



Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement  
International Institute for Water and Environmental Engineering

**LE SERVICE DU CONTROLE INTERNE POUR UNE MEILLEURE  
GOUVERNANCE DES PROJETS ET PROGRAMMES DE  
DEVELOPPEMENT AU BURKINA FASO : CAS DU PASPRU**

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU  
MASTER SPECIALISE EN MANAGEMENT STRATEGIQUE ET  
OPERATIONNEL**

Présenté par :

**Jean Noel Relwendé BELEM**

**Travaux dirigés par: Denis OUEDRAOGO**

*Docteur en Economie,*

*Directeur Général de la Promotion de l'Economie Rurale*

**Promotion 2014/2015**

## **DEDICACES**

A Dieu, qui nous a tout donné gracieusement et à qui nous devons tout.

Nous dédions également cet œuvre :

A notre chère maman Marie Claire et notre cher fils Franck Elvis qui nous ont quittés très tôt de par la volonté du Tout Puissant mais que nous porterons toujours dans notre cœur.

A notre père, notre épouse, nos enfants, nos sœurs et nos frères.

## REMERCIEMENTS

Notre profonde gratitude et toute notre reconnaissance vont :

- à notre directeur de mémoire par ailleurs directeur général de la promotion de l'économie rurale qui est la direction en charge du suivi des activités du PASPRU, Docteur Denis OUEDRAOGO qui, malgré ses multiples occupations a mis du sien pour nous accompagner dans nos travaux ;
- à monsieur le Coordonnateur et l'ensemble du personnel du PASPRU ainsi que ses partenaires dont le soutien et les conseils ont été d'un grand apport;
- au personnel de 2iE et à l'ensemble du corps enseignant pour avoir réuni les conditions nécessaires à notre formation;
- à monsieur Patrick HABAMENSHI;
- à messieurs Sayouba ZIGUI et Achille KI;
- à tous nos amis, camarades et à tous ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à l'aboutissement de cette œuvre.

## **RESUME**

Les projets et programmes de développement sont initiés et financés par l'Etat seul ou avec ses partenaires au profit de la population. La gestion de ces ressources affectées à la mise en œuvre des projets et programmes fait l'objet d'un suivi attentif de la part du gouvernement et des partenaires techniques et financiers.

Afin de permettre une meilleure gouvernance et une gestion harmonisée et efficace des projets et programmes de développement au Burkina Faso, une nouvelle réglementation des projets et programmes de développement a vu le jour en 2007. L'une des innovations majeures de cette nouvelle réglementation est la création du service de contrôle interne au sein des projets et programmes de catégories B.

Cette innovation qui vise à assurer une meilleure gouvernance de ces structures n'a pas été mise en œuvre dans une grande partie des projets et programmes concernés ; c'est ce qui est ressorti d'une supervision faite auprès de seize (16) de ces structures en 2010 par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Fort de ce constat, le gouvernement a décidé de pourvoir un certain nombre ces projets et programmes d'un service de contrôle interne en 2012.

Il ressort de notre étude que, trois ans après son opérationnalisation, le service du contrôle interne du Programme d'Appui et de Promotion du Secteur Privé en milieu Rural (PASPRU) a contribué de façon sensible à l'amélioration de la gouvernance en général dans la structure.

Cependant, des obstacles majeures existent et ne permettent pas au service de contrôle interne de jouer pleinement son rôle ; ce qui a conduit à des propositions de solutions pour rendre le service plus efficace et sa généralisation à l'ensemble des projets et programmes de développement voire à toute l'administration publique.

### **Mots Clés :**

- 
- 1 – bonne gouvernance ;**
  - 2 – service de contrôle interne ;**
  - 3 –réglementation des projets et programmes de développement ;**
  - 4 –projet et programmes de développement ;**
  - 5 –gestion des ressources financières publiques.**

## **ABSTRACT**

Development projects and programs are initiated and funded by only the State or with its partners for the benefit of the population. The management of these resources is closely monitored by the government and its technical and financial partners.

To enable better governance and a harmonized and effective management of development projects and programs in Burkina Faso, a new regulation for development projects and programs was launched in 2007. One of the major innovations of this new regulation is the creation of the internal control department within projects and programs of the B categories

This innovation, which aims at ensuring better governance of these structures, has not been implemented in a large part of the mentioned projects; this is what came out of a supervision made from sixteen of these structures in 2010 by the Ministry of Economy and Finance.

Based on this observation, the government has decided to provide a certain number of these projects and programs with an internal control service in 2012.

It is clear from the study that three years after its operationalization, the service's internal control of the Support Program and Promotion of Private Sector in Rural areas (PASPRU) contributed significantly to the improvement of governance in general in the structure.

However, major barriers exist and do not allow the internal control department to play fully its role; this has led to proposals for solutions to make the service more efficient and its generalization to all development projects and programs or even to the entire public administration.

### **Mots Clés : /Key words:**

---

- 1 – bonne gouvernance / good governance;**
- 2 – Service de contrôle interne/ Internal control service ;**
- 3 –réglementions des projets et programmes de développement/ Regulations of Development projects and programs ;**
- 4 –projet et programmes de développement/Development Project and program ;**
- 5 –gestion des ressources financières publiques/ Management of public financial resources.**

## Liste des abréviations

<b>2iE</b>	:.....Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement
<b>AGR</b>	:.....Activités Génératrices de Revenus
<b>ANPE</b>	: .....Agence Nationale Pour l'Emploi
<b>ASCE-LC</b>	:...Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat et de Lutte contre la Corruption
<b>BF</b>	:.....Burkina Faso
<b>CEAS</b>	:.....Centre Ecologique Albert Schweitzer
<b>CI</b>	: .....Contrôleur Interne
<b>CN</b>	:.....Coordonnateur National
<b>COFIL</b>	: .....Comité de Pilotage
<b>CREER</b>	:.....Centre de Ressources En Entrepreneuriat Rural
<b>DCMEF</b>	: .....Direction de Contrôle des Marchés et des Engagements Financiers
<b>DGPER</b>	:.....Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale
<b>DPD</b>	:.....Demande de Paiement Direct
<b>DMP</b>	:.....Direction des Marchés Publics
<b>DRF</b>	:.....Demande de Remboursement Financier
<b>FAFPA</b>	:.....Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
<b>FIDA</b>	:.....Fonds International de Développement Agricole
<b>FODEMER</b>	: Fonds de Développement des Micro-Entreprises Rurales
<b>IGF</b>	: .....Inspection Générale des Finances
<b>IRSAT</b>	: .....Institut pour la Recherche en Sciences Appliquées et Technologie
<b>MEBF</b>	: .....Maison de l'Entreprise du Burkina Faso
<b>MEF</b>	:.....Ministère de l'Economie et des Finances
<b>PASPRU</b>	:.....Programme d'Appui et de Promotion du Secteur Privé en milieu Rural
<b>PAMER</b>	: .....Projet d'Appui aux Micro-Entreprises Rurales
<b>PIE</b>	: .....Promoteur d'Initiative Economique
<b>PIP</b>	:.....Programme d'Investissement Public
<b>PTBA</b>	: .....Programme de Travail et Budget Annuel
<b>PTF</b>	: .....Partenaires Techniques et Financiers
<b>RAF</b>	: .....Responsable Administratif et Financier
<b>RAMER</b>	: .....Responsable des Micro Entreprises Rurales
<b>RSE</b>	: .....Responsable du Suivi-Evaluation
<b>RVTFP</b>	: .....Responsable des Volets Technologie et Formation Professionnelle
<b>SDE</b>	: .....Services de Développement aux Entreprises
<b>UGP</b>	: .....Unité de Gestion du Programme
<b>ZIP</b>	:.....Zone d'Intervention du Programme

# SOMMAIRE

<b>DEDICACES .....</b>	<b>I</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>II</b>
<b>RESUME III</b>	
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>IV</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>V</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE. ....</b>	<b>2</b>
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE .....</b>	<b>6</b>
<b>CHAPITRE.1 :CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE. 2 : PRESENTATION DU PASPRU, ORAGNISATION ET FONCTIONNEMENT. ....</b>	<b>12</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DES RESULTATS .....</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES APPORTS DU SERVICE DU CONTROLE INTERNE A L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PASPRU.....</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 2 : LES EFFETS DE L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE DANS LA GOUVERNANCE DU PASPRU .....</b>	<b>31</b>
<b>TROISIEME PARTIE: ANALYSES DES RESULTATS ET SUGGESTIONS .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE 1. LES DIFFICULTES A L'OPERATIONNALISATION HARMONIEUSE DU CONTROLE INTERNE. ....</b>	<b>36</b>
<b>CHAPITRE 2 : SUGGESTIONS ET SOLUTIONS. ....</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>46</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>52</b>

## **INTRODUCTION GENERALE.**

### **I. CONTEXTE GENERAL ET JUSTIFICATION.**

Le programme d'investissement public de l'Etat est mis en œuvre à travers les projets et programmes de développement.

Ces projets et programmes qui doivent contribuer à booster la croissance économique quelle que soit leur source de financement (PTF et/ou Etat) font l'objet d'un suivi attentif de la part du gouvernement et des partenaires techniques et financiers (PTF).

Dans le souci d'assurer une meilleure gouvernance et une gestion harmonisée et efficace des projets et programmes de développement, le gouvernement a adopté en septembre 2007 une nouvelle réglementation générale des projets et programmes de développement.

Trois (03) ans après l'entrée en vigueur de ces textes, la principale remarque est la lenteur constatée dans la mise en œuvre de certaines dispositions réglementaires.

Une des innovations importantes contenues dans la réglementation est la création du service de contrôle interne au niveau du dispositif de gestion des projets et programmes.

Il a pour mission de contribuer à l'amélioration souhaitée dans la gestion des projets et programmes. Malheureusement, les services de contrôle interne ne sont pas opérationnels dans la plupart des projets et programmes de catégorie B comme le prévoit la réglementation.

En effet, les missions de supervision au cours de l'année 2010 ont révélé que sur seize (16) projets et programmes visités, seulement deux disposent d'un service de contrôle interne.

