USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Anti-Corruption Program

Implemented by ARD Inc. in Association with BearingPoint Inc. and in collaboration with DAI, Development Alternatives International Inc

---

Revue des procédures d'audit de performance et sessions de formation à la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) de Djibouti

Mission réalisée du 17 septembre au 6 octobre 2007

RAPPORT PROVISOIRE

Présenté par: Anne-Marie Auger

Djibouti, 6 octobre 2007

Table des matières

I. Introduction et rappel des résultats attendus 5
II. Présentation des sessions de formation 6
Objectif poursuivi 6
Programme de formation et contenu des sessions 6
Encadrement pédagogique 8
Participants 9
Assiduité 9
Satisfaction des participants 9
III. Évaluation générale de la capacité de la Chambre des Comptes et de discipline budgétaire (CCDB) à effectuer des audits de performance 10
Structure légale d'intervention 10
Structure organisationnelle et organisation administrative de la CCDB 11
Compétences et expertises des ressources humaines 14
Évaluation générale et conclusion 16
IV. Recommandations 17
Le renforcement des capacités des magistrats 17
Le renforcement organisationnel 18

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La présente mission s'inscrit dans le Programme de mise en place d'une stratégie de bonne gouvernance en ce qui concerne les pratiques d'audit de performance au niveau du contrôle supérieur de l'État de Djibouti. L'objectif principal de la mission visait à offrir une formation aux cadres de la Chambre des Comptes et de Discipline Bugétaire (CCDB) concernant les pratiques d'audit de performance et à appuyer les cadres dans leur exercice d'élaboration d'un Guide de procédures structuré d'audit de performance. Le Programme de formation offert est divisé en cinq (5) grands modules :

1. Les principes fondamentaux de l'audit de performance
2. Les principes et méthodes de gestion associés à la pratique d'audit de performance
3. Le processus d'audit de performance
4. La gestion d'un projet de vérification
5. La gestion de la qualité

Au total, dix sessions de formation de quatre (4) heures furent offertes à onze (11) magistrats. La participation et l'assiduité des participants à l'ensemble de la session ont été très élevées, compte tenu que les sessions se déroulaient en période de Ramadan.

Trois (3) axes ont retenus notre attention pour effectuer une évaluation générale de la capacité de la CCDB à effectuer des audits de performance : 1) la structure légale d'intervention ; 2) la structure organisationnelle et organisation administrative de la CCDB ainsi que 3) les compétences et expertise de ses ressources humaines.

La structure légale d'intervention, prévue par la loi en faisant référence aux notions d'efficacité, d'efficience et d'économie, est donc claire à l'effet que les pratiques d'audit de performance font partie intégrante des attributions de la CCDB. Jusqu'à présent, le Ministère public est représenté par le Procureur Général près la Cour suprême. Or, une réforme constitutionnelle est sur le point d'être adoptée, faisant de la CCDB une Cour totalement indépendante, devenant une Cour à part entière.

La structure organisationnelle de la CCDB cadre bien avec sa mission. Une planification pluriannuelle et annuelle des missions d'audit est effectuée à la CCDB, mais ces dernières ne reposent pas sur un Plan stratégique proprement dit. Quoique les missions de vérifications de gestion aient été pratiquées avec rigueur par les magistrats, elles ne reposaient pas sur un processus de vérification systématique, bien établi et adopté par tous les magistrats de la CCDB. Un chantier est en cours pour l'élaboration d'un Guide de procédures de vérification à cet effet. La volonté de la CCDB à entreprendre des missions de vérification intégrant à la fois les audits financiers et de performance est très louable, mais ces activités devront reposer sur un cadre de gestion de projet bien structuré et rigoureux de manière à optimiser les ressources. Le Service de Greffe est bien structuré, mais demande à être amélioré, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des greffiers (documentalistes). Concernant es ressources humaines, nous avons pu constater, lors de la présente formation, un niveau de compréhension élevé de la part des magistrats en ce qui concerne les notions et

concepts d'audit de performance, mais la pratique sur le terrain, selon une approche structurée, demande à être améliorée.

Nous pouvons affirmer que la CCDB possède la capacité à effectuer des audits de performance. En tant qu'Institut Supérieur d'État (ISC) et organe externe de contrôle, la CCDB peut jouer ainsi un rôle actif dans les initiatives visant à mettre en place des pratiques de bonne gouvernance. Or, ceci ne peut se faire qu'avec des collaborateurs chevronnés tel l'Inspection Générale d'État (IGE) : c'est avec cette dernière qu'une collaboration est souhaitable, afin d'établir un véritable dispositif d'audit et d'amélioration continue des pratiques de gestion effectuées au sein des organisations publiques du pays. Afin qu'elle puisse pouvoir remplir pleinement sa mission, nous proposons à la CCDB de porter une attention particulière aux recommandations suivantes :

Au niveau de renforcement de ses capacités :

- Formation sur les caractéristiques du contrôle de gestion et son application.
- Formation plus pointue sur les techniques de collecte et d'analyse propres à un audit de performance (analyse du risque, analyse coûts-bénéfices, analyse cause effet, analyse des processus d'affaires).
- Formation de type «étude de cas» sur la formulation de conclusions et de recommandations à partir d'éléments probants
- Stages pratiques au sein d'équipe de vérification dans les ISC.
- Renforcement des capacités des greffiers en matière de gestion documentaire.

