

## COMMISSION 5



### Transparence, redevabilité, reddition des comptes et pilotage des réformes

#### Contrôles et audits internes et externes

## La réforme du dispositif d'audit et de contrôle internes au Bénin

Par **Zisson FACINO**, Inspecteur général des Finances, Chef de Service

Version édition

La République du Bénin s'est engagée dans un vaste programme de réforme de la gouvernance avec l'internalisation des nouvelles Directives de 2009, instituant un cadre harmonisé des finances publiques des États membres de l'UEMOA. Au titre de ces réformes, il y a celle relative à l'audit et au contrôle internes qui a permis de mettre en place au sein de l'Administration publique un dispositif innovant inspiré des normes internationales en la matière.

### I. Contexte et historique de la réforme du dispositif de contrôle et d'audit internes

#### 1. Diagnostic du dispositif

Ce diagnostic a révélé une inefficacité relative des inspections ministérielles qui est caractérisée, entre autres, par :

- ✓ Insuffisance de personnel technique qualifié (plus de personnel administratif que technique) ;
- ✓ Méconnaissance des normes professionnelles d'audit interne qui affecte la qualité des rapports émis et les relations avec les structures auditées : Attitude de censeur en lieu et place d'un accompagnement visant l'efficacité opérationnelle des services ;
- ✓ Difficulté d'exploitation des rapports en raison de leur qualité avec des recommandations difficiles à comprendre ou à appliquer ;
- ✓ Absence de dispositif d'exploitation des rapports et de suivi des suites à donner aux missions d'audit ;
- ✓ Défaut de rationalisation des missions (chevauchement des domaines de compétence et des missions) ;

## *Réformes des finances publiques en Afrique francophone*

- ✓ Insuffisance et défaut d'optimisation des formations (formation non basée sur un plan de carrière) ;
- ✓ Manque d'intérêt affirmé des autorités de tutelle pour les travaux des inspections.

### **2. Sources d'inspiration de la réforme**

La réforme du dispositif de contrôle et d'audit internes au Bénin tire sa source dans :

- Le discours d'investiture du Président de la République du 06 avril 2016 : « J'instituerai des corps de contrôle indépendants dont la mission principale sera de veiller à l'orthodoxie financière dans toutes les administrations, offices, et sociétés d'Etat. » ;
- L'opérationnalisation du programme d'actions du Gouvernement 2016-2021 à travers l'action « Réorganisation et professionnalisation des corps de contrôle de l'Etat » inscrite au niveau du pilier 2 « Engager la transformation structurelle de l'Economie » de l'Axe 3 : « Assainissement du cadre macroéconomique et maintien de la stabilité » ;
- La Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances en République du Bénin ;
- Les normes d'audit de l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) ;
- Le cadre de référence du COSO (1 et 2) (Committee Of Sponsoring Organization of the Treadway Commission).

### **3. Dispositif de conduite de la réforme**

Un comité de réformes a été mis en place le vendredi 15 septembre 2017 à l'issue d'une séance de travail du Chef de l'Etat avec les responsables des inspections ministérielles. Les travaux de ce groupe de travail ont permis de rédiger les projets de décrets qui vont consacrer la réforme et les termes de référence en vue du recrutement d'un consultant international chargé d'opérationnaliser la réforme.

## **II. Mise en place de la réforme du dispositif d'audit et de contrôle internes**

La mise en œuvre de la réforme a été conduite par un comité restreint avec l'appui d'un consultant recruté par l'Union Européenne.

### **1. Présentation du cadre normatif de la réforme**

La réforme a été consacrée par un cadre réglementaire constitué des décrets suivants :

- ✓ décret n°2018-396 du 29 août 2018 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin ;



## *Réformes des finances publiques en Afrique francophone*

- ✓ décret n°2018-397 du 29 août 2018 portant adoption du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat en République du Bénin ;
- ✓ décret n°2018-398 du 29 août 2018 portant statuts particuliers des corps de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin.

Cet arsenal juridique a été réaffirmé par le décret n°2021-401 du 28 juillet 2021 fixant la structure type des ministères tel que modifié par le décret n°2022-476 du 03 août 2022.

### **2. Innovations de la réforme**

Les principales innovations sont :

- l'internalisation du cadre de référence international des pratiques professionnels de l'audit (CRIPP) à travers le cadre de référence de l'audit interne de l'Administration de l'Etat en République du Bénin (CRAIE) ;
- l'institution d'un Comité Ministériel de Maîtrise des Risques (CMMR) au sein de chaque ministère : institution chargée de veiller au renforcement du dispositif de contrôle interne au sein du ministère à travers la mise à jour des cartographies des risques et la définition de mesures appropriées en réponse aux risques identifiés ;
- l'institution d'un Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI) au sein de chaque ministère : institution en charge de la supervision et du renforcement des activités des organes d'audit interne du ministère ;
- la création du corps des Inspecteurs de Ministère au niveau de tous les autres ministères en dehors de ceux chargés des Finances et de la Fonction publique, qui en disposaient déjà ;
- le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits.