Pourtant, les modalités de gestion financières et comptables des projets et programmes étant fixées conformément aux dispositions de la réglementation générale sur la comptabilité publique, le contrôle interne est essentiel dans la composition des organes d'administration et de direction des projets et programmes de catégorie B.

Du reste, l'article 8 du décret 2007-777/PRES/PM/MEF du 22 novembre 2007 portant organisation et fonctionnement des projets et programmes de développement de catégorie B mentionne clairement le service de contrôle interne comme obligatoire dans l'administration du projet ou programme.

Au regard de cette situation et pour assurer une bonne gouvernance des projets et programmes dans un contexte de rareté des ressources financières, il est apparu nécessaire de pourvoir les services de contrôle interne par voie de nomination en conseil des ministres à titre pilote dans

onze (11) projets et programmes en 2012. Après les premières nominations s'en sont suivies plusieurs autres pour contribuer au respect de la réglementation d'une part et à l'amélioration de la gouvernance d'autre part.

C'est ainsi que le gouvernement par l'institutionnalisation du contrôle interne dans les projets et programmes s'est fixé pour objectif d'assurer quotidiennement le respect des procédures administratives, financières et comptable dans la mise en œuvre des activités quotidiennes au sein de ces structures au Burkina Faso (BF).

Deux ans après avoir pourvu les services de contrôle interne dans certains projets et programmes par nomination, quel bilan fait-on de la contribution de ces services dans l'amélioration de la gouvernance des projets et programme en général, et spécifiquement au PASPRU ? L'opérationnalisation de ce service a-t-il contribué à un meilleur respect de la réglementation ? Quel recadrage peut-on donner à cette opérationnalisation du service de contrôle interne en capitalisant les acquis tout en tirant les leçons des difficultés rencontrées ?

C'est fort de toutes ces interrogations que notre thème, « **Le service du contrôle interne pour une meilleure gouvernance des projets et programmes de développement au Burkina Faso : cas du PASPRU** », trouve toute sa justification.

L'intérêt que nous portons à ce projet tient du fait que le Ministère de l'Economie et des Finances fait de son cheval de bataille la bonne gouvernance dans l'administration publique dont les projets et programmes en sont des démembrements.

Nous avons été motivés également par le fait que nous faisons partis des premiers contrôleurs internes que le MEF a nommé dans les projets et programmes de développements. Enfin, le cas spécifique du PASPRU a retenu notre attention parce que nous y avons été nommé Contrôleur Interne (CI) et avons la charge d'animer le service de contrôle interne.

Pour parvenir aux conclusions de notre étude, une analyse des effets induits par l'opérationnalisation du service de contrôle interne dans les projets et programmes en général, et spécifiquement au PASPRU à partir des connaissances acquises sur le sujet a d'abord été faite.

Puis la problématique et les défis de l'opérationnalisation du service du contrôle interne dans les projets et programmes ont été abordés. Enfin, une étude bilan sera offerte au MEF à propos de cette opérationnalisation pour une meilleure gouvernance de ces structures.

## **II. PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHES.**

Afin de s'assurer du respect de la réglementation et de la bonne gouvernance dans les projets et programmes de développement, le MEF a initié des missions de supervision auprès de seize (16) projets de développement et les résultats ont montré que seulement deux disposaient de services du contrôle interne fonctionnel.

Cette supervision menée à titre pilote a permis de relever des insuffisances notamment :

- l'inexistence du service du contrôle interne dans la plupart des projets et programmes ;
- des manquements à la réglementation en vigueur (passation de marchés, fiscale, du travail, dépenses, etc.);
- des remboursements de dépenses jugées inéligibles par les bailleurs ;
- des manquements dans le respect de certaines dispositions des accords de financement.

Le service de contrôle interne devrait permettre de corriger ces manquements et permettre d'assainir la gestion des ressources financières par un suivi régulier des activités de ces structures.

Au regard des manquements ci-dessus :

- quels sont les apports du service de contrôle interne dans l'amélioration de la bonne gouvernance au PASPRU ?

Cette question principale se décline en questions secondaires suivantes.

- Comment fonctionnait le PASPRU avant l'opérationnalisation du service de contrôle interne ?
- Comment fonctionne le PASPRU après l'opérationnalisation du service de contrôle interne en son sein et quels sont ses apports à l'amélioration de la gouvernance ?

### **III. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE.**

Notre étude vise les objectifs suivants :

#### **L'objectif Principal.**

L'objectif principal de l'étude est de mettre en relief la contribution du service de contrôle interne à l'amélioration de la gouvernance du PASPRU depuis son opérationnalisation par la nomination d'un contrôleur interne.

#### **Les objectifs secondaires.**

L'atteinte de l'objectif principal passe par les objectifs secondaires suivants :

- faire l'état des lieux du PASPRU avant la mise en place du service de contrôle interne ;
- faire la situation après l'opérationnalisation du service du contrôle interne ;
- identifier les obstacles qui entravent la parfaite implantation du service de contrôle interne ;
- proposer des solutions pour un harmonieux fonctionnement du service de contrôle interne.

Pour apporter des réponses adéquates à ces questions, il sera présenté dans un premier temps le cadre de notre étude (1<sup>ère</sup> partie). Les résultats seront par la suite exposés (2<sup>ème</sup> partie) et enfin des propositions seront formulées (3<sup>ème</sup> partie)

## **Première partie : Présentation du cadre de l'étude**

Dans cette partie, les contours théoriques et méthodologiques de l'étude seront définis (chapitre 1). Il sera ensuite délimité le cadre pratique (chapitre 2).

## **CHAPITRE.1 :CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE**

Il s'agira dans un premier temps de définir les concepts et les termes puis la méthodologie et la conduite de notre étude en second lieu

### **I. CADRE THEORIQUE.**

#### **I.1.la réglementation générale des projets ou programmes de développement exécutés au BF**

Il s'agit d'un ensemble de décrets adoptés en 2007 pour régir l'exécution des projets ou programmes de développement au BF. Ces décrets classent les projets ou programmes en trois catégories avec des modes de fonctionnement différents. Il classe ces projets ou programmes en catégorie A, B ou C. De ces trois catégories, seuls les projets ou programmes de catégorie B jouissant d'une autonomie de gestion ont l'obligation de disposer en leur sein, un service du contrôle interne.

#### **I.2. Le projet.**

Le projet peut se définir comme l'ensemble des actions à entreprendre afin de répondre à un besoin défini dans des délais fixés.

Un projet est une action temporaire avec un début et une fin, qui mobilise des ressources identifiées (humaines, matérielles et financières) durant sa réalisation, qui possède un coût et fait l'objet d'une budgétisation de moyens et d'un suivi.

De façon plus spécifique, on peut définir un projet comme un ensemble d'activités et de ressources interdépendantes, organisées de telle sorte qu'elles puissent produire un résultat clairement identifié dans un contexte de temps et de ressources limités et dans un environnement en interaction avec celui-ci.

#### **I.3. Le programme.**

Un programme est une série cohérente de politiques, stratégies, activités et investissements destinés à atteindre un objectif national ou une série d'objectifs nationaux de développement dans un délai précis.

Il peut encore être défini comme un ensemble d'activités intégrées, destinées à une clientèle particulière visant des résultats spécifiques pour lesquels sont consenties des ressources humaines, matérielles et financières

Il peut également être défini comme un ensemble de projets dont les buts convergent vers un objectif global commun.

Enfin le programme peut encore être défini comme un groupe de projets gérés de façon coordonnée afin d'obtenir des résultats impossibles ou plus difficiles à obtenir par une gestion individualisée.

De ces définitions du projet et du programme, nous pouvons dégager les caractéristiques ci – après :

- ils supposent une certaine forme d'innovation;
- ils sont uniques;
- ils ont un cycle de vie;
- ils visent la réalisation d'un résultat final concret soumis à des exigences de qualité ;
- ils sont entrepris pour un client ;
- ils doivent être exécutés dans un contexte de limitation des ressources ;
- ils interagissent avec d'autres projets et avec les opérations courantes de l'organisation ;
- ils exigent le recours à des ressources de provenances diverses ;
- ils exigent le recours à des spécialistes de plusieurs disciplines.

Au regard de ces différentes caractéristiques nous constatons que les projets et programmes ont une durée de vie limitée. Durée dans laquelle ils doivent atteindre des objectifs qui leur sont assignés avec des ressources limitées ; d'où la nécessité de veiller à une gouvernance saine pour l'atteinte effective de ces objectifs dans les délais impartis.

#### **I.4. Le contrôle interne.**

Le contrôle interne est<sup>1</sup> « un processus mis en œuvre par les dirigeants et le personnel d'une organisation, à quelque niveau que ce soit, destiné à leur donner en permanence une assurance raisonnable que les opérations sont réalisées, sécurisées, optimisées et permettent à l'organisation d'atteindre ses objectifs de base, de performance, de rentabilité et de protection du patrimoine ; les informations financières sont fiables ; les lois, les réglementations et les directives de l'organisations sont respectées » De cette définition, il ressort que le contrôle

---

<sup>1</sup> Cours de contrôle interne 2iE 2014-2015 dispensé par Kiesma SAM

interne est l'ensemble des diligences mises en œuvre par une structure pour une gestion saine ; ce qui suppose l'implication de l'ensemble du personnel de la structure pour veiller au respect des normes édictées.

### **I.5. L'audit interne.**

La définition de l'audit interne dans la nouvelle conception est<sup>2</sup> « l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.

Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité »

### **I.6. Le service du contrôle interne selon le décret 2007-777/PRES/PM/MEF du 22 novembre 2007.**

L'article 08 du décret ci-dessus cité, énumère les services dont doit disposer tout projet ou programme de développement de catégorie B et fait mention du service du contrôle interne. Ce service est chargé du contrôle financier et du respect des procédures administratives financières et comptables.

Dans l'esprit du décret, le service de contrôle interne a pour rôle les contrôles a priori des actes à l'image de ce qui se fait dans les services de contrôle financier traditionnel ou tout acte ayant une incidence financière doit avoir le visa préalable du contrôleur financier.

### **I.7. Le contrôleur interne.**

Le contrôleur interne est défini dans le guide pratique du contrôleur interne de projet ou programme de développement, comme un professionnel employé, qui exerce de façon indépendante et compétente. Il participe à la mise en place, au suivi et à l'amélioration du dispositif de contrôle interne.