Au niveau du renforcement organisationnel :
À court et moyen terme (d'ici 18 mois):

- Mise en place d'un processus structuré d'audit de performance, y compris l'élaboration d'outils (grille de critères) et de documents (feuilles de travail, gabarits de rapport) standardisés.
- Élaboration du Guide de procédures de vérification de gestion.
- Renforcement du système structuré de gestion des dossiers de vérification.
- Revue des procédures de gestion de projet des missions de vérification dans une perspective de pratique intégré de vérification.
- Un Plan stratégique devra être élaboré de manière à encadrer les pratiques de planification (annuelle et pluriannuelle).

À moyen terme (d'ici 24 mois) :

- Élaboration d'un Manuel de procédures de gestion encadrant toutes les activités de la CCDB
- La CCDB devrait se doter d'un cadre de gestion de la qualité.

La mission s'est déroulée à Djibouti du 17 septembre au 6 octobre 2007.

EXECUTIVE SUMMARY

This project is part of the Anti-Corruption Program, funding by ASAID-DJIBOUTI, which consists, among other aspects, to implement a strategy for a good governance-government auditing program in Djibouti. The main objective of this project (this mission) is to provide advice to the *Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire* (CCDB) regarding the elaboration of its Performance Auditing Manual, and to offer training sessions (capacity building) to CCDB professionals concerning Performance Auditing concepts and procedures.

The training sessions were presented in four modules:

1. Fundamentals of Performance Auditing
2. Management concepts and methodologies in the practices of Performance Auditing
3. Performance Auditing Process
4. Project Management
5. Quality Management

On the whole, ten training courses of four (4) hours were offered to eleven (11) magistrates. The participation and the assiduity of the participants in the whole of the session were very high, given that the sessions were presented in period of Ramadan.

Three (3) axes held our attention to carry out a general evaluation of the capacity of the CCDB to carry out audits of performance: 1) the legal structure of intervention; 2) the organizational structure and administrative organization of the CCDB and 3) competencies its human resources.

The legal structure of intervention, provided by the law by referring to the concepts of effectiveness, efficiency and economy, is thus clear with the effect that the practices of audit of performance is representing an integral part of attributions of the CCDB. Until now, the public Ministry is represented by the Attorney General close the Supreme Court. However, a constitutional reform is about to be adopted, making to CCDB a completely independent Court, becoming a Court with whole share.

The CCDB organizational structure fits well with its mission. A pluriannual and annual Plan of the missions of audit are carried out by the CCDB, but these last are not supported by a Strategic Plan. Though the missions of verification were practiced with rigor by the magistrates, they did not refer on a systematic auditing process, well established and adopted by all the magistrates of the CCDB. A project is in hand for making of a Guide of procedures for Performance Auditing. The will of the CCDB to undertake both Financial and Performance Auditing at the same time is very creditable, but these activities will have to be based upon well structured and rigorous project

management framework in order to optimize internal resources. The Service of *Greffier* is well structured, but request to be improved, in particular with regard to the reinforcement of the capacities of the clerks (*documentalistes*). Concerning the human resources, we could note, at the time of this formation, a high level of comprehension of the magistrates with regard to the concepts and notions of Performance Audit, but the practice on the ground, settled by a well structured approach, has to be improved.

We can affirm that the CCDB has the capacity to carry out Performance Audits. As an *Institut Supérieur d'État* (ISC) and as an external body of control, the CCDB can thus play an active part in the initiatives aiming at setting up practices of good governance. However, this can be made only with senior collaborators such as the *Inspection Générale d'État* (IGE): it is with the latter that collaboration is desirable in order to establish a general auditing framework that will contribute to the quality improvement of the management practices carried out within the public organizations all over the country. To fulfill its mission fully, we propose with the CCDB to consider the following recommendations:

On the level of capacity building:

- Training sessions on the characteristics of management control and its application
- More specialized training on data collection and analysis techniques suitable for Performance Audit (risk analysis, cost-benefit analysis, effect cause analysis and business process analysis
- Training of the type "case study" on the formulation of conclusions and recommendations
- Internship within ISC auditing team
- Capacities building of the clerks as regards document management.

On the level of the organizational reinforcement:

In the short and medium term (within 18 months):

- Implement a structured process of Performance Audit, including the elaboration of standardized tools (grid of criteria) and documents (sheets of work).
- Develop the Guide of procedures for Performance Auditing.
- Reinforce of the structured system for document management.
- Review of the procedures of project management from the point of view of integrated audit practices.
- Build a strategic Plan as to frame the practices of planning (pluriannual and annual Plan).

In the medium term (within 24 months):

- Develop of a Handbook of management procedures framing all the activities of the CCDB
- Develop a quality management framework.

This mission was held from September 17th to October 6th, 2007 in Djibouti.

RAPPORT DE MISSION

I. Introduction et rappel des résultats attendus

La présente mission s'inscrit dans le projet de mise en place d'une stratégie de bonne gouvernance au niveau des pratiques d'audit de performance au niveau du contrôle supérieur de l'État de Djibouti. Une des activités de ce projet financé par USAID-Djibouti consiste à appuyer la Chambre des Comptes et de discipline Budgétaire (CCDB) en ce qui concerne les pratiques d'audit de performance. Plus précisément, la présente mission visait à offrir une formation aux cadres de la CCDB concernant les pratiques d'audit de performance et à appuyer les cadres dans leur exercice d'élaboration d'un Guide de procédures structuré d'audit de performance. Tels que présentés dans les termes de référence[1], les résultats attendus du consultant sont les suivants :