### **3. Outils de mise en œuvre de la réforme**

L'assistance technique du Cabinet chargée de l'opérationnalisation de la réforme a permis d'élaborer un certain nombre d'outils techniques dont :

- des modèles de politique d'audit interne pour les ministères, de charte du CMAI, de charte d'audit interne des organes de contrôle de l'ordre administratif (OAOA), de programme d'assurance et d'amélioration qualité de l'audit interne;
- Un canevas du rapport annuel de contrôle interne du CMMR, du rapport annuel de l'audit interne ;
- Un manuel d'audit interne pour les OAOA ;
- Un projet de politique de contrôle interne ;
- Une matrice pour l'élaboration de la cartographie des risques.



### III. Les résultats de la réforme :

La réforme a permis de mettre en place au sein de chaque ministère :

- un CMMR dont le fonctionnement n'est pas encore optimal sous la présidence des secrétaires généraux de ministère (SGM). En effet, les CMMR sont constitués de tous les directeurs généraux du ministère et présidés par le SGM. Au titre de l'année 2022, 16 sur 23 CMMR ont produit et transmis leurs rapports sur le contrôle interne à l'IGF. Le nombre de sessions tenues varie de 1 à 4 pour une prévision de 4. L'animation des CMMR dépend de l'engagement personnel des secrétaires généraux de ministère appuyé par les ministres :
  - o Au niveau du ministère en charge des finances (MEF), il existe une cellule dédiée aux activités du CMMR (suivi des recommandations, sensibilisation sur l'élaboration de cartographie des risques, l'animation du dispositif de contrôle interne) avec des points focaux nommés dans les Directions à la demande du secrétariat général mais exerçant également d'autres fonctions. Il n'existe pas véritablement d'organisation globale du pilotage et de l'accompagnement du contrôle interne, ni de stratégie formalisée de déploiement. Toutefois, les différentes directions du MEF réagissent peu aux diverses sollicitations de la cellule d'appui et n'apparaissent pas encore complètement sensibilisées au contrôle interne ;
  - o En ce qui concerne le ministère en charge de l'Agriculture (MAEP), des assistants de la secrétaire générale sont dédiés au suivi des activités d'élaboration de la cartographie des risques, des formations sur le contrôle interne et l'animation du dispositif de contrôle interne. Il est à souligner l'implication active du ministre car, sans cette mobilisation du plus haut niveau hiérarchique, la conduite du changement est plus délicate à conduire ;
  - o En ce qui concerne le ministère en charge du Cadre de Vie, le point de mise en œuvre des recommandations issues des audits se fait mensuellement et les responsables concernés sont interpellés par le ministre au CODIR.
- en outre, des cartographies progressives des risques au niveau de tous les ministères avec des fortunes diverses. En effet, grâce aux efforts conjugués du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers (Union Européenne et Banque mondiale), tous les ministères ont bénéficié courant les années 2020 -2022 d'un encadrement et d'une supervision des activités relatives à l'élaboration de la cartographie des risques et de l'appropriation de la méthodologie de conduite de l'audit basé sur les risques. Les formations réalisées à titre pilote ont permis d'élaborer une carte des risques au niveau d'au moins quatre (04) structures par ministère avec un minimum de cinq (05) risques. L'activité se poursuit progressivement au niveau des autres directions

## Réformes des finances publiques en Afrique francophone

actuellement avec l'appui des inspections et/ou parfois des consultants privés. Ainsi, près de **5 ministères sont à plus de 95%** (économie et finances, Fonction publique, Agriculture et Pêche, Affaires étrangères, Numérique et Digitalisation) de disponibilité d'une cartographie des risques. Les 18 autres ministères sont à un pourcentage variant entre **25 et 85%**.

- un CMAI qui accompagne les inspections ministérielles en approuvant leur programme d'audit et en évaluant leur mise en œuvre. Les CMAI sont constitués de cinq (05) membres statutaires : deux personnalités extérieures au ministère nommé par le président de la république dont l'une assure la présidence, le Contrôleur financier du ministère, le Directeur de Cabinet et l'Inspecteur général du ministère. Le ministre peut participer aux travaux du CMAI. Les responsables des structures d'audit interne relevant des organismes sous tutelle du ministère participent aux travaux sans voix délibérative. Au titre de l'année 2022, 14 sur 23 CMAI ont produit et transmis leurs rapports sur l'audit interne à l'IGF. La majorité des CMAI ont tenu leur deux (02) sessions réglementaires.

En ce qui concerne les inspections ministérielles :

- la standardisation des outils de travail des inspections à travers l'utilisation du manuel d'audit et de guide de vérification et des autres outils mis en place avec l'appui de l'assistance technique. Ce qui a amélioré la qualité des rapports de mission et la relation avec les audités. Une plus grande attention est accordée désormais aux recommandations. De 2019 à 2022, le niveau global de mise en œuvre des recommandations oscille autour de **80% contrairement à la période d'avant où elle peine à atteindre 50%** ;
- la programmation progressive par les inspections des audits sur la base des plans de mitigation issus de la cartographie des risques des structures administratives. Une partie du plan annuel des inspections est nourrie à partir des prévisions d'audit associées à la cartographie des risques.