---

<sup>2</sup> Cours de contrôle interne 2iE 2014-2015 dispensé par Kiesma SAM.

## **I.8. L'auditeur interne.**

Le même guide pratique du contrôleur interne définit l'auditeur interne comme celui qui placé sous l'autorité du Directeur général doit veiller au respect des règles et procédures opérationnelles du projet afin de contribuer à la gestion efficiente et apporter des conseils, des propositions et des recommandations à la direction.

On constate des similitudes dans les deux notions, mais, la distinction réside dans le fait que le contrôleur interne s'assure en permanence du respect des procédures, de la fiabilité des informations financières et de la sécurité des transactions.

Plusieurs auteurs estiment que la notion de contrôleur interne surtout utilisée par l'administration publique est faite à tort car le contrôle interne n'est pas une fonction mais un dispositif, un état d'esprit de l'ensemble des acteurs d'une structure.

## **I.7. Définitions des critères d'amélioration.**

**Le résultat**<sup>3</sup> : « tout ce qui produit ou commence à exister à la suite d'une intervention », « ce qui produit une activité consciente dirigée vers une fin ».

Un résultat est un changement descriptible ou mesurable qui découle d'une relation de cause à effet. Selon le principe de la Gestion axée sur les Résultats (GAR) les résultats peuvent être finaux on parle dans ce cas d'impact, intermédiaires ou effets et immédiats qui sont les extrants.

**L'efficience**<sup>4</sup> : c'est le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre (financier, humain, temps, etc.).

**L'efficacité**<sup>5</sup> : degré de réalisation des objectifs d'un projet. L'efficacité s'apprécie par comparaison entre résultats obtenus (produits, effets directs, impact) et résultats attendus tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

**Les effets**<sup>6</sup> : changement voulu ou non résultant directement ou indirectement d'une intervention de développement.

---

<sup>3</sup> Cours de gestion axée sur les résultats de 2iE 2014.-

<sup>4</sup> Annexe A6 guide pratique de suivi-évaluation des projets

<sup>5</sup> Annexe A6 guide pratique de suivi-évaluation des projets

<sup>6</sup> Annexe A6 guide pratique de suivi-évaluation

## **II. CADRE METHODOLOGIQUE**

Il s'agira de décrire les méthodes utilisées pour parvenir aux résultats de l'étude.

### **II.1 L'observation**

Le contrôleur interne a pris service au PASPRU en octobre 2012. Il a observé les pratiques en cours dans les différents services du programme. Cela lui a permis de se faire une idée des procédures mises en place et de s'assurer de leur conformité avec la législation en vigueur. A partir de là, il a pu percevoir des manquements nécessitant des corrections.

### **II.2 Le recueil de données**

Cet exercice a consisté à demander à tous les services détenteurs de documents administratifs, comptables et financiers, à les rendre disponibles en vue d'un examen plus approfondi. Plus spécifiquement, il s'est agi de recueillir le plus de données possibles à même de permettre au contrôleur interne de mieux apprécier les pratiques dans le programme.

### **II.3 La recherche documentaire**

Dans le cadre de l'étude et dans l'objectif d'exercer les fonctions de contrôleur interne avec le respect des normes qui sied, il est apparu nécessaire de rechercher les documents adéquats ; notamment la documentation sur le contrôle interne, l'audit interne, le contrôle de gestion, les documents de conception et de gestion du PASPRU, les textes réglementant les projets et programmes de développement, le manuel des procédures administratives, financières et comptables du PASPRU, etc.

### **II.4. L'entretien**

Des interviews ont été réalisées avec les responsables et les agents des différents services du programme Il s'agira dans un premier temps de définir les concepts et les termes puis la méthodologie et la conduite de notre étude en second lieu, les autorités en charge de la tutelle du programme, notamment d'un chargé d'étude au Secrétariat Général du Ministère en charge de l'Agriculture, le DGPER. Cela a permis de mieux s'imprégner des réalités.

Après la présentation du cadre théorique et méthodologique qui a mis en exergue les théories qui englobent notre thème d'étude, puis la description de la démarche méthodologique, nous allons aborder le cadre pratique qui consistera en une présentation du PASPRU.

## **CHAPITRE. 2 : PRESENTATION DU PASPRU, ORAGNISATION ET FONCTIONNEMENT.**

### **I. PRESENTATION DU PASPRU.**

Le PASPRU a été conçu à l'initiative du gouvernement Burkinabè et du FIDA afin de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural à travers le développement du secteur privé local. Il intervient dans le maillon de la transformation des produits agro-sylvo-pastoraux en apportant des appuis aux micro- entreprises sous forme de renforcement de capacité, l'octroi de subvention en numéraires ou en matériels de production.

Le programme est prévu pour être exécuté sur une durée de six ans et est rentré en vigueur le 08 décembre 2010. Le budget total du programme est de vingt millions dix-sept mille dollars (20 017 000 \$ US), soit neuf milliards cinquante un millions soixante mille (9 051 060 000) francs CFA.

Le FIDA intervient dans ce budget avec un prêt à hauteur de trois milliards six cent trente-trois millions sept cent cinquante mille (3 633 750 000) francs CFA et en don du même montant.

L'apport de l'Etat Burkinabè est de un milliard sept cent quarante millions trois cent quarante mille (1 740 340 000) francs CFA. Quant aux bénéficiaires, ils contribuent à hauteur de quarante-trois millions deux cent vingt mille (43 220 000) francs CFA.

#### **I.1. La zone d'intervention du programme (ZIP)**

Dans la conception du PASPRU, il était prévu que sept (07) régions sur les treize (13) que compte le pays soient couvertes par les activités du programme. Mais seulement quatre régions sont couvertes de nos jours.

Il s'agit de la région des Cascades et celle des Hauts Bassin couvertes par l'antenne Ouest du programme basée à Bobo-Dioulasso qui anime les activités dans les deux régions.

Nous avons la région de l'Est et celle du Centre-Est couvertes par l'antenne de l'Est basée à Fada N'Gourma qui anime les activités dans les deux régions.

Les régions du Nord, du Centre-Nord et de la Boucle du Mouhoun qui devaient bénéficier des appuis du programme n'ont pas encore été touchées.

## **I.2. Les composantes du programme.**

Le programme comprend trois composantes qui sont les suivantes :

- La composante A « accès des micro-entreprises rurales aux services non financiers » ; avec trois sous composantes qui sont :
  - ✓ sous composante A1 Facilitation de l'accès des MER aux services de développement aux entreprises (SDE) qui doit favoriser le développement des MER de la ZIP en leur facilitant l'accès à une offre durable de SDE de proximité, adapté à leurs besoins ;
  - ✓ sous composante A2 « Facilitation de l'accès à la formation aux métiers et à l'apprentissage » qui vise essentiellement à former les promoteurs des MER et leurs employés dans les domaines techniques et de gestion de leurs activités ;
  - ✓ sous composante A3 « Facilitation de l'accès aux informations, technologies et innovations » qui vise à faciliter l'accès des MER engagées dans les activités de transformation et dans les activités artisanales aux technologies appropriées nécessaires au développement durable de leurs activités et à l'information.
- La composante B « amélioration de l'environnement des micro-entreprises » qui initialement avaient trois sous composantes mais une mission de supervision de 2013 a proposé de réduire les composantes qui sont au nombre deux à savoir :
  - ✓ sous composante B1 « le Fonds de Développement des Micro-Entreprises Rurales (FODEMER) » qui est un instrument de financement par subventions à couts partagés sur la base de montages financiers qui associent simultanément les ressources du PASPRU et celles des promoteurs. Le FODEMER comporte trois guichets (le fonds d'incitation, le fonds d'innovation et le fonds d'infrastructures économiques ;
  - ✓ sous composante B2 « Renforcement des associations des MER » qui vise à renforcer les organisations de MER et à accroître la représentation des MER, dans les organisations professionnelles et faitières de filières/métiers dont les capacités seront renforcées pour participer au dialogue politique et fournir des services à leurs membres

- La composante C « gestion du programme » qui a pour objectifs de mettre en place les mécanismes et dispositifs permettant de coordonner, gérer, suivre et évaluer la mise en œuvre des activités et les impacts du programme.

Une composante D « suivi-évaluation et appui au programme-pays » existait avec deux sous composantes mais la mission de supervision de 2012 a proposé sa suppression et son transfert dans la composante C.

### **I.3. L'objectif.**

L'objectif de développement du PASPRU est de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale à travers le développement du secteur privé local. Ses objectifs spécifiques sont :

- améliorer l'accès durable des groupes cibles aux services de développement aux entreprises rurales ainsi qu'à des formations professionnelles et à la technologie ;
- contribuer à créer un environnement propice au développement du secteur privé local en milieu rural.

### **I.4. Groupe-cible du programme.**

Le programme fait bénéficier deux catégories de cibles à savoir la cible directe et la cible indirecte.

Ainsi, la cible directe est constituée d'un continuum d'entreprises rurales allant des promoteurs d'initiatives économiques (PIE) et d'activités génératrices de revenus (AGR) présentant un réel potentiel de développement avec un ciblage de femmes et de jeunes, aux micro entreprises (MER) et leurs associations. A terme, il est prévu d'appuyer douze mille (12 000) micro-entreprises rurales en six ans. La cible indirecte est de 96 000 MER.

### **I.5. les principes directeurs.**

Les principes directeurs qui serviront de référence durant la mise en œuvre du PASPRU s'articulent autour des points suivants :

- approche de transfert de technologie ;
- approche basée sur la demande ;
- approche chaine de valeur ;
- partenariat public et privé et obligation de rendre compte ;
- suivi et évaluation basé sur le système du PAMER.

## **I.6. le Mode d'intervention du PASPRU.**

La méthode d'intervention du programme est basée sur le « faire faire ». En effet, pour les différentes actions au bénéfice du public cible, il est fait recours à des partenaires pour la mise en œuvre. Ces partenaires ont pour la plupart été identifiés dès la conception du programme et des contrats d'objectifs sont conclus annuellement avec ceux-ci.