- La définition et la sphère d'intervention de l'audit de performance
- La structure légale à partir de laquelle les pratiques d'audit de performance peuvent être effectuées à Djibouti
- La capacité de la Chambre des Comptes et de discipline Budgétaire (CCDB) à effectuer des audits de performance
- Une description sommaire des programmes gouvernementaux à Djibouti pouvant faire l'objet d'audit de performance
- La sélection des domaines ou secteurs à auditer
- La planification des audits de performance
- Le processus d'intervention (méthodologie) utilisé pour la pratique des audits de performance
- Les moyens de communications des résultats d'audit au parlement et à la population

Tous ces points ont été traités dans le cadre de la formation des cadres, sauf les deuxième et troisième points. Ils ont été discutés avec le président de la CCDB et seront traités dans le présent rapport qui comporte trois sections :

- La première section présente le contenu des sessions de formation, accompagné d'une description de l'encadrement pédagogique offert et des résultats de l'évaluation des participants ;
- La deuxième section présente notre évaluation sommaire quant à la capacité de la CCDB à exercer l'audit de performance ;
- Enfin la troisième section expose certaines recommandations qui contribueront à améliorer les pratiques d'audit de performance effectuées par la CCDB.

La mission s'est déroulée du 17 septembre au 6 octobre 2007, à Djibouti. La liste des personnes rencontrées est présentée en annexe.

[1] Les termes de référence de la mission sont présentés en annexe.

II. Présentation des sessions de formation

Objectif poursuivi

Tel que stipulé dans les Termes de référence, un des objectifs de la mission visait à renforcer les capacités des cadres (magistrats) de la CCDB aux pratiques d'audit de performance.

Puisque les pratiques d'audit de performance impliquent un processus spécifique en matière d'intervention et font référence à un champ complexe d'intervention, celui du management, les objectifs spécifiques en matière de renforcement des capacités sont les suivants :

- Acquérir une connaissance (ou d'une mise à niveau) des principes généraux du management propres à l'audit de performance ;
- Comprendre le processus complet d'intervention (méthodologie) d'audit de performance et acquérir une connaissance des principaux outils de collecte et d'analyse de données;
- Acquérir une connaissance de base aux principes de gestion de projet et de gestion de la qualité.

Programme de formation et contenu des sessions

Le Programme de formation est divisé en cinq (5) grands modules :

1. Les principes fondamentaux de l'audit de performance
2. Les principes et méthodes de gestion associés à la pratique d'audit de performance
3. Le processus d'audit de performance
4. La gestion d'un projet de vérification
5. La gestion de la qualité

Chaque module se détaille de la manière suivante :

Module 1 :
La performance de l'État ;
Clarification des concepts et des termes ayant trait aux notions d'audit externe, d'audit interne et de contrôle de gestion ;
Les trois types d'audit ;
Les cinq types d'audit de performance ;
Différence entre audit de performance et audit financier ;
Approches de l'audit de performance.

Module 2 :
Le processus de management ;
Évolution du concept de management ;
Évolution de la fonction de contrôle ;
Les cinq éléments de contrôle ;
La gestion axée sur les résultats ;
Le cadre logique ;
Les trois »E»
Les systèmes de pilotage ou comment mesurer la performance ;
La gestion des risques ;

Module 3 :
Le processus de vérification ;
Phase 1 : La planification :
- Le programme de vérification et comment déterminer les secteurs à auditer;
- L'Étude préparatoire ;
- Documents et sources d'information à utiliser pour décrire l'entité vérifiée;
- Évaluation des risques;
- Détermination des objectifs, de la portée et des critères de vérification;
- Approches et méthodes de vérification;
- Contenu d'un programme de vérification.

Phase 2 : L'exécution :
- Les principes méthodologiques guidant l'exécution;
- Définition du concept d'élément probant;
- Les sources de vérification;
- Attributs des éléments probants;
- Types d'éléments probants;
- Critères pour décider s'il faut trouver d'autres éléments probants;
- La démarche de vérification;
- Consignation des observations et feuilles de travail;
- Les techniques d'analyse des données (ratios, diagramme cause-effet);
- Élaboration des conclusions et des recommandations;
- Processus de prise de décision dans l'évaluation d'un critère de vérification ;

Phase 3 : Élaboration des rapports de vérification
- Rapport provisoire et rapport final ;
- Les points saillants.

Phase 4 : Suivi
- Communication du rapport au Parlement et au public;
- Consignation des recommandations;
- Le travail de surveillance;
- La gestion documentaire.

Module 4 :
Les phases de la gestion d'un projet de vérification ;
Publication du rapport et communications avec le Parlement et le public.

Module 5 :
Les cinq composantes d'un système qualité ;
Programme d'assurance et d'amélioration continue ;
Le code de déontologie et les normes.

Encadrement pédagogique

Au total, dix sessions de formation furent offertes. Les sessions de formation, d'une durée de quatre (4) heures chacune, comprenaient des présentations théoriques, accompagnées d'exercices pratiques réalisés en petits groupes de deux ou trois personnes.

Méthodes pédagogiques

Les méthodes utilisées lors des sessions ont privilégié les mises en situation et l'acquisition de méthodologies par des techniques actives et adaptées à la pratique de l'audit de performance. Les exercices proposés, quoique de courte durée compte tenu du temps disponible, ont permis aux participants de parfaire leurs techniques de planification et d'analyse. Chaque thème traité a été abordé sous l'angle de situations pratique : l'objectif n'était pas la seule acquisition de connaissances, mais l'entraînement à la formulation et la mise en œuvre de stratégies d'intervention d'audit de performance en réponse à une large variété de problèmes de management.

Matériel pédagogique

Un manuel de formation fut préparé et distribué aux participants. Des notes complémentaires (exemples, articles ou diagrammes) furent distribuées tout au long des sessions.

