and

set forth any recommended changes in the other requirements of the Government Performance and Results Act of 1993, section 306 of title 5, sections 1105, 1115, 1116, 1117, and 9703 of this title, and this section.

After receipt of the report required under subsection (d), the Congress may specify that a performance budget be submitted as part of the annual budget sub-

mitted under section 1105..

SEC. 7. UNITED STATES POSTAL SERVICE.

Part III of title 39, United States Code, is amended by adding at the end thereof the following new chapter:

CHAPTER 28—STRATEGIC PLANNING AND PERFORMANCE MANAGEMENT

Sec.

2801. Definitions.

2802. Strategic plans.

2803. Performance plans.

2804. Program performance reports.

2805. Inherently Governmental functions.

Sec. 2801. Definitions

For purposes of this chapter the term—

outcome measure refers to an assessment of the results of a program activity compared to its intended purpose;

output measure refers to the tabulation, calculation, or recording of activity or effort and can be expressed in a quantitative or qualitative manner;

performance goal means a target level of performance expressed as a tangible, measurable objective, against which actual achievement shall be compared, including a goal expressed as a quantitative standard, value, or rate;

performance indicator refers to a particular value or characteristic used to measure output or outcome;

program activity means a specific activity related to the mission of the Postal Service; and

program evaluation means an assessment, through objective measurement and systematic analysis, of the manner and extent to which Postal Service programs achieve intended objectives.

Sec. 2802. Strategic plans

No later than September 30, 1997, the Postal Service shall submit to the President and the Congress a strategic plan for its program activities. Such plan shall contain—

a comprehensive mission statement covering the major functions and operations of the Postal Service;

general goals and objectives, including outcome-related goals and objectives, for the major functions and operations of the Postal Service;

a description of how the goals and objectives are to be achieved, including a description of the operational processes, skills and technology, and the human, capital, information, and other resources required to meet those goals and objectives;

a description of how the performance goals included in the plan required under section 2803 shall be related to the general goals and objectives in the strategic plan;

an identification of those key factors external to the Postal Service and beyond its control that could significantly affect the achievement of the general goals and objectives; and

a description of the program evaluations used in establishing or revising general goals and objectives, with a schedule for future program evaluations.

The strategic plan shall cover a period of not less than five years forward from the fiscal year in which it is submitted, and shall be updated and revised at least every three years.

The performance plan required under section 2803 shall be consistent with the Postal Services strategic plan. A performance plan may not be submitted for a fiscal year not covered by a current strategic plan under this section.

When developing a strategic plan, the Postal Service shall solicit and consider the views and suggestions of those entities potentially affected by or interested in such a plan, and shall advise the Congress of the contents of the plan.

Sec. 2803. Performance plans

The Postal Service shall prepare an annual performance plan covering each program activity set forth in the Postal Service budget, which shall be included in the comprehensive statement presented under section 2401(g) of this title. Such plan shall—

establish performance goals to define the level of performance to be achieved by a program activity;

express such goals in an objective, quantifiable, and measurable form unless an alternative form is used under subsection (b);

briefly describe the operational processes, skills and technology, and the human, capital, information, or other resources required to meet the performance goals;

establish performance indicators to be used in measuring or assessing the relevant outputs, service levels, and outcomes of each program activity;

provide a basis for comparing actual program results with the established performance goals; and

describe the means to be used to verify and validate measured values.

If the Postal Service determines that it is not feasible to express the performance goals for a particular program activity in an objective, quantifiable, and measurable form, the Postal Service may use an alternative form. Such alternative form shall—

include separate descriptive statements of—

(A) a minimally effective program, and

(B) a successful program, with sufficient precision and in such terms that would allow for an accurate, independent determination of whether the program activities performance meets the criteria of either description; or

state why it is infeasible or impractical to express a performance goal in any form for the program activity.

In preparing a comprehensive and

informative plan under this section, the Postal Service may aggregate, disaggregate, or consolidate program activities, except that any aggregation or consolidation may not omit or minimize the significance of any program activity constituting a major function or operation.

The Postal Service may prepare a non-public annex to its plan covering program activities or parts of program activities relating to—

(1) the avoidance of interference with criminal prosecution; or

(2) matters otherwise exempt from public disclosure under section 410(c) of this title.

Sec. 2804. Program performance reports

The Postal Service shall prepare a report on program performance for each fiscal year, which shall be included in the annual comprehensive statement presented under section 2401(g) of this title.