Il s'agit du Centre Ecologique Albert Schweizer (CEAS), de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE), du Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA), de l'Institut pour la Recherche en Sciences Appliquées et Technologie (IRSAT). A ceux-ci, il faut ajouter les Centres de Ressources en Entreprenariat Rural (CREER) qui sont des centres d'appui conseil de proximité à l'endroit des micro-entreprises rurales.

Ils ont été recrutés et capacités par la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso (MEBF) et sont basés dans les micros pôles économiques de la zone d'intervention du programme. Sur une prévision de soixante, seulement vingt-neuf sont opérationnels dans la zone couverte par les antennes fonctionnelles.

Pour leur permettre de fournir des services de qualité aux micro-entreprises rurales, il est prévu de les doter d'un kit de matériels assorti d'un cahier des charges pour l'utilisation et une subvention de fonctionnement.

## **II. L'ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU PASPRU.**

Pour sa mise en œuvre, il a été mis en place un comité de pilotage (COFIL) en charge de définir les grandes orientations et du suivi-contrôle des activités, une unité de gestion du programme (UGP) en charge de la conduite des activités à même de permettre d'atteindre les objectifs du programme.

Une direction générale du ministère de l'agriculture en l'occurrence la Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale (DGPER) a été désignée pour un suivi rapproché des activités du programme.

Pour s'assurer de la bonne conduite des activités sur le terrain et pour une gestion du portefeuille de proximité, deux antennes ont été mises en place dont l'une à l'Est basée à Fada N'Gourma, et l'autre à l'Ouest basée à Bobo-Dioulasso.

## **II.1. Le comité de pilotage.**

Il est chargé de donner les orientations stratégiques pour la conduite des activités du programme et de s'assurer de la mise en œuvre effective du programme. C'est l'organe d'orientation du programme composé par toutes les parties prenantes à la mise en œuvre du programme. Il examine et valide les projets de Programme de Travail et Budget annuel ainsi que les rapports d'exécution des activités.

## **II.2. La Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale.**

C'est la direction du ministère en charge de l'agriculture qui est chargée du suivi des activités du PASPRU. A ce titre, elle est membre du comité de pilotage du PASPRU et elle est présente à toutes les activités importantes du programme. Elle lui apporte les appuis et les conseils nécessaires pour la bonne marche des activités du programme.

## **II.3. L'unité de gestion du programme.**

L'unité de gestion du programme basée à Ouagadougou coordonne la mise en œuvre des activités du programme dans toute la zone d'intervention du programme. Il comprend :

### **II.3.1. Le bureau du Coordonnateur National (CN).**

Il est responsable de gestion des ressources du programme, de la planification, de l'organisation, du contrôle et de la mise en œuvre de l'ensemble des activités du programme en vue de la réalisation des objectifs fixés. Il est assisté par une assistante de direction qui a en charge également l'archivage des documents.

### **II.3.2. Le Responsable Administratif et Financier (RAF).**

Il est chargé de planifier, coordonner, suivre et contrôler l'ensemble des activités administratives et financières du programme et mettre en œuvre le contrôle financier et le contrôle de gestion du programme. Il est assisté d'un comptable chargé d'exécuter les opérations comptables et financières.

### **II.3.3. Le Responsable du Suivi-Evaluation (RSE).**

Il a pour missions d'assurer la mise en œuvre de la stratégie d'intervention du programme, d'appuyer le coordonnateur dans toutes les tâches de coordination, de planification et de suivi des activités et d'assurer l'intérim du coordonnateur en cas de besoin.

Il est en outre chargé d'élaborer la stratégie générale du suivi-évaluation et la mise sur pied du système au sein du PASPRU d'assurer la consolidation des données de suivi du programme , de veiller à la bonne mise en œuvre du système par les principaux acteurs et de coordonner les activités de suivi-évaluation des antennes.

#### **II.3.4. Le Responsable d'Appui aux Micro-Entreprises Rurales (RAMER).**

Il a pour missions d'élaborer les projets de PTBA sur la base des propositions émanant du niveau régional, d'assurer le suivi-évaluation des réalisations à travers les rapports élaborés par les antennes et les opérateurs ainsi qu'à travers les évaluations participatives.

#### **II.3.5. Le Responsable des Volets Technologies et de Formation Professionnelles (RVTFP).**

Sa mission consiste à contribuer à créer un environnement propice au développement du secteur privé local, à programmer, coordonner et suivre les formations à dispenser aux micro-entreprises rurales.

#### **II.3.6. Le personnel d'appui.**

Un personnel composé de trois (03) chauffeurs et un agent de sécurité concourent également à la bonne marche du PASPRU.

### **II.4. Les services déconcentrés du PASPRU.**

Il s'agit des antennes opérationnelles qui sont au nombre de deux.

#### **II.4.1. L'antenne de l'Est.**

Elle est basée à Fada N'Gourma et a pour missions de mettre en œuvre dans les régions du Centre Est et de l'Est les programmes d'actions arrêtés dans le PTBA et de contribuer à la réalisation des objectifs de synergie avec les autres projets et programmes ainsi qu'avec les partenaires du PASPRU.

Elle est en outre chargée du suivi de l'ensemble des activités des partenaires et de représenter le PASPRU dans les deux régions. L'antenne est dirigée par un chef d'antenne assisté d'un secrétaire comptable et d'un chauffeur.

#### **II.4.2. L'antenne de l'Ouest.**

Elle est basée à Bobo-Dioulasso et a pour missions de mettre en œuvre dans les régions des Hauts-Bassins et des Cascades les programmes d'actions arrêtés dans le PTBA et de

contribuer à la réalisation des objectifs de synergie avec les autres projets et programmes ainsi qu'avec les partenaires du PASPRU.

Elle est en outre chargée du suivi de l'ensemble des activités des partenaires et de représenter le PASPRU dans les deux régions. L'antenne est dirigée par un chef d'antenne assisté d'un secrétaire comptable et d'un chauffeur.

#### **II.4.3. Les Centres de Ressources en Entrepreneuriat Rural.**

Les gestionnaires de ces centres agissent au niveau déconcentré pour offrir des services de proximité aux MER sous la supervision des antennes. Ils ne sont certes pas des employés du programme mais entretiennent des rapports contractuels évalués annuellement avant d'être renouvelés.

Le service de contrôleur interne n'est pas intégré dans l'organigramme du PASPRU. Pourtant il est prévu qu'il en soit ainsi dans la réglementation des projets et programmes de développement.

### **III. LA GESTION ADMINISTRATIVE, COMPTABLE ET FINANCIERE DU PASPRU AVANT L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE.**

L'essentielle des tâches administratives, financières et comptables est confié au service administratif et financier animé par le responsable administratif et financier (RAF) assisté d'un comptable au niveau central à l'UGP et les secrétaires comptables au niveau déconcentré dans les antennes.

#### **III.1. La gestion du personnel.**

La gestion du personnel est assurée par le service administratif et financier où sont gardés les dossiers individuels de tous les agents avec les pièces requises et les contrats de travail. Ces dossiers devraient être mis à jour régulièrement par les nouveaux actes concernant chaque agent dans son dossier.

Cette mise à jour n'est pas faite d'où l'absence de certains actes dans les dossiers individuels. L'évaluation du personnel, prévue pour se faire chaque année, et devant être un préalable au renouvellement du contrat du travailleur, n'est pas régulièrement faite.

### **III.2. La gestion des achats.**

Les achats d'un montant supérieur à cinq millions (5 000 000) de francs CFA toutes taxes comprises, sont du ressort de la direction des marchés publics (DMP) du ministère en charge de l'agriculture. Pour les achats inférieurs à ce montant, le service administratif et financier consulte trois (03) fournisseurs qui répondent par l'envoi de leurs offres sous forme de factures pro forma dans des sous chemises.

Le fournisseur retenu est celui qui présente l'offre la moins « disante ». Il a été constaté que ce sont les mêmes fournisseurs qui sont retenus à toutes les consultations. Ce qui était une entorse à la réglementation des achats qui prône l'équité, la transparence et la mise en concurrence réelle des fournisseurs. Il faut souligner l'inexistence d'un répertoire des fournisseurs comme le dispose le manuel des procédures administratives, financières et comptables du programme.

### **III.3. La gestion des stocks.**

Les achats se faisaient en fonction des besoins du moment. Il n'existait donc pas de stock de fournitures de bureau, de consommables informatiques et bureautique. Seul le carburant est stocké sur les cartes électroniques et des outils de gestion mis en place pour le suivi de son utilisation. Il n'en est pas de même pour les autres stocks.

Bien que des outils de gestion soient mis en place, la procédure de sa gestion présentait des risques de mauvaise gestion. En effet c'est le gestionnaire du stock de carburant qui autorise les sorties et le suivi des stocks.

### **III.4. La gestion des contrats d'objectifs.**

Les contrats d'objectifs sont des accords passés avec des partenaires institutionnels du PASPRU (services publics, associations) pour la mise en œuvre de certaines activités du programme. Ces partenaires sont bien identifiés et figurent dans les documents du programme.

Pour l'exécution des termes des accords, il est mis à leur disposition les sommes nécessaires à la réalisation des activités (construction, achats d'équipement, etc.).

Il a été constaté une absence de clauses exigeant la réception des ouvrages ou des biens avant la libération des décomptes qu'ils demandent. L'absence de ces clauses ne permet pas de s'assurer de la bonne qualité des ouvrages ou des biens avant le paiement des sommes intégrales.

### **III.5. La vérification des pièces.**

Les pièces comptables, justifiant les dépenses effectuées, doivent être vérifiées pour s'assurer de leur qualité avant d'être transmises aux bailleurs sous forme de Demande de Retrait de Fonds (DRF), Demande de Paiement Direct (DPD) ou au Trésor public en vue d'un réapprovisionnement. Cette tâche incombe au service administratif et financier qui doit s'assurer que les pièces fournies par les antennes et les siennes sont conformes.

### **III.6. La gestion des missions.**

Les missions sont autorisées par le coordonnateur national qui instruit le service administratif et financier à mettre à la disposition des missionnaires le carburant nécessaire en fonction de la distance. Il prépare également un état pour le paiement des frais de mission.