Tous les documents utilisés pour la préparation du contenu de la formation ainsi que les documents distribués au cours des sessions ont été classés sous format électronique par répertoire, et sera mis à la disposition des participants sur le serveur (Intranet) de la CCDB.

Participants

Onze (11) cadres de la Chambre ont participé aux sessions de formation. La liste des participants est présentée en annexe.

Assiduité

La participation et l'assiduité des participants à l’ensemble de la session ont été très élevées, compte tenu que les sessions se déroulaient en période de Ramadan.

Satisfaction des participants

Selon l'évaluation pédagogique effectuée à la dernière session sur l’ensemble de la session, tous les participants ont été très satisfaits ou satisfaits de la formation acquise. Au niveau des commentaires relevés, la même satisfaction est exprimée, principalement en ce qui concerne la présentation du processus d’audit en quatre (4) phases, avec étapes et activités bien structurées.

Certains cependant estiment trop longue la durée de la formation et souhaiteraient que les ateliers fassent l’objet d’au plus six (6) jours. Enfin, la plupart des participants ont mentionné que la formation leur sera très utile dans la pratique d’audit de performance, notamment en ce qui concerne la phase de planification et les méthodes permettant de recueillir les éléments probants lors de la phase d’examen.

III. Évaluation générale de la capacité de la Chambre des Comptes et de discipline budgétaire (CCDB) à effectuer des audits de performance

Trois (3) axes ont retenus notre attention pour effectuer une évaluation générale de la capacité de la CCDB à effectuer des audits de performance : 1) la structure légale d'intervention ; 2) la structure organisationnelle et organisation administrative de la CCDB ainsi que 3) les compétences et expertise de ses ressources humaines.

Structure légale d'intervention

Prévue par l'article 66 de la constitution de 1992, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) est créée par la loi n°136/AN/97 de juillet 1997. Par la suite, le cadre juridique a été renforcé par la promulgation de la loi n°122/AN/2001 du 1er Avril 2001 modifiant et complétant la loi n°136/AN/97.

Tel que stipulé à l'article 2 – Des Attributions - la CCDB :

«…assure aussi le contrôle des comptes et de gestion[2] des organismes bénéficiant du concours financier des personnes de droit public ou privé soumises au contrôle de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire ou faisant directement appel à la générosité du public.»

«Elle apprécie la qualité de la gestion au plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie».

La structure légale d'intervention, prévue par la loi en faisant référence aux notions d'efficacité, d'efficience et d'économie, est donc claire à l'effet que les pratiques d'audit de performance font partie intégrante des attributions de la CCDB.

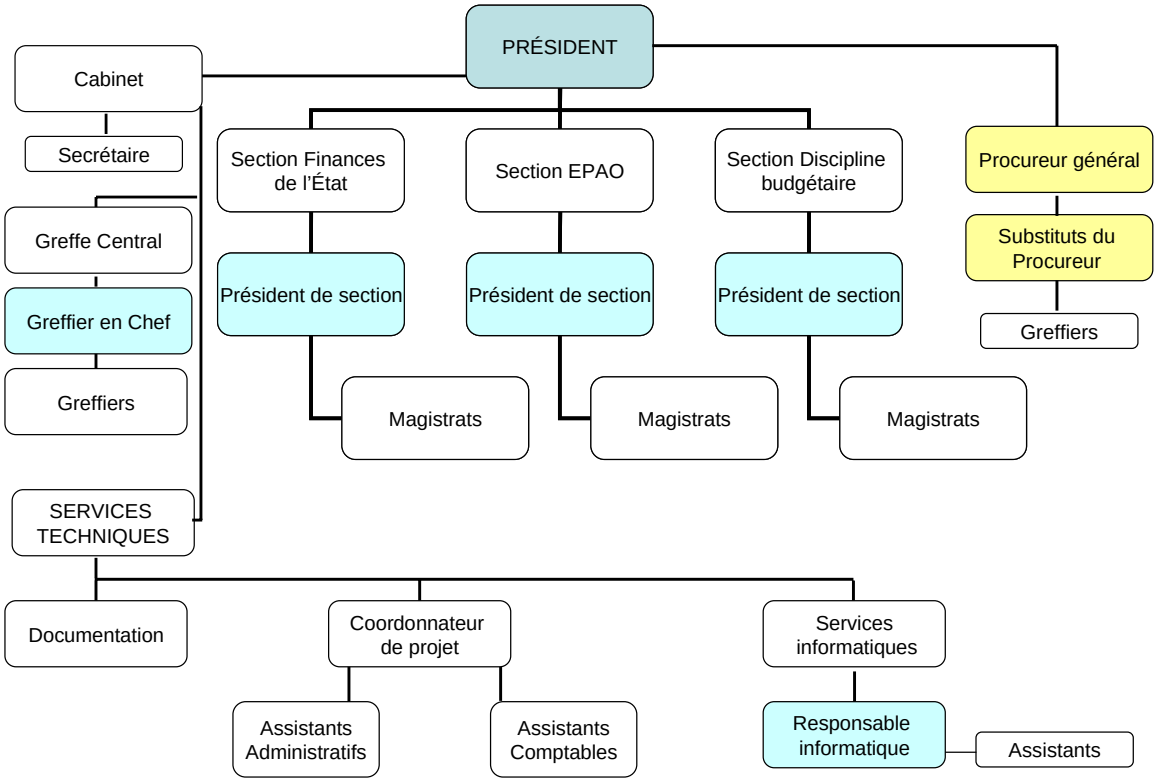
Jusqu'à présent, le Ministère public est représenté par le Procureur Général près la Cour suprême. Or, une réforme constitutionnelle est sur le point d'être adoptée, faisant de la CCDB une Cour totalement indépendante, devenant une Cour à part entière. Dans une société démocratique moderne, la fonction d'audit externe indépendant est essentielle pour satisfaire à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics, à l'instar des autres juridictions qui ont connu une évolution identique, où il fut souhaitable d'assurer la représentativité du Ministre public par un Parquet Général près la Cour des Comptes.