Au regard de la léthargie et des tâtonnements voire une prise en charge insuffisante des attributions constatés au sein de certains CMMR et CMAI, des guides pratiques d'animation de ces organes viennent d'être rédigés avec l'appui du dispositif FORCE (facilité pour l'orientation et la coordination de l'expertise) de l'Agence Française de Développement.

#### **IV. Contraintes liées à la mise en œuvre de la réforme**

La mise en œuvre opérationnelle de la réforme se heurte à des difficultés liées à une structuration encore insuffisante et une stratégie de déploiement et d'accompagnement qui doit être largement enrichie, plus particulièrement en ce qui concerne les CMMR.



## *Réformes des finances publiques en Afrique francophone*

En effet, après la création des CMAI et des CMMR, qui représentent les structures de gouvernance de l'audit et de la maîtrise des risques, il conviendrait de définir une stratégie d'implémentation opérationnelle dans les services.

En matière de maîtrise des risques, le besoin d'accompagnement se fait encore plus ressentir. Si la volonté est manifeste de mettre en œuvre ce dispositif, son déploiement reste encore insuffisant, notamment parce que les ressources disponibles ne permettent pas d'y consacrer suffisamment de moyens. Le CMMR ne peut jouer pleinement son rôle stratégique en l'absence de structure dédiée au pilotage et à la mise en œuvre opérationnelle, au niveau ministériel comme de chaque Direction. Or, l'absence de stratégie claire et précise ne facilite pas les travaux d'implémentation au sein des services. L'IGF n'a, à ce jour, pas la capacité d'absorber la charge de la définition de cette stratégie ni de son accompagnement dans les structures. L'IGF effectue certains travaux, notamment dans la proposition d'une politique de contrôle interne soumise aux différents CMMR en 2022, mais ne peut pas assurer un accompagnement continu et régulier des CMMR.

### **V. Perspectives et recommandations**

Les différentes séances de travail avec les responsables des inspections ministérielles et l'organisation des séminaires de formation sur la méthodologie d'élaboration de la cartographie des risques au profit des cadres de tous les ministères (au moins 60 responsables par ministère) ont permis une appropriation de la réforme au Bénin.

Les points forts de cette réforme demeurent :

- Engagement du président de la république pour la bonne gouvernance et la mise en œuvre des recommandations des rapports. Aujourd'hui, il est clair au Bénin que le Gouvernement n'hésite pas à prendre ses responsabilités face aux écarts de conduite des agents publics. Tout cela oblige les agents publics à faire attention à leurs actes. Un environnement légal et réglementaire favorable à la bonne gouvernance est ainsi créé à travers entre autres, la mise en place d'une juridiction dédiée aux infractions économiques et financières et l'exploitation des rapports des inspections par les autorités civiles et judiciaires ;
- En basant la réforme sur les corps d'inspection existants et avec leur concours, c'est une démarche progressive qui est adoptée pour, dans un premier temps, disposer au sein des inspections des acteurs chargés des activités d'inspections et ceux chargés des activités d'audit et également profiter de leurs aptitudes tout en rationalisant les coûts. Dans un second temps, une séparation nette pourra être envisagée ;
- Accompagnement de la réforme par un cabinet compétent qui a su aider à élaborer les outils de travail et accompagner les inspections dans leur mise en œuvre.



## Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Les prochains défis restent :

- la généralisation de l'élaboration de la cartographie des risques et du plan de mitigation dans toutes les structures administratives demeure une préoccupation à laquelle un besoin d'accompagnement est nécessaire. Il y a lieu que des dispositifs d'accompagnement à l'instar d'une cellule d'appui avec un programme bien précis de déploiement du contrôle interne associé soit déployé dans chaque ministère et les grosses structures sous tutelle. Ainsi, un projet spécifique pourrait être envisagé sur l'accompagnement du déploiement de la maîtrise des risques et de l'audit interne dans l'ensemble des ministères. Ce projet pourrait être positionné auprès de l'IGF ou de la Présidence, qui ont un périmètre d'intervention interministériel. L'objectif pourrait être dans un premier temps de définir une stratégie de déploiement, de sensibilisation et d'accompagnement du changement sur ces deux thématiques, avec au besoin la prise de nouveaux textes (création de cellules d'appui ou de contrôle interne), puis d'accompagner les ministères dans la mise en œuvre effective de cette stratégie. Des ministères pilotes pourraient être désignés, avant une généralisation à l'ensemble des ministères ;
- l'institution d'une directive sur le contrôle des finances publiques par les organes communautaires. Il serait utile que les organisations communautaires telles que l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) puissent élaborer des directives sur le contrôle interne et l'audit interne afin de boucler la boucle de la gestion des finances publiques ;
- la poursuite de l'organisation de diverses formations qualifiantes et certifiantes au profit du personnel des OCOA, des CMAI et CMMR pour une meilleure appropriation de la réforme.