Il verse en totalité les frais de mission. Ce qui est un manquement à la procédure qui voudrait que les frais de mission soient payés en deux tranches. Une première tranche au départ, et l'autre après dépôt d'un rapport de mission.

### **III.7. Le paiement des factures.**

Des précautions doivent être prises pour s'assurer que les factures présentées pour paiement sont libératoires, c'est-à-dire vérifier que la somme libérée est au profit de celui qui a fourni la prestation ou livré le bien.

De façon générale, il faut s'assurer du respect des réglementations en vigueur, notamment la réglementation fiscale afin de ne pas courir le risque d'encourir des amendes et des pénalités et les procédures décrites dans le manuel de procédure du programme.

Au regard de tous ce qui précède, nous pensons que la vision du gouvernement de doter tous les projets et programmes de catégories B d'un service de contrôle interne est pertinente dans la mesure où ce service pourrait contribuer à une amélioration sensible de la gouvernance de nos projets et programmes dans un contexte de rareté des ressources et d'un besoin croissant de nos populations.

## **IV. ATTRIBUTION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE DU PASPRU.**

Le service de contrôle interne a pour mission de permettre au PASPRU une bonne maîtrise des risques qui pourraient compromettre l'atteinte de ses objectifs. Il s'intéresse à tous les maillons de la chaîne de fonctionnement du PASPRU et s'assure que les procédures administratives, comptables et financières sont respectées.

Il procède par un examen minutieux des documents et des procédures. Ensuite, il formule des recommandations à l'endroit du coordonnateur et de la tutelle technique et financière.

#### **IV.1. La gestion du personnel.**

Pour une bonne gestion du personnel, le service de contrôle interne doit s'assurer :

- du respect de la procédure de recrutement ;
- de la présence des contrats de travail dûment signé par les personnes compétentes ;
- de la bonne tenue des dossiers du personnel ;
- de la prise en compte des avantages sociaux des travailleurs ;
- du reversement effectif des retenus opérées sur la rémunération du personnel ;
- de l'évaluation annuelle du personnel.

#### **IV.2. La gestion des achats.**

La procédure des achats devrait permettre d'assurer l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition. Elle doit être à mesure de garantir une égalité dans le traitement des fournisseurs et une transparence. La réglementation en la matière devra être scrupuleusement respectée pour offrir une réelle transparence.

#### **IV.3. La gestion des stocks.**

Des outils de gestion devraient être élaborés pour assurer un meilleur suivi et une gestion saine des stocks. De bonnes pratiques existent et le service du contrôle interne de concert avec le service administratif et financier devra contribuer à les mettre en œuvres. Il s'agit notamment des outils de gestion fiables et efficaces pour une bonne gestion des stocks. Ces outils sont valables pour la gestion des stocks de carburant et de fournitures et consommables de bureau.

#### **IV.4. La gestion des contrats.**

Lors de la conclusion des contrats d'objectifs avec les partenaires, un mécanisme devrait être mis en place afin de s'assurer de la qualité des ouvrages et des prestations livrés au programme. Cela aura pour avantage des ouvrages ou des services durables et de bonne qualité. Le service de contrôle devra donc veiller à la conclusion de contrats d'objectifs offrant toutes les garanties que les obligations contractuelles seront respectées.

#### **IV.5. La vérification des pièces comptables.**

Les vérifications des pièces comptables se font essentiellement a posteriori et pour une période donnée, généralement par trimestre.

Les pièces sont transmises au service de contrôle interne qui les examine, relève les insuffisances et produit un rapport de vérification faisant ressortir les insuffisances et formule des recommandations pour améliorer la gestion. Le rapport ainsi produit est adressé au coordonnateur avec ampliations au service concerné pour prise en compte et au service administratif et financier.

#### **IV.6. La gestion des missions.**

La gestion des missions est décrite dans le manuel de procédures du programme. Le service de contrôle interne devrait s'assurer que les procédures de gestion sont bien respectées. Il doit notamment s'assurer que :

- la mission a été autorisée par le coordonnateur national ;
- les ordres de missions sont signés par l'autorité compétente ;
- les taux des frais de mission sont bien respectés ;
- les ordres de mission sont visés à l'arrivée et au départ de la mission ;
- les rapports de missions sont produits.

#### **IV.7. Les paiements des factures.**

Avant tout paiement, l'autorisation devrait émaner de l'ordonnateur et contresignée par le RAF. Cette autorisation doit être explicite et matérialisée par des documents.

A cet effet, il peut être envisagé l'élaboration de fiches de décaissement sur lesquelles figureront les références des lignes du budget, l'intitulé et le montant, afin de s'assurer que le décaissement est fait pour payer une dépense prévue, éligible, mais également pour s'assurer qu'il y a des crédits disponibles.

Cela aura pour avantage d'éviter les dépassements de crédits.

Il doit veiller en outre au respect de la réglementation fiscale et comptable.

#### **IV.8. L'assistance aux organes de contrôle externe.**

Le service de contrôle interne est le premier interlocuteur des différents organes de contrôle externe. Il a pour mission d'assister les missions de contrôle, d'inspection, de supervision et d'audit externe.

#### **IV.9. La production de rapports aux autorités de tutelle.**

Le service de contrôle interne rédige trimestriellement des rapports qu'il adresse au Secrétaire général du ministère de l'économie et des finances avec ampliations au Secrétaire général du ministère en charge de l'agriculture, président du comité de pilotage du PASPRU et au coordonnateur. Outre ces rapports trimestriels, des rapports circonstanciés sont produits à l'attention des autorités en cas de nécessité.

#### **IV.10. Les missions de conseil.**

Le service du contrôle interne est également sollicité par les autres services pour des avis éclairés sur des dossiers et participe de ce fait à l'amélioration de ces dossiers par ses apports.

## **Deuxième partie : Présentation des résultats**

## **CHAPITRE 1 : LES APPORTS DU SERVICE DU CONTROLE INTERNE A L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PASPRU.**

De par la simple opérationnalisation du service de contrôle interne au PASPRU, les pratiques ont beaucoup changé. Des actions y ont été menées à même d'améliorer la gouvernance au sein du PASPRU, notamment la mise en place des organes et outils de gestion puis des recommandations à l'endroit du premier responsable, du personnel et des autorités.

### **I. LES RESULTATS PRODUITS PAR LA MISE EN PLACE DES ORGANES ET OUTILS DE GESTION.**

#### **I.1. Les effets des organes de gestion.**

Pour assurer une transparence dans la gestion des acquisitions, il a été mis en place sur proposition du contrôleur interne des organes en charge de ces acquisitions au lieu de laisser la gestion et le contrôle au service administratif et financier comme c'était le cas.

##### **I.1.1. Pour les acquisitions de biens ou de services.**

Les acquisitions d'un montant inférieur à cinq millions (5 000 000) de francs CFA toutes taxes comprises, sont traitées par une commission mise en place au sein de l'UGP et des antennes. La composition de cette commission varie en fonction de la nature des produits ou du service.

Ainsi, dès que le besoin est exprimé, il est fait appel à trois fournisseurs inscrits dans le répertoire constitué à cet effet, afin qu'ils fassent parvenir leur offre dans un délai précis et sous plis fermés.

A l'échéance du délai fixé, les offres sont analysées par la commission qui retient la meilleure offre et dresse un procès-verbal en motivant son choix et archive l'ensemble des dossiers pour les consultations ultérieures.

##### **I.1.2. Pour les réceptions des biens et services.**

Lorsque le fournisseur retenu réunit les besoins sollicités, il procède à la livraison au programme. Pour la réception, il a été mis en place une commission dont la composition varie en fonction de la nature du produit ou du service.

La commission procède à la vérification de la conformité par rapport aux prescriptions et à la quantité. Elle dresse par la suite un procès-verbal de réception et les différents bordereaux sont signés puis le matériel réceptionné.

### **I.1.3. Pour la réalisation des inventaires périodiques.**

Il est fait obligation aux projets et programmes de développement de procéder à l'inventaire annuel du matériel. Pour réaliser cet inventaire dans la transparence, il a été mis en place une commission à cet effet. Cette commission est composée du RAF, du comptable. Le contrôleur interne en fait partie en tant qu'observateur. La commission a pour mission de faire l'inventaire du matériel immobilier, mobilier et des stocks de consommables détenus par l'UGP et les antennes du PASPRU. Elle vérifie l'existence effective dudit matériel et donne son opinion sur son état. Enfin, elle procède à la codification du nouveau matériel et en dresse un procès-verbal.

### **I.2. Les outils de gestion.**

Pour une gestion efficace du patrimoine du programme, le service de contrôle interne de concert avec le service administratif et financier a mis en place un certain nombre d'outils.

#### **I.2.1. Les outils de gestion du carburant.**

Pour une bonne gestion du carburant, il a été mis en place un registre servant à suivre les entrées (commande de carburant) et les sorties de carburant (ravitaillement des véhicules). Ainsi, dès que le carburant commandé est livré, il est enregistré par le comptable dans le registre.

Pour les sorties, un carnet à triple feuillet a été élaboré où sont mentionnés la valeur servie, le nom du demandeur, les références du véhicule et le motif. Après la sortie est constatée dans le registre de gestion du carburant.

Il a été également mis en place des carnets de bord dans tous les véhicules. Il a été fait obligation aux chauffeurs d'y noter tous les ravitaillements afin de permettre un suivi rigoureux de la gestion du carburant. Le carnet de bord est périodiquement vérifié et arrêté par le comptable ou les secrétaires comptables.

#### **I.2.2. Les outils de gestion des fournitures et consommables.**

La gestion des fournitures et consommables n'a pas été occultée par la mise en place des outils de gestion. Il a été proposé d'éviter les achats à la demande et de faire des achats pour une période donnée (trimestrielle) et d'ouvrir un registre pour le suivi de la gestion.

Ainsi, à la commande, le comptable enregistre les quantités commandées par nature d'articles. Pour les sorties, une fiche d'expression de besoin est renseignée avec les quantités demandées par le chef de service demandeur.

La fiche est transmise au RAF qui donne son accord et le comptable sert les biens demandés en inscrivant en même temps la sortie dans le registre.

Cette procédure permet de faire des achats plus importants donc une économie d'échelle, de suivre la consommation et relever les cas d'abus s'il y'a lieu.