[2] C'est nous qui soulignons.

Structure organisationnelle et organisation administrative de la CCDB

La CCDB est dirigée par un Président nommé en Conseil des Ministres. Il assure la direction et l'organisation générale des travaux de l'Institution. Le Président est assisté de trois (3) Présidents de sections ainsi que d'un Greffier en chef. La structure organisationnelle de la CCDB se présente comme suit :

Structure organisationnelle de la CCDB



Source : CCDB

Les magistrats sont assistés par un personnel administratif (Services techniques), composés par le Service de documentation, le Coordonnateur de projet ainsi que par les services informatiques. Ces Services relèvent directement du Président. Cette structure cadre bien avec la mission de la CCDB, et la pratique d'audit de performance ne nécessite aucune modification à l'organigramme actuel.

Lors de notre évaluation, trois (3) aspects importants de l'organisation administrative menant à la bonne conduite des missions d'audit de performance ont toutefois attiré notre attention : la planification générale des missions de vérification de la CCDB, la

gestion des projets de vérification et le service de greffe assurant la classification des dossiers de vérification et leur conservation.

La planification générale des missions de vérification et les pratiques d'audit de performance

Depuis 2001, date de prestation de serment du 1er groupe des Magistrats, la CCDB a effectué plusieurs vérifications[3] des pratiques de gestion au sein des ministères et organismes publics, lesquelles ont porté sur plusieurs secteurs.

Une planification pluriannuelle et annuelle des missions d'audit est effectuée à la CCDB, mais ces dernières ne reposent pas sur un Plan stratégique proprement dit. La CCDB aurait intérêt à élaborer un tel Plan, de manière encadrer les missions d'audit à la lumière de son mandat, de sa mission et de ses objectifs stratégiques en tant qu'Institut Supérieure de l'État.

La volonté de la CCDB à entreprendre des missions de vérification intégrant à la fois les audits financiers et de performance est très louable, d'autant plus que cette démarche permettra une optimisation des ressources. La maîtrise des finances publiques et la gestion par la performance impliquent cependant deux démarches distinctes de vérification, quoique plusieurs activités lors des phases de planification et de préparation des rapports puissent s'effectuer conjointement. La planification générale des missions de vérification devra être très rigoureuse.

Quoique les missions de vérifications de gestion aient été pratiquées avec rigueur par les magistrats, elles ne reposaient pas sur un processus de vérification systématique, bien établi et adopté par tous les magistrats de la CCDB. Un chantier est en cours pour déterminer le processus opérationnel pour la réalisation des vérifications de performance. Ce processus sera documenté : la CCDB a entrepris l'élaboration d'un Guide de procédures de vérification à cet effet. Ce dernier devra s'appuyer éventuellement sur un cadre de gestion de la qualité qui couvrira tous les aspects de la pratique de vérification, de la planification des projets au suivi des recommandations, en passant par la pratique elle-même de vérification au sein des entités vérifiées.

Les pratiques de gestion des projets d'audit

Outre la planification générale des missions de vérification, un effort constant concernant la gestion des missions devra être réalisé. Chaque mission de vérification devant être géré en tant que projet, les Magistrats devront jouer également le rôle de véritable gestionnaire de projet, à l'instar des Présidents de sections qui administreront les projets à partir du Plan annuel.

[3] Depuis 2001, environ 49 vérifications intégrées (financières et de gestion) ont été effectuées.

Les activités de gestion de projet effectuées à la CCDB ne permettent pas actuellement de fournir aux gestionnaires l'information dont ils ont besoin pour administrer les activités au jour le jour. Il est nécessaire d'améliorer l'accessibilité, l'opportunité et l'intégration de l'information.

La pratique d'audit de performance nécessite une gestion rigoureuse et détaillée des missions de vérification, selon une procédure bien définie, ce qui implique du temps et une très grande optimisation des ressources. Aussi, dans la perspective d'intervention intégrée (audit financier et audit de performance), la gestion de projet doit s'effectuer à trois niveaux : 1) au niveau du Président et des magistrats, assurant une gestion globale des projets à partir des plans pluriannuel et annuel ; 2) au niveau opérationnel, c'est-à-dire au niveau de la réalisation des missions de vérification proprement dite, assurée par les magistrats ; et au niveau des services de soutien, assurée par le Coordonnateur de projet. Ce dernier devra en outre jouer un rôle important dans la mesure où il assure un soutien constant aux équipes de vérificateurs en matière de logistique.

Les activités de gestion de projet de vérification devront reposer sur un cadre de gestion général, bien structuré et rigoureux, établit par un Comité de direction, composé du Président et de chacun des présidents de section.

La gestion des dossiers de vérification

Le Service de Greffe assure la gestion et la classification des dossiers de vérification. Il existe un système de classification global au niveau de la CCDB, de type alphanumérique. Quoique certaines sections (à tout le moins la section EPAO) utilise ce système de classification des dossiers structuré, il ne semble pas que cette pratique soit généralisée et appliquée au sein de la CCDB. Cette situation est le fruit d'un manque de connaissance suffisant du système de classification ou d'un manque de ressources en matière de documentaliste.