The program performance report shall set forth the performance indicators established in the Postal Service performance plan, along with the actual program performance achieved compared with the performance goals expressed in the plan for that fiscal year.

If performance goals are specified by descriptive statements of a minimally effective program activity and a successful program activity, the results of such program shall be described in relationship to those categories, including whether the performance failed to meet the criteria of either category.

The report for fiscal year 2000 shall include actual results for the preceding fiscal year, the report for fiscal year 2001 shall include actual results for the two preceding fiscal years, and the report for fiscal year 2002 and all subsequent reports shall include actual results for the three preceding fiscal years.

Each report shall—

review the success of achieving the

performance goals of the fiscal year;

evaluate the performance plan for the current fiscal year relative to the performance achieved towards the performance goals in the fiscal year covered by the report;

explain and describe, where a performance goal has not been met (including when a program activity's performance is determined not to have met the criteria of a successful program activity under section 2803(b)(2))—

(A) why the goal was not met;

(B) those plans and schedules for achieving the established performance goal; and
(C) if the performance goal is impractical or infeasible, why that is the case and what action is recommended; and

include the summary findings of those program evaluations completed during the fiscal year covered by the report.

Sec. 2805. Inherently Governmental functions

The functions and activities of this chapter shall be considered to be inherently Governmental functions. The drafting of strategic plans, performance plans, and program performance reports under this section shall be performed only by employees of the Postal Service.

SEC. 8. CONGRESSIONAL OVERSIGHT AND LEGISLATION.

IN GENERAL- Nothing in this Act shall be construed as limiting the ability of Congress to establish, amend, suspend, or annul a performance goal. Any such action shall have the effect of superseding that goal in the plan submitted under section 1105(a)(29) of title 31, United States Code.

GAO REPORT- No later than June 1, 1997, the Comptroller General of the United States shall report to Congress on the implementation of this Act, including the prospects for compliance by Federal agencies beyond those participating as pilot projects under sections 1118 and 9704 of

title 31, United States Code.

SEC. 9. TRAINING.

The Office of Personnel Management shall, in consultation with the Director of the Office of Management and Budget and the Comptroller General of the United States, develop a strategic planning and performance measurement training component for its management training program and otherwise provide managers with an orientation on the development and use of strategic planning and program performance measurement.

SEC. 10. APPLICATION OF ACT.

No provision or amendment made by this Act may be construed as—

creating any right, privilege, benefit, or entitlement for any person who is not an officer or employee of the United States acting in such capacity, and no person who is not an officer or employee of the United States acting in such capacity shall have standing to file any civil action in a court of the United States to enforce any provision or amendment made by this Act; or

superseding any statutory requirement, including any requirement under section 553 of title 5, United States Code.

SEC. 11. TECHNICAL AND CONFORMING AMENDMENTS.

AMENDMENT TO TITLE 5, UNITED STATES CODE- The table of sections for chapter 3 of title 5, United States Code, is amended by adding after the item relating to section 305 the following: 306. Strategic plans...

AMENDMENTS TO TITLE 31, UNITED STATES CODE-

AMENDMENT TO CHAPTER 11- The table of sections for chapter 11 of title 31, United States Code, is amended by adding after the item relating to section 1114 the following:

1115. Performance plans.

1116. Program performance reports.

1117. Exemptions.

1118. Pilot projects for performance goals.

1119. Pilot projects for performance budgeting.

AMENDMENT TO CHAPTER

97- The table of sections for chapter 97 of title 31, United States Code, is amended by adding after the item relating to section 9702 the following: 9703. Managerial accountability and flexibility. 9704. Pilot projects for managerial accountability and flexibility.

AMENDMENT TO TITLE 39, UNITED STATES CODE- The table of chapters for part III of title 39, United States Code, is amended by adding at the end thereof the following new item: **2801.**

Speaker of the House of Representatives.

Vice President of the United States and President of the Senate.

Canada - L.R.Q., chapitre A-6.01 - Loi sur l'administration publique

Extraits – Il a été reproduit les dispositions en relation directe avec le thème de ce numéro, notamment la gestion des performances, la gestion axée sur les résultats. La présente loi traite aussi de plusieurs autres questions importantes : la gestion des ressources matérielles, la gestion des ressources humaines, financières, etc.

CHAPITRE I - OBJET ET APPLICATION

Cadre de gestion

1. La présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des

services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

Imputabilité

Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Objet

2. Le cadre de gestion gouvernementale concourt plus particulièrement:

1° - à la prise en compte, dans les choix de gestion, des attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles;

2° - à l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis;

3° - à une plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles de gestion à leur situation;

4° - à la reconnaissance du rôle des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats;

5° - à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats;

6° - à une utilisation optimale des ressources de l'Administration gouvernementale;

7° - à l'accès, par l'Assemblée nationale, à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale.