Toujours dans un souci d'améliorer la gestion en vue de l'atteinte des objectifs, le service de contrôle interne a, au regard des constats fait lors des différents contrôles effectués, formulé des recommandations.

## **II. Les recommandations formulées.**

Suite aux contrôles effectués, des recommandations ont été formulées par le service de contrôle interne pour corriger les manquements constatés. Ces recommandations ont été formulées à l'endroit de l'UGP, aux antennes du programme et aux autorités de tutelle du programme.

### **II.1. Les recommandations formulées aux antennes.**

Ces recommandations font suite au contrôle des pièces comptables des antennes opérationnelles à savoir celle de l'Est et celle de l'Ouest.

#### **II.1.1. Une meilleure gestion des stocks.**

Il a été recommandé de constituer des stocks de fournitures et de carburant pour permettre d'utilisation des outils de gestion mis en place. Il est ressorti que l'approvisionnement est fait en petite quantité ce qui ne permet pas une optimisation des achats.

#### **II.1.2. Une meilleure gestion des acquisitions.**

L'utilisation des fiches d'expression de besoin avant tout achat a été l'une des recommandations. Il a été recommandé le respect de la procédure de sélection des fournisseurs et l'établissement effectif de procès-verbaux motivant le choix des attributaires.

#### **II.1.3. Un meilleur respect de la réglementation fiscale.**

Au regard des manquements constatés, le service du contrôle interne à appeler à plus de rigueur dans le respect de la réglementation fiscale afin d'éviter de faire subir au programme des pénalités et amendes fiscales qui ne sont pas acceptées par le bailleur.

Il s'agit de l'apposition effective des droits de timbres fiscaux dès que le seuil requis est atteint, l'opération des retenues à titre d'acompte sur les sommes versées aux prestataires de service et l'enregistrement effectif des marchés devant faire l'objet d'enregistrement.

#### **II.1.4. Une meilleure gestion des missions.**

Il s'agit de la production effective des rapports de mission, du reversement de trop perçu sur les frais de mission, du respect des paiements des frais de mission en deux tranches et du suivi de la consommation du carburant.

#### **II.1.5. Une meilleure gestion des fonds et la transmission des pièces comptables.**

Pour une meilleure gestion des fonds, il a été recommandé plus de rigueur dans la production de pièces et leur transmission dans les meilleurs délais. Ces pièces sont annexées aux demandes de remboursement introduites auprès du bailleur. Plus les pièces sont de qualité et introduites dans les délais, le traitement et la suite réservée se font plus rapidement. Ce qui pourrait contribuer énormément à éviter les tensions de trésorerie.

Une autre recommandation formulée, a concerné la gestion financière. Il a été suggéré de procéder au reversement systématique des reliquats de fonds suite à la tenue des activités. Les responsables des activités devraient en outre éviter les paiements en numéraires lorsque le montant excède le seuil fixé par la réglementation.

Afin de s'assurer de la prise en compte des recommandations formulées, une note de service a été initiée par le service de contrôle interne à la signature du coordonnateur du programme pour le respect des recommandations formulées par le CI et des autres structures de contrôle externe et de suivi.

### **II.2. Les recommandations formulées à l'UGP.**

A l'attention de l'UGP, le service de contrôle interne a formulé des propositions de solutions pour une meilleure gouvernance.

#### **II.2.1. Une meilleure gestion des missions.**

Il a été constaté, suite à l'examen des ordres de mission, qu'une bonne partie des ordres de mission était signée du coordonnateur contrairement à la réglementation en la matière.

De même plusieurs missions n'ont pas fait l'objet de rapport alors que les frais de mission sont entièrement payés contrairement aux dispositions contenues dans le manuel de procédures administratives, financières et comptables du programme.

Il a donc été demandé que les rapports soient produits avant le paiement du reliquat des frais de mission et que les ordres de mission soient signés par l'autorité compétente.

#### **II.2.2. Une meilleure application de la réglementation fiscale.**

Il est ressorti que des contrats qui devraient être présentés à la formalité de l'enregistrement de l'ont pas été. De même, des retenues à la source qui devraient être opérées avant le paiement de certaines factures ont été omises et des marchés devant être soumis à la formalité de l'enregistrement ne le sont pas.

Les recommandations formulées étaient un rappel à plus de rigueur dans le traitement de ces dossiers afin d'éviter de faire subir au programme des pénalités et amendes fiscales qui, n'étant pas acceptées par le bailleur, feront donc accroître les dépenses non éligibles.

#### **II.2.3. Une meilleure gestion du personnel.**

Pour ce volet, il a été demandé que les évaluations se fassent régulièrement et dans les délais impartis chaque année et le dossier individuel de chaque agent tenu à jour. Cette tenue à jour des dossiers individuels est faite par le classement de tout acte concernant un agent dans son dossier individuel.

#### **II.2.4. Une meilleure gestion du matériel.**

Pour ce qui est du matériel, surtout les véhicules, au regard des abus constatés dans l'usage, le décret et l'arrêté portant réglementation de leur usage ont été ventilés pour une large diffusion et il a été demandé un strict respect des textes en la matière.

#### **II.2.5. La proposition de notes de service.**

Des notes de service ont été initiées par le CI à la signature du CN pour corriger certaines insuffisances constatées. Il en est ainsi de la gestion de la caisse des menues dépenses, des commissions d'attribution et de réception des achats de moins de cinq millions (5000 000) Francs CFA toutes taxes comprises, de la consolidation périodique de la comptabilité.

### **II.3. Les recommandations formulées à la tutelle.**

Une des recommandations faites à l'endroit des autorités de la tutelle technique et financière a concerné la nécessité de prendre des mesures diligentes en vue de l'opérationnalisation effective des trois nouvelles antennes dans les meilleurs délais. Cela, pour donner l'assurance que le programme atteindra un de ses objectifs, qui est de toucher un public cible de douze mille (12 000) micro-entreprises.

L'attention des autorités a été attirée sur l'insuffisance de personnel au PASPRU. Une situation qui engendre des cumuls de fonctions incompatibles. Ce fut le cas d'une antenne où le secrétaire comptable à assurer les fonctions d'ordonnateur et de comptable pendant plusieurs mois. Cette insuffisance augmente considérablement la charge de travail des agents. Une autre recommandation faite avait pour but de prévenir une situation de tension de trésorerie du programme. En effet, dans le cadre de l'appui aux micro-entreprises rurales, il était prévu la mise en place d'un fonds. Ce fonds avait pour vocation d'octroyer de l'argent sous forme de subvention. Cependant, au regard de la faiblesse du montant de l'avance initiale mis à la disposition du programme, et en rendant opérationnel ce fonds, le PASPRU encourait des risques de tensions de trésorerie.

En effet, le programme mobilise les fonds pour ses activités par le système de demande de remboursement financier auprès du bailleur. Elle est faite par lettre adressée au Chargé de portefeuille à Rome. A l'appui de la demande, il est fait obligation de transmettre les pièces justificatives des dépenses effectuées sur l'avance précédente. Il a été constaté que la collecte de ces pièces auprès des micro-entreprises et leur traitement prennent un long temps. Afin de prévenir une situation de tension de trésorerie, le service de contrôle interne a proposé que l'Etat préfinance ce fonds ou demande l'augmentation de l'avance initiale au bailleur.

Cette recommandation a connu une mise en œuvre. Une demande motivée adressée aux autorités de la tutelle technique et financière a permis au programme de disposer désormais de ressources suffisantes pour le préfinancement de la subvention en attendant que le bailleur rembourse.

Enfin, pour ce qui est de la réglementation fiscale, une recommandation portant sur les retenues à la source opérée sur les sommes versées aux prestataires non établis au BF a été formulée. En effet, la législation fiscale faisait obligation aux entreprises commerciales uniquement d'opérer la retenue pour la reverser au service des impôts. Elle avait exclu les prestataires non établis au BF. Le PASPRU faisant appel régulièrement à cette catégorie de prestataires, nous avons attiré l'attention de l'administration fiscale. Par la suite, des dispositions du code des impôts ont été modifiées pour prendre en compte cette recommandation.

## **CHAPITRE 2 : LES EFFETS DE L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE DANS LA GOUVERNANCE DU PASPRU**

L'opérationnalisation du service du contrôle interne a eu des effets induits sur la bonne marche du PASPRU dans divers domaines. Ces effets peuvent être perçus dans la gestion financière et comptable, le management du programme, l'assistance au service de contrôles externes et tant d'autres aspects.

### **I. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE.**

Pour ce qui est de la gestion financière et comptable, les effets peuvent s'observer au niveau des acquisitions, de la gestion des stocks, de la pratique des retenues et de l'exigence du droit de timbres pour les factures le nécessitant.

#### **I.1. Les effets au niveau des acquisitions.**

Les acquisitions aussi bien au niveau de l'UGP que des antennes sont faites désormais sur la base d'une sélection après examen des offres de trois fournisseurs consultés et figurant désormais dans un répertoire établi à cet effet.

Les offres sont soumises sous plis fermés et examinées par une commission qui a été proposée par le CI qui motive son choix par un procès-verbal signé par l'ensemble des membres. Il est fait en sorte que ce ne soit pas les mêmes fournisseurs qui soient consultés à tout moment. Cette démarche est transparente et évite les reproches qui ont été faites sur la gestion des acquisitions de par le passé.

#### **I.2. Les effets au niveau des réceptions des commandes faites.**

A l'image des acquisitions, les réceptions des petites acquisitions étaient faites au niveau du service administratif et financier uniquement. Les réceptions se font présentement par une commission mise en place sur proposition du CI au niveau de l'UGP et des antennes. Elle procède à la vérification de la conformité, de la quantité et du respect des clauses contractuelles avant de procéder à la réception

Il ne s'agit donc plus d'une attribution du seul service administratif et financier. Il est arrivé que des produits jugés non conformes soient refusés par la commission qui a enjoint le fournisseur de procéder à leur changement. Il faut ajouter à cela la nouvelle clause introduite dans les contrats d'objectifs pour que les ouvrages soient réceptionnés par une commission

avec l'appui d'experts qualifiés si nécessaire pour s'assurer du respect des normes exigées dans le contrat avant le paiement des dernières tranches.