Le Service de Greffe est bien structuré, mais demande à être amélioré, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des greffiers (documentalistes) qui doivent accroitre leurs connaissances en matière de traitement documentaire et de processus de vérification.

Il est à noter que les documentalistes apportent un soutien considérable aux magistrats dans la pratique des missions de vérification, en effectuant un travail d'assistant à la recherche et à la mise en forme des informations sous forme de tableaux.

Compétences et expertises des ressources humaines

Attributions

Les membres de la chambre ont la qualité de Magistrat, ils demeurent inamovibles conformément aux dispositions du statut de la Magistrature. Ils sont titulaires au moins de la maîtrise ou d'un diplôme équivalent dans les domaines juridiques, économiques, financiers et comptables.

En termes d'attributions, le magistrat est habilité :

- à procéder à toutes enquêtes et investigations utiles auprès de toutes Administrations, (s'informer de la réalité de tous les documents, même secrets,)
- entendre ou questionner oralement ou par écrit toute personne dont la responsabilité paraîtrait engagée. Il prête serment dès son entrée en fonction et il est tenu au respect du secret professionnel.

Depuis 2001, les magistrats ont effectués plusieurs formations à l'étranger, notamment en France, au Bénin, au Cameroun, au Gabon, au Sénégal et en Tunisie. Certains d'entre eux ont participé à l'élaboration d'une formation spécialisée en audit de performance au Cameroun et ont obtenus le titre de formateur dans le cadre des activités du CREFIAF à Yaoundé. De plus, les magistrats ont bénéficiés de plusieurs formations sur place, principalement dans le domaine financier, mais également dans le secteur de l'informatique et de la gestion, notamment en ce qui concerne la gestion de projet et les méthodes du cadre logique. Cette dernière formation, offerte en novembre 2006 par Setym International, a parfaitement introduit les grands principes de l'audit de performance.

Compétences pour exercer l'audit de performance (le savoir)

Une évaluation de type autodiagnostic a été effectuée à la fin du programme de formation. Cet autodiagnostic, réalisé par chacun des participants, poursuivait deux objectifs : la possibilité pour les magistrats d'effectuer une évaluation quant à leur compétences relatives à l'audit de performance et les méthodes associées, et à identifier les domaines ou secteurs qui nécessitent une formation plus poussée. Nous avons pu constater, lors de la présente formation, un niveau de compréhension élevé de la part des magistrats en ce qui concerne les notions et concepts d'audit de performance.

Expertise pour exercer l’audit de performance (le savoir-faire)

Tous les magistrats possèdent une expertise pratique d’audit financier, mais la pratique d’audit de performance, selon une approche structurée, demande à être améliorée. Les stages prévus au cours de la prochaine année aux Etats-Unis, en Inde, au Japon et au Canada permettront sans aucun doute aux magistrats de parfaire leur expertise sur le terrain, avec des équipes de vérificateurs expérimentés.

Évaluation générale et conclusion

A partir de ces constats, nous pouvons conclure que la CCDB possède la capacité à effectuer des audits de performance. Elle possède les ressources humaines et matérielles adéquates en ce sens, et ce, pour la mise en place d'un processus d'audit de performance structuré, dans un perspective d'intervention d'audit intégré avec les audits des comptes publics.

Le cadre légal qui la régie apportera sous peu, avec la réforme constitutionnelle qui en fera un organe totalement indépendant de la Cour suprême, le dernier élément qui assurera sa totale indépendance en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) de l'État djiboutien.

De plus, la CCDB possède une notoriété croissante au niveau international en tant qu'ISC auprès des institutions de contrôles francophones. Le Président de la CCDB entretien des liens professionnels constants avec les responsables d'Instituts de contrôle à travers le monde, dont ceux de la France, du Canada, de la Belgique et de l'Inde. À titre d'exemple, la Cour des comptes Française lui a proposé de participer, à ses côtés, à des missions de commissariat aux comptes de certains organismes transnationaux. Cette représentativité de la CCDB au niveau international constitue un élément majeur qui maintien sa notoriété, tout en participant à l'échange de bonnes pratiques en matière de méthodes de vérification (financiers et de performance) avec les ISC à travers le monde.

La CCDB connait actuellement une phase charnière : le développement et la mise en place des pratiques d'audit de performance. L'introduction de la performance dans le processus budgétaire est une novation majeure, qui s'inscrit dans une tendance engagée depuis plusieurs années dans de nombreux pays et en tant qu'ISC, la CCDB n'échappe pas ;a cette tendance. La CCDB évolue en outre dans un contexte en pleine mutation, reposant sur des assises issues du modèle européen (français), mais s'inspirant également des pratiques américaines et canadiennes. La CCDB construit ainsi un modèle unique en matière de pratiques d'audit.

En tant qu'ISC et organe externe de contrôle, la CCDB peut jouer ainsi un rôle actif dans les initiatives visant à mettre en place des pratiques de bonne gouvernance publique et contribuer au développement de la démocratie à Djibouti. Or, ceci ne peut se faire qu'avec des collaborateurs chevronnés tel l'Inspection Générale d'État (IGE) : c'est avec cette dernière qu'une collaboration est souhaitable, afin d'établir un véritable dispositif d'audit et d'amélioration continue des pratiques de gestion effectuées au sein des organisations publiques du pays.