Composition

3. Pour l'application de la présente loi, l'Administration gouvernementale est constituée:

1° - des ministères du gouvernement;

2° - des organismes budgétaires, soit les organismes dont tout ou partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

3° - des organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

4° - des organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu.

Organisme

Est considérée comme un organisme, une personne nommée ou désignée par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

Applicabilité

4. L'Assemblée nationale, toute personne nommée ou désignée par cette dernière pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige, ainsi que la Commission de la représentation ne sont assujetties à la présente loi que dans la mesure prévue par une loi.

Applicabilité

Il en est de même des tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), des organismes dont l'ensemble des membres sont juges de la Cour du Québec, du Conseil de la magistrature et du comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales.

CHAPITRE II - RESPONSABILITÉS GÉNÉRALES

SECTION I - APPLICATION

Disposition applicable

5. Le présent chapitre s'applique aux ministères et aux organismes budgétaires de l'Administration gouvernementale.

Il s'applique aussi à tout autre organisme de l'Administration gouvernementale s'il est désigné à cette fin par le ministre dont il relève et dans la mesure que celui-ci détermine. Un avis de cette désignation doit être publié à la Gazette officielle du Québec.

Restriction

Toutefois, seuls les articles 6, 7 et 8, les paragraphes 1° à 5° du premier alinéa de l'article 9, l'article 11, le premier alinéa de l'article 24, les paragraphes 1° et 2° du deuxième alinéa de cet article et l'article 29 sont applicables aux organismes dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale et aux organismes de l'ordre administratif institués pour exercer des fonctions juridictionnelles et, dans le cas de ces derniers, uniquement en ce qui concerne leurs objectifs de gestion pour assurer l'accessibilité à leurs services, la qualité et la célérité de leur processus décisionnel et en ce qui concerne les résultats obtenus à cet égard. Le rapport visé à l'article 24 est intégré au rapport annuel d'activités de ces organismes.

SECTION II - DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

Déclaration de services

6. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens rend publique une déclaration contenant ses objectifs quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services.

Contenu

La déclaration porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

Services

Les services aux citoyens comprennent, pour l'application de la présente loi, les services offerts à la population et aux entreprises.

Devoirs

7. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens doit:

1° - s'assurer de connaître les attentes des citoyens;

2° - simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services;

3° - développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés

par le ministère ou l'organisme.

Information aux usagers

Le ministère ou l'organisme qui l'estime approprié sensibilise les usagers sur le coût des services qu'ils utilisent.

SECTION III - PLAN STRATÉGIQUE

Plan stratégique

8. Chaque ministère et organisme doit établir un plan stratégique couvrant une période de plus d'une année.

Contenu

9. Un plan stratégique doit comporter:

1° - une description de la mission du ministère ou de l'organisme;

2° - le contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme et les principaux enjeux auxquels il fait face;

3° - les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus;

4° - les résultats visés au terme de la période couverte par le plan;

5° - les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats;

6° - tout autre élément déterminé par le Conseil du trésor.

Conseil du trésor

Le Conseil du trésor peut déterminer les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par le plan, sa forme et la périodicité des révisions dont il doit faire l'objet.

Plan stratégique

10. Chaque ministre transmet au gouvernement le projet de plan stratégique de son ministère et celui de tout organisme relevant de sa responsabilité au moins 60 jours avant la date où il entend en faire le dépôt à l'Assemblée nationale.

Dépôt à l'Assemblée nationale

11. Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le plan stratégique de son ministère et celui de tout organisme relevant de sa responsabilité.

SECTION IV - CONVENTION DE PERFORMANCE ET D'IMPUTABILITÉ

Convention de performance et d'imputabilité

12. Un ministre et le dirigeant d'une unité administrative de son ministère ou d'un organisme relevant de sa responsabilité peuvent conclure une convention de performance et d'imputabilité.

Sous-ministre ou dirigeant d'organisme

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est également, selon le cas, partie à cette convention pour s'assurer de l'intégration de son contenu aux activités du ministère ou de l'organisme et pour s'associer, dans l'exercice de ses attributions, aux engagements prévus à la convention.

Unité administrative

La convention détermine ce qui constitue une unité administrative.