### **I.3. Les effets au niveau de la gestion des stocks.**

La gestion des stocks a été sensiblement améliorée avec la mise en place des différents outils de gestion. En effet, avec l'institution du carnet de sortie du carburant et du registre de suivi des stocks, on arrive à suivre les sorties et la destination du carburant et celui qui a été responsable de la sortie.

Cela permet de vérifier si le carburant est utilisé à bon escient au regard de la destination et d'éviter les abus. La mise en place du carnet de bord dans tous les véhicules permet de suivre la consommation en carburant par les rapprochements faits à partir du registre, des carnets de sorties et du carnet de bord. Cela permet d'assurer une gestion rationnelle du carburant.

Pour ce qui est de la gestion des fournitures et consommables, une fiche d'expression des besoins, une fiche de sortie et le registre de suivi des stocks ont été mis en place. Ils permettent de faire des rapprochements pour s'assurer que le besoin a été effectivement exprimé, que le demandeur a réceptionné les fournitures et de suivre la consommation au regard des besoins réels du service pour éviter les abus.

### **I.4. Les effets sur le respect de la réglementation fiscale.**

A l'opérationnalisation du contrôle interne en octobre 2012, les retenues à la source sur les sommes versées aux prestataires de service et de nombreuses factures surtout au niveau des antennes étaient payées sans qu'il ne soit exigé du fournisseur l'apposition de timbre fiscal sur les factures définitives.

Suite aux recommandations du contrôleur interne, des notes de service ont été prises pour indiquer la procédure afin de se conformer à la réglementation fiscale. Cela a produit des résultats appréciables.

En effet, un contrôle effectué sur les factures de l'exercice 2013 a révélé que sur l'ensemble des factures émises par les fournisseurs, environ 80% étaient revêtues de timbre fiscal. Un autre contrôle effectué sur les factures de 2014 révèle que toutes les factures devant être revêtues du droit de timbre le sont effectivement.

Les marchés publics qui devaient être obligatoirement soumis à la formalité de l'enregistrement et qui ne l'étaient pas, font désormais l'objet d'enregistrement.

La mise en œuvre de la recommandation relative à l'application de la retenue à la source, a permis de reverser au service des impôts des montants forts appréciables. Mieux, ces montants sont en progression comme l'illustre le tableau ci-dessous :

**Tableau 1 : Situation des reversements de la retenue à la source de la période 2012 à 2015**

Année	Montant	Taux d'accroissement
2012	0	0
2013	472 000	0
2014	963 575	204%
2015	2 466 924	256%

**Source :** tableau fait par nous à partir des informations fournies par le RAF

## **II. LE MANAGEMENT DU PROGRAMME.**

Le management du projet était, à l'opérationnalisation du contrôle interne courant octobre 2012, assez bien conduit, avec une bonne gestion du personnel, la tenue régulière des rencontres de cadrage et l'adhésion de l'ensemble de l'équipe aux activités du programme. Cette situation a connu un relâchement courant 2013-2014 et le contrôle interne a œuvré pour que le climat d'antan soit réinstauré pour la bonne marche du PASPRU.

### **II.1. Les effets au niveau de la gestion du personnel.**

Le CI a observé un dysfonctionnement dans le management du personnel et son intervention a permis à l'UGP de se conformer aux dispositions de la législation du travail. En effet, en un moment, il est ressorti que seul le coordonnateur avait un contrat à jour. Les contrats de travail du reste du personnel étaient expirés depuis plus de cinq (5) mois. Pourtant ces derniers étaient régulièrement payés sans qu'aucun acte juridique ne les lie au PASPRU. Suite à la recommandation du CI, la situation a été régularisée par le renouvellement des contrats.

Un cas de situation d'incompatibilité de fonction a été relevé par le CI. Il est relatif à l'intérim du poste d'un chef d'antenne confié à un personnel chargé de la comptabilité. Les fonctions de comptables et d'ordonnateurs étant incompatibles, le CI a attiré l'attention de l'UGP qui a pris des mesures et le dysfonctionnement a été corrigé.

### **II.2. Les effets au niveau de la tenue effective des cadres de concertation.**

Le manuel de procédure avait instauré un mécanisme de fonctionnement des cadres de concertation au sein du programme. Ces cadres de concertation avaient pour but principal de

faire le point chaque semaine du niveau de mise en œuvre des activités du programme et de proposer des mesures pour recadrer les actions si nécessaire.

Le CI ayant constaté que les cadres de concertation ne se tenaient plus, des recommandations ont été faites afin de les redynamiser. Par la suite, les rencontres se tiennent désormais régulièrement, chose qui a permis une planification harmonieuse des activités.

### **II.3. Les effets de l'appui aux missions extérieures et les autres services du PASPRU.**

La gestion du PASPRU fait l'objet d'audit annuel commandité par le bailleur. Cette gestion peut également faire l'objet d'inspection par les structures de contrôle de l'Etat (ASCE-LC, l'IGF, l'inspection des services du Ministère en charge de la tutelle technique). Les missions d'audit et/ou d'inspection n'excluent pas la conduite de missions de supervision conduites conjointement par le bailleur et le gouvernement du BF, en vue de s'imprégner de l'état d'avancement des activités et de proposer des corrections si nécessaire.

Ces différentes missions s'appuient sur les rapports produits par le CI. Leur examen oriente les investigations et cela permet de gagner du temps. Egalement, au regard des insuffisances déjà relevées et les recommandations formulées, ces missions revalorisent le travail du CI car ayant le pouvoir de rendre obligatoire la mise en œuvre des recommandations.

La contribution du CI concerne parfois des questions indirectement liées à la gestion du programme. Par ses appuis et ses conseils, il a contribué à la rédaction du cahier des charges devant régir l'utilisation du matériel à mettre à la disposition des CREER. Egalement pour la réalisation des ouvrages par les partenaires au profit du programme, il a participé par des conseils à la recherche des terrains suivant la réglementation en vigueur pour que les ouvrages puissent être en sécurité.

#### **II.1.4. Les effets dans le respect des dispositions des accords avec les PTF.**

Ces effets se sont ressentis surtout par le respect des délais de production des états financiers et leur transmission, conformément aux procédures du bailleur. De même, entre deux missions d'audits, le CI procède à un examen des documents de gestion afin de s'assurer qu'ils sont produits conformément aux exigences du bailleur. Les manquements éventuels sont portés à la connaissance du RAF. Cela a pour effet de minimiser les manquements que pourraient relever ces missions d'audit.

### **Troisième partie: Analyses des résultats et suggestions**

Bien que fonctionnel, le service de contrôle interne connaît des difficultés. Après avoir exposé ces difficultés, des suggestions et solutions seront formulées dans le sens de rendre plus opérationnel et efficace le service de contrôle interne au PASPRU.

## **CHAPITRE 1. LES DIFFICULTES A L'OPERATIONNALISATION HARMONIEUSE DU CONTROLE INTERNE.**

Après avoir mis en relief les apports appréciables du service de contrôle interne dans l'amélioration de la gouvernance du PASPRU, il n'en demeure pas moins que subsistent des difficultés pour son opérationnalisation effective.

### **I. ANALYSE DU CONTEXTE DE L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE.**

C'est suite aux conclusions d'une supervision effectuée auprès de certains projets et programmes en exécution au BF, que le gouvernement a pris la décision d'opérationnaliser les services en charge du contrôle interne institué par le décret n°2007-777/PRES/PM/MEF du 22 novembre 2007. Cela s'est traduit par la nomination de contrôleurs internes dans certains projets qui, au regard du montant de leur enveloppe financière, n'en disposaient pas. Le processus de nomination a été mené de bout en bout par le ministère en charge de la tutelle financière. Les projets devant recevoir ces CI n'y ont pas été associés. Ce qui ne leur a pas permis d'être informé de la volonté du gouvernement et de proposer de critères de choix, tout en tenant compte de l'organisation actuelle de ces projets.

#### **I.1. Le manque de communication.**

Les nominations ont été faites sans avoir approché les projets et programmes concernés pour leur faire savoir la volonté du gouvernement. Cela n'a pas facilité l'intégration des contrôleurs internes au sein des projets et programmes ; parce que leurs rôles étaient méconnus des projets et programmes qui les accueillait. Ce qui a conduit la majorité des projets et programmes d'accueil a estimé à tort que le rôle du contrôleur interne nommé, était de servir « d'espions » pour le compte du MEF. C'est d'ailleurs pourquoi, pendant une longue période les CI n'ont pas été impliqués dans la mise en œuvre des activités des projets et programmes de développement.

#### **I.2. Le choix des projets et programmes.**

Le critère de choix des projets et programmes devant accueillir les CI a porté essentiellement sur ceux dont l'enveloppe financière avait été jugée « importante » par le MEF. Il n'a pas tenu compte du nombre d'années restant pour la fin desdits projets et programmes. Ainsi, des contrôleurs internes ont été nommés dans des projets en phase de clôture. D'autres ont été nommés dans des projets qui avaient déjà recruté des contrôleurs internes afin de donner suite aux recommandations de la mission de supervision ci-dessus mentionnée. Enfin, la grande

majorité des CI ont été nommés dans des projets dont la mise en œuvre des activités était beaucoup avancée. Pour ces projets, les pratiques ancrées sont difficiles à modifier, surtout si elles ne sont pas conformes à la réglementation.

### **I.3. L'organisation du projet ou programme.**

La plupart des projets et programmes de développement se sont dotés d'un manuel des procédures administratives, financières et comptables. Ce manuel crée les différents services et les missions et tâches qui y seront exécutées. Il en est également ainsi pour la définition des liens fonctionnels et hiérarchiques entre les différents services, tout cela assorti d'un organigramme.

L'élaboration du manuel de procédure tient compte des dispositions contenues dans le document de projet et de l'ensemble des lois et règlement en vigueur. Ainsi, elle ne devrait pas créer un poste qui n'aurait pas été auparavant prévu par le document de projet. Il se trouve que certains documents de projet, ne prévoient pas le recrutement de contrôleur interne. C'est le cas du PASPRU. Dès lors se pose la légalité de la présence du contrôleur interne en son sein, et des actes qu'il pose malgré qu'il ait été nommé par le MEF.