IV. Recommandations

Afin qu'elle puisse pouvoir remplir pleinement sa mission et accomplir les audits de performance, nous proposons à la CCDB de porter une attention particulière aux actions suivantes, présentées en deux volets :

- la formation des magistrats (renforcement des capacités) ;
- le renforcement organisationnel

Le renforcement des capacités des magistrats

L'autodiagnostic réalisé par les magistrats à la fin de la formation nous a permis d'identifier certains secteurs ou domaines qui méritent une formation plus étendue. Certains entretiens informels avec les magistrats nous ont de plus permis de valider les besoins en matière de renforcement des capacités.

Les recommandations suivantes devront être considérées :

- Formation sur les caractéristiques du contrôle de gestion et son application, y incluant les outils et tableaux de bord de gestion.
- Formation plus pointue sur les techniques de collecte et d'analyse propres à un audit de performance (analyse du risque, analyse coûts-bénéfices, analyse cause effet, analyse des processus d'affaires).
- Formation de type «étude de cas» sur la formulation de conclusions et de recommandations à partir d'éléments probants afin de leur permettre de communiquer et d'échanger davantage en vue d'une meilleure maîtrise des contenus relatifs à la notion de contrôle de gestion.
- Stages pratiques au sein d'équipe de vérification dans les ISC.
- Renforcement des capacités des greffiers en matière de gestion documentaire.

Il est à noter que le renforcement des capacités implique également le Président de la CCDB, lequel joue un rôle de leadership primordial et ce, tant au niveau de l'Institution qu'au niveau de sa représentativité sur la scène internationale. Membre de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), le Président assure la représentativité de la CCDB sur la scène internationale. Dans ce contexte, il est recommandé que ce dernier puisse renforcer ses capacités en matière de bonnes pratiques de gestion au niveau des ISC. Nous appuyons dans ce sens tout projet d'étude comparative des modèles de gestion des Instituts supérieurs de contrôle.

Le renforcement organisationnel

Tel que présenté plus haut, les aspects liés à la gestion de projet des missions de vérification et à la gestion documentaire demandent à être améliorés.

Les recommandations suivantes devront être considérées :

À court et moyen terme (d'ici 18 mois):

- Mise en place d'un processus structuré d'audit de performance, y compris l'élaboration d'outils (grille de critères) et de documents (feuilles de travail, gabarits de rapport) standardisés.
- Élaboration du Guide de procédures de vérification de gestion.
- Renforcement du système structuré de gestion des dossiers de vérification. Le système structure devrait être en mesure de permettre une gestion efficiente des documents physiques et des documents électroniques, y compris l'élaboration de politiques de conservation sur les documents électroniques.
- Revue des procédures de gestion de projet des missions de vérification dans une perspective de pratique intégré de vérification.
- Un Plan stratégique devra être élaboré de manière à encadrer les pratiques de planification (annuelle et pluriannuelle).

À moyen terme (d'ici 24 mois) :

- Élaboration d'un Manuel de procédures de gestion encadrant toutes les activités de la CCDB (activités de vérification et activités administratives, y compris la gestion des ressources humaines et la gestion des Services administratifs).
- La CCDB devrait se doter d'un cadre de gestion de la qualité permettant une amélioration continue des pratiques d'audit ainsi que de l'administration de la CCDB proprement dite (gestion des ressources humaines, gestion de l'information).

Annexe 1

LISTE DES PARTICIPANTS AUX SESSIONS DE FORMATION
(Présentés par ordre alphabétique)

1. ABDALLAH IBRAHIM ABDALLAH	Président section EPAO
2. ABDOULKADER ABDALLAH HASSAN	Magistrat
3. ABDOULKADER MOHAMED ALI	Président section FE
4. DEKA DAHER IBRAHIM	Présidente section Discipline budgétaire
5. HASSAN DJIBRIL OSMAN	Magistrat
6. ILHAN HOUSSEIN WABERI	Magistrat
7. ISMAHAN MAHAMOUD IBRAHIM	Substitut Général du Procureur Général
8. MADIBA ISMAEL AOULED	Magistrat
9. MICHAAL AHMED TABET	Magistrat
10. MOHAMED MAHAMOUD HACHI	Magistrat
11. OMAR ADEN FADAN	Magistrat

Annexe 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Ambassade américaine à Djibouti

1. Ambassadeur Stuart Symington IIIrd, US Ambassadeur à Djibouti

Bureau USAID Djibouti

2. Janet Schulman, USAID Djibouti Country Representative
3. Nasser Djama Abdi,

Bureau du Premier Ministre

4. Mohamed Awalleh, Directeur de Cabinet
5. Abdi Ashkir, Conseiller au Cabinet

CCDB

6. Mohamed Mahmoud Hassan, Président de la Chambre des Comptes et de Disciple Budgétaire (CCDB)

Cour constitutionnelle

7. (nom à valider)

Inspection Générale d'État (IGE)

8. Mohamed Omar Ibrahim, Inspecteur d'État

Ministère de la Justice

9. Mohammed Barkat Abdillahi, Ministre de la Justice, des affaires pénitentiaires et musulmanes, des Droits de l'homme
10. Abdi Ismaël Hersi, Secrétaire Général

Annexe 3

Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) de Djibouti
Audit de performance
Programme de formation
Du samedi 22 septembre au jeudi 4 octobre 2007