Contenu

13. Une convention de performance et d'imputabilité doit contenir les éléments suivants:

1° - une définition de la mission et les orientations stratégiques de l'unité administrative et une description des responsabilités du dirigeant de l'unité;

2° - un plan d'action annuel décrivant les objectifs pour la première année de la convention, les moyens pris pour les atteindre, les ressources disponibles ainsi qu'un engagement à produire annuellement un tel plan;

3° - les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints;

4° - un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats et, dans la mesure du possible, la comparaison de ces résultats avec ceux d'organismes semblables.

Entente de gestion

Le cas échéant, l'entente de gestion conclue entre le ministre et le Conseil du trésor en application de l'article 19 est annexée à la convention et lie les parties.

Comité consultatif

Une convention de performance et d'imputabilité peut également prévoir la formation d'un comité consultatif afin de per-

mettre à des représentants de la clientèle ou à des spécialistes ne provenant pas de l'Administration gouvernementale de donner leur avis sur l'application de cette convention.

Documents publics.

14. La convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion sont des documents publics que le ministre responsable dépose à l'Assemblée nationale.

Approbation du plan d'action annuel

15. Le plan d'action annuel de l'unité administrative visée par une convention de performance et d'imputabilité est soumis à l'approbation du ministre par le ministère ou l'organisme de qui l'unité relève.

Respect de la mission et des orientations stratégiques

16. Le dirigeant d'une unité administrative qui a conclu une convention de performance et d'imputabilité veille au respect de la mission et des orientations stratégiques de l'unité ainsi qu'à l'atteinte des objectifs annuels de celle-ci à l'intérieur du cadre de gestion qui lui est applicable et des ressources qui lui ont été allouées.

Pouvoir de surveillance et de contrôle

17. Le ministre qui a conclu une convention de performance et d'imputabilité exerce un pouvoir de surveillance et de contrôle sur l'atteinte des objectifs de l'unité administrative.

Pouvoir de surveillance et de contrôle

Le pouvoir de surveillance et de contrôle est également exercé par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme de qui relève l'unité administrative.

Dirigeant remplacé

18. Lorsqu'une personne qui exerce le pouvoir de surveillance et de contrôle sur une unité administrative considère que celle-ci n'a pas atteint ses objectifs annuels ou que son dirigeant ne s'est pas conformé à la convention de performance et d'imputabilité, cette personne peut remplacer le dirigeant de cette unité ou, si la nomination de ce dirigeant ne relève pas de son autorité, recommander son remplacement à l'autorité compétente.

Suspension ou annulation de la convention

En outre, le ministre de qui relève l'unité administrative peut aussi suspendre ou annuler la convention de performance et d'imputabilité. Il en avise aussitôt le Conseil du trésor.

Entente de gestion

19. L'entente de gestion est conclue entre le ministre de qui relève l'unité administrative visée par une convention de performance et d'imputabilité et le Conseil du trésor. Cette entente définit un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité, les conditions qui s'y rattachent et l'encadrement administratif auquel elle est assujettie.

Intervention de l'organisme concerné

Un organisme intervient, le cas échéant, à l'entente de gestion qui le concerne.

Conseil du trésor

20. Le Conseil du trésor peut, dans le cadre d'une entente de gestion:

1° - déléguer l'exercice de tout pouvoir, autre que réglementaire, qui lui est conféré ou qui est conféré au président du Conseil du trésor par la présente loi, par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou par toute autre loi qui régit les activités du ministère ou de l'organisme et autoriser la sous-délégation de ce pouvoir;

2° - exempter une unité administrative de l'application d'une de ses décisions.

Intervention à une entente de gestion

21. À la demande d'un ministre ou d'un organisme, le ministre responsable de l'application de la Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics (chapitre S-6.1) et le Directeur général des achats peuvent intervenir à une entente de gestion pour la délégation et l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés respectivement par la Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics et la Loi sur le Service des achats du gouvernement (chapitre S-4) et qu'ils ne peuvent autrement déléguer.

Intervention à une entente de gestion

Il en est de même du ministre responsable de la Loi sur la Société immobilière du

Québec (chapitre S-17.1) à l'égard des pouvoirs conférés à la Société immobilière du Québec en vertu de cette loi.

Intervention

Tout autre ministre ou organisme peut intervenir à une entente de gestion pour exempter l'unité administrative de certaines procédures administratives ou de l'obligation de fournir des informations concernant la gestion de l'unité.

Contenu

22. Une entente de gestion peut prévoir, à l'égard d'une unité administrative, des mesures supplétives, des modalités d'application ou des éléments de reddition de comptes, notamment dans les cas où:

1° - la loi prévoit le report du solde d'un crédit à une année financière subséquente;

2° - la loi accorde des crédits pour une période excédant un an;

3° - une dépense excédentaire peut être effectuée conformément à l'article 50;

4° - l'unité administrative bénéficie d'une délégation ou d'une exemption en vertu des articles 20 ou 21;

5° - un niveau de l'effectif ne lui est applicable en vertu de l'article 32.

Contenu

Une entente de gestion peut également prévoir des modalités d'application ou des éléments de reddition de comptes dans les cas où le gouvernement a édicté, par règlement pris en vertu des articles 58 et 59, des conditions spécifiques à l'égard de l'ensemble des contrats, de certaines catégories de contrats ou de certains contrats au bénéfice de cette unité administrative.

Suspension ou annulation d'une convention

23. Le Conseil du trésor peut, s'il estime que l'entente de gestion n'est pas respectée, recommander au ministre responsable de cette unité de suspendre ou d'annuler la convention de performance et d'imputabilité.

SECTION V - REDDITION DE COMPTES

Rapport annuel de gestion

24. Un ministère ou un organisme doit préparer un rapport annuel de gestion.

Contenu

Ce rapport doit notamment comprendre:

1° - une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique visé à l'article 8 et, le cas échéant, par le plan annuel de gestion des dépenses prévu à l'article 46;

2° - une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues au rapport et des contrôles afférents;

3° - tout autre élément ou renseignement déterminé par le Conseil du trésor.

Rapport distinct

Un rapport distinct doit être préparé pour toute unité administrative visée par une convention de performance et d'imputabilité ou être inclus dans une section distincte du rapport du ministère ou de l'organisme. Son contenu est déterminé dans cette convention ou, le cas échéant, à l'entente de gestion.

Transmission de rapports au ministre concerné.

25. Un organisme transmet au ministre de qui il relève son rapport annuel de gestion ainsi que celui de chacune de ses unités administratives visées par une convention de performance et d'imputabilité au moins 15 jours avant l'expiration du délai de 4 mois prévu à l'article 26.

Dépôt à l'Assemblée nationale

26. Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Rapport annuel d'activités

27. Un rapport annuel de gestion d'un ministère ou d'un organisme remplace le rapport annuel d'activités dont la loi prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale, pourvu que le rapport annuel de gestion intègre en outre les renseignements que doit contenir le rapport annuel d'activités.

Dépôt à l'Assemblée nationale

28. Le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale, à chaque année, un rapport concernant l'application de la présente loi.

Imputabilité

29. Un sous-ministre ou une personne exerçant les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) attribue à un sous-ministre et un dirigeant d'un organisme de l'Administration gouvernementale même si l'organisme n'a pas été désigné en vertu du deuxième alinéa de l'article 5 sont, conformément à la loi, notamment en regard de l'autorité et des pouvoirs du ministre de qui chacun d'eux relève, imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative.

Audition en commission parlementaire

La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.

Objet

La commission parlementaire peut notamment discuter:

1° - de la déclaration de services aux citoyens, des résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses;

2° - des résultats obtenus par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'éga-

lité ou d'un plan d'embauche pour les personnes handicapées, applicable dans le ministère ou l'organisme, et par rapport aux objectifs d'embauche, déterminés par le Conseil du trésor, à l'égard des diverses composantes de la société québécoise;

3° - de toute autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.

REPRÉSENTATION :

■■■■ Inspection générale d'Etat de la République
du Congo (Brazzaville) : Afrique Centrale

■■■■ Inspection générale d'Etat de la République de Djibouti :
Afrique de l'Est

■■■■ Inspection générale d'Etat du Burkina Faso :
Afrique de l'Ouest

■■■■ Inspection générale d'Etat de la République Islamique de
Mauritanie : Afrique du Nord et Maghreb

■■■■ Professeur Charles BELANGER : Canada et Amérique du
Nord

Prix de vente :

- Public : 25 \$

Abonnement annuel :

- Public : 100 \$
- Organismes internationaux:
et Institutions membres 150 \$

FIGE

Directeur de Publication :

Hassan Issa Sultan

Inspecteur d'Etat, Secrétaire Exécutif Adjoint du FIGE

Rédacteur en Chef :

Abdou Karim Gueye

Inspecteur général d'Etat, Secrétaire Exécutif du FIGE