### **I.4. La portée des recommandations du service de contrôle interne.**

Les activités du service de contrôle interne sont pour l'essentiel des contrôles a posteriori dans l'attente de la note autorisant le contrôle a priori. Il relève des insuffisances et formule des recommandations dont la suite est laissée à l'appréciation du coordonnateur. Il ne dispose d'aucun moyen pour exiger la mise en œuvre d'une recommandation. Cela n'est pas de nature à valoriser la fonction du CI dont le rôle se limiterait à l'énumération des manquements.

## **II. LE PROFIL, LE RATTACHEMENT ADMINISTRATIF DES, CONTROLEURS INTERNES ET L'ORGANISATION DU SERVICE.**

Les animateurs des services de contrôle internes sont recrutés sur sélection de dossiers parmi les cadres supérieurs du ministère de l'économie et des finances. De par leur formation et leur expérience, c'est un personnel très avisé des questions de gestion des finances publiques. Afin de leur assurer une autonomie dans les actes qu'ils posent, le gouvernement a jugé bon de les rattacher administrativement au cabinet du secrétariat Général du MEF.

### **II.1. Le profil des contrôleurs internes nommés.**

Les contrôleurs internes nommés sont des inspecteurs des impôts, des inspecteurs du trésor ou des administrateurs des services financiers. Ces cadres, formés à la gestion des finances

publiques, ne disposent pas forcément de connaissances avérées en matière de management des projets et programmes. Leur connaissance semble également limitée en matière des normes sur le contrôle interne et sur les procédures des bailleurs de fonds.

Au regard des attentes du gouvernement et des projets qui auront compris l'esprit du contrôle interne, la tâche des CI, pourrait avoir des limites. En effet, ils sont censés avoir des compétences dans bien de disciplines afin de conseiller efficacement les projets (gestion du personnel, procédures de passation de marchés, gestion des risques, suivi-évaluation, logiciels de comptabilités, etc.). Pourtant, ce n'est pas toujours le cas, d'où la nécessité de renforcer leur capacité.

## **II.2. Le rattachement administratif des contrôleurs internes nommés.**

Afin de leur assurer une indépendance, dans le but de mieux remplir leur fonction, les contrôleurs internes nommés sont rattachés administrativement au cabinet du secrétariat général du MEF. Leurs liens avec les projets sont plutôt fonctionnels...

Ce rattachement voulu par le gouvernement semble ne pas favoriser l'acceptation du CI au sein des projets dans lesquels ils sont nommés. En effet, ce niveau de rattachement ne permet aux coordonnateurs d'apprécier le travail du CI. De même, ne faisant parti de leurs personnels, ils pourraient ne pas accorder une importance significative aux recommandations formulées par le CI.

## **II.3. La motivation des contrôleurs internes nommés.**

Les CI nommés dans les projets et programmes comme mentionné plus haut sont des cadres du MEF. A ce titre, au niveau du MEF, ils bénéficiaient de certains avantages et traitements. Après la nomination, les CI ne relevant plus de leurs Directions d'origine mais du Secrétariat général du MEF, ces avantages ont été réduits de façon sensible. Au niveau des projets et programmes les CI ne sont pas pris en compte d'où un manque à gagner pour ceux-ci. Outre cet aspect, les CI depuis leur nomination, n'ont pas reçu de renforcement de capacité malgré les demandes formulées.

## **II.4. L'organisation et les attributions du service de contrôle interne.**

Dans la conception actuelle, le service de contrôle interne des projets et programmes est animé par un seul agent en la personne du contrôleur interne. Au regard des attributions du service et la tendance qui est d'ajouter le contrôle à priori, il est difficile sinon impossible pour un seul agent de l'animer.

En effet, si les contrôles a priori doivent être fait par le contrôle interne comme souhaité par l'atelier de réflexion tenu à Koudougou, cela pourrait être un facteur de blocage ou de lenteur dans le traitement des dossiers en cas d'indisponibilité du contrôleur interne. De plus, pour les projets ou programmes de grande envergure avec des structures déconcentrées, il sera difficile à un seul agent d'effectuer toutes ces tâches.

L'érection du service en direction du contrôle interne de la structure et les contrôles a priori sur tout acte ayant une incidence sur la vie du programme permettraient d'apporter un changement appréciable dans la gouvernance des projets et programmes.

En effet, les recommandations formulées après les contrôles a posteriori ne sont pas systématiquement mises en œuvre et le CI ne dispose pas de moyens de contraintes pour les faire appliquer. Cette situation conduit à la répétition des mêmes erreurs d'où la nécessité de confier le contrôle a priori au service de contrôle interne.

Pour ce faire l'atelier sur la fonction du contrôleur interne tenu à Koudougou en septembre 2014 a recommandé que les CI exercent le contrôle à priori sur tout acte ayant une incidence financière. Nous pensons que l'institution du contrôle interne dans les projets et programmes de développement est louable et peut constituer un outil efficace pour la bonne gouvernance des ressources. Pour ce faire, il va falloir procéder à des aménagements pour tenir compte des difficultés rencontrées par les services pionniers.

## **CHAPITRE 2 : SUGGESTIONS ET SOLUTIONS.**

Au regard des difficultés rencontrées par l'opérationnalisation du service du contrôle interne par la nomination de contrôleur interne dans certains projets et programmes, nous pensons que des mesures peuvent être prises pour un meilleur fonctionnement de ce service qui est du reste indispensable pour une bonne gouvernance.

### **I. CHOIX DES PROJETS ET PROGRAMMES.**

Tous les projets et programmes de catégorie B doivent être répertoriés de façon exhaustive, faire la situation de leur niveau de mise en œuvre pour ceux déjà en cours d'exécution.

#### **I.1. Pour les projets et programmes en cours d'exécution.**

Pour les structures dont la durée d'exécution est encore importante et non encore pourvues du service en charge du contrôle interne, la sensibilisation doit être faite. Pour ce faire, une approche des premiers responsables de ces structures par le MEF est nécessaire. Il s'agira de leur montrer que le rôle du CI qui n'est pas celui d'un « espion », mais celui d'un appui-conseil pour une gestion efficace et efficiente des ressources en vue d'atteindre les objectifs à eux assignés. A la suite de cette démarche, il conviendra d'inviter les projets ou programmes dont les textes n'ont pas prévus le service du contrôle interne à mettre leur texte à jour pour se conformer à la réglementation en vigueur. Des CI pourront être alors nommés dans ces structures et pourront agir en toute légalité.

#### **I.2. Pour les projets et programmes en démarrage.**

Pour les nouveaux projets et programmes, dès leur lancement, il faut veiller à ce que les textes prennent en compte le service de contrôle interne et procéder à la nomination du contrôleur en même temps que le recrutement de l'équipe clé se fait.

Il faudra veiller pour toute ouverture à pourvoir le service du contrôle interne d'un kit minimum de fonctionnement.

### **II. RENFORCEMENT DES CAPACITES.**

Au regard du profil des contrôleurs internes nommés et au regard du travail qui leur est demandé, il est important de leur fournir un paquet de formations avant leur prise de service. Après la prise de fonction, des formations continues devront leur être offertes au regard des évolutions dans les divers domaines. Nous pensons que les renforcements de capacités dans les domaines suivants sont indispensables aux contrôleurs internes nommés avant la prise de fonction :

- le management et gestion des projets et programmes ;
- les marchés publics ;
- la cartographie des risques ;
- les procédures des bailleurs de fonds (en fonction du portefeuille);
- les logiciels de gestion comptable des projets;
- la conduite de contrôle interne ;
- le contrôle de gestion.

En plus de ces formations que nous jugeons comme étant les rudiments nécessaires pour animer le service de contrôle interne, d'autres peuvent lui être dispensées et en veillant à le recycler périodiquement pour tenir compte des mutations. A l'issue de ces formations, un kit de document devra lui être remis.

### **III. RATTACHEMENT ADMINISTRATIF, ORGANISATION DU SERVICE ET MOTIVATION.**

#### **III.1. Le rattachement administratif.**

Un arrêté du MEF rattache les contrôleurs internes au secrétariat général du ministère de l'économie et des finances. Ce rattachement n'est pas matérialisé dans l'organigramme du ministère. Dans la pratique, un chargé d'étude du secrétariat général a été désigné comme personne ressource chargée de centraliser les préoccupations et d'en faire le point en vue de prendre les instructions.

Pour un meilleur ancrage, nous pensons ce rattachement devrait être pris en compte dans les directions rattachées au secrétariat général et précisé de façon claire dans l'organigramme du MEF. Cela aura l'avantage de permettre un bon suivi de ces services qui pourront être érigés en direction du contrôle interne auprès du projet ou du programme. ..

Pour ce qui est de l'organisation du service, s'il est érigé en direction, alors il faudra du personnel pour assurer son fonctionnement au lieu que ce soit un seul agent.

#### **III.2. Organisation du service du contrôle interne.**

Cette organisation pourra permettre d'accélérer le traitement de certains dossiers gérés jusqu'à présent par la direction du contrôle des marchés et engagements financiers (DCMEF) du ministère en charge de la tutelle technique et la direction des marchés publics.

En effet, comme mentionné dans les définitions plus haut, les projets et programmes sont conçus pour résoudre un besoin ponctuel dans une durée précise. Au regard de la contrainte de temps, les dossiers présentement traités par les DMP et les DCMEF et qui constituent un véritable goulot d'étranglement pourront être traités au sein de la structure par cette nouvelle Direction.

Le contrôle à priori devra être clairement mentionné dans les attributions du service du contrôle interne pour lui permettre de corriger à temps certaines insuffisances. En effet, le contrôle à posteriori constate déjà des erreurs qui quelque fois ne peuvent pas être corrigées. Dans ces cas les recommandations sont faites pour les prochaines échéances alors que pour le contrôle à priori, l'erreur est décelée et corrigée avant l'exécution. Ce fort de ces constats que l'atelier de Koudougou à souhaiter l'instauration du contrôle à priori pour une meilleure contribution du service du contrôle interne à l'atteinte des attentes du gouvernement.

## **CONCLUSION.**

Nous