Date	Heure	Contenu
Samedi 22 septembre	**8 h 00 -8 h 15**	Accueil et logistique
	8 h 15-10 h 00	Présentation des membres de l'équipe du CCDB
	10 h 00– 12 h 00	Présentation du contenu de la formation et recueil des besoins spécifiques
Dimanche 23 septembre	**8 h 00 –12 h 00**	Distinction entre audit externe, audit interne et contrôle de gestion Rappel des normes de l'INTOSAI Les concepts et principes d'audit de performance Définition, objectifs, domaines d'application Les principes et méthodes de gestion : le processus de management, la gestion axée sur les résultats, la gestion du risque, la gestion de la qualité
Lundi 24 septembre	**8 h 00 – 10 h 00**	Les principes et méthodes de gestion (suite) *Exercice*
Mardi 25 septembre	**8 h 00 – 9 h 00**	Présentation générale du processus d'audit de performance (méthodologie) *Exercice*
	9 h00 – 12 h 00	**Phase 1 : La planification** L'étude préparatoire

Date	Heure	Contenu
Mercredi 26 septembre	**8 h 00 – 11 h 00**	**Phase 1 : La planification (suite)** Le Plan de vérification
	11 h 00 – 12 h 00	*Exercice : L'évaluation des risques*
Jeudi 27 septembre	**8 h 00 – 10 h 00**	**Phase 2 : L'exécution des missions d'audit (l'examen)**
	10 h 00 – 12 h 00	Collecte des données : les éléments probants Les sources de vérification; les niveaux de vérification; les feuilles de travail *Exercice : Les méthodes de collectes*
Samedi 29 septembre	**8 h 00 – 10 h 00**	**Phase 2 : L'exécution des missions d'audit (suite)**
	10 h 30 – 12 h 00	Les méthodes de vérification Les méthodes d'analyse *Exercice : Diagramme cause-effet*
Dimanche 30 septembre	**8 h 00 – 11 h 00**	**Phase 3 : Le rapport**
	11 h 00– 12 h 00	Diffusion du rapport

Date	Heure	Contenu
Lundi 1er octobre	**8 h 00 – 10 h 00**	**Phase 4 : Suivi**
	10 h 00 – 12 h 00	Système d'archivage des dossiers de vérification
Mardi 2 octobre	**8 h 00 – 10 h 00**	La gestion d'un projet de vérification et la gestion d'une équipe de projet
	10 h 00 – 12 h 00	*Exercice : la gestion d'un projet de vérification*
Mercredi 3 octobre	**8 h 00 – 10 h 00**	Le cadre de gestion de la qualité
	10 h 00 – 12 h 00	Le code de déontologie
Jeudi 4 octobre	**8 h 00 – 10 h 00**	**Synthèse de la formation**
	10 h 00 – 12 h 00	***Exercice : Auto diagnostic*** ***Évaluation de la session***

Annexe 4

TERMES DE RÉFÉRENCE (SCOPE OF WORK)

Anti-Corruption Program
Implemented by ARD Inc. in Association with BearingPoint Inc. and in collaboration with DAI, Development Alternatives International Inc

---

Review of Performance Audit Procedures of the Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) and Providing In-house Training

Scope of Work

Background

USAID-Djibouti is funding the implementation of a strategy for a good governance-government auditing program in Djibouti which involves several activities to be carried out by short-term consultants. One of these is reviewing draft Performance Auditing manuals and providing in-house training in Performance Auditing to the staff of the Chambre de Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB). The CCDB is the Legislative Audit Institution of Djibouti, the equivalent of the office of Auditor General or Comptroller General in other countries.

The CCDB was established in 1997 under Article 66 of the Constitution by an Act of Parliament No. 136/AN/ 97 with a mandate to control Public Finances. The Act was complemented by a second one passed in 2001, No. 122/AN/01, the effect of which was to put the CCDB in its present status.

With funding from donors, like the African Capacity Building Foundation, the Chamber is today permanently established in the institutional structure of the Republic of Djibouti. It has a basic staff of magistrates, registrars, and support personnel and is housed in premises that are adequate and comfortable to work in by Djibouti standards. Above all it operates in a legal framework that guarantees its management autonomy and independence similar to that of the judiciary.

Among its achievements are:
• The Chamber has issued its annual reports -Financial Laws Execution Reports (FLER) – regularly since 1999
• The submission of annual accounts to the Chamber by all entities subject to its jurisdiction is now institutionalized
• The public is now more enlightened on matters of good governance following the Chamber's organization of many awareness workshops targeting students, entities subject to the jurisdiction of the Chamber and the public at large

Performance Auditing

Since its inception, the Chamber has been conducting Financial Audits. From June this year (2007) the Chamber is planning to start Performance Audit (PAs). In preparation for this new task, draft operation procedures have been prepared. At the request of the Chamber, USAID-Djibouti would like to recruit a short-term consultant to help review the procedures manual and to provide in-house training in PA to CCDB personnel. This will be followed later in the year by study tours by Chamber staff to countries with Experience in PA to provide the staff with on-site practical experience. The study tours must be to Anglo-phone countries so that the staff can also improve their English language skills.

Scope of Work for the Consultant

The consultant shall visit Djibouti to review the draft operation procedures and provide the in-house training. The following are among the matters that the review and the training must address:

- The nature and scope of Performance Audit
- The legal framework for carrying out PA in Djibouti
- The capacity of the CCDB to carry out PA
- A short description of Government Programs in Djibouti that could be subjected to PA
- How to choose topics for performance audits
- Planning to carry out PA
- The phases for conducting PAs
- How PAs will reach Parliament and the Djiboutian public

The consultant shall also assist in organizing a one-day workshop for launching Performance Audit in Djibouti. He/she shall prepare an end-of assignment report that must include a short description of the work carried out, description of the documentation prepared, description and evaluation of the training provided – including the number of participants, evaluation of the immediate impact of the training, etc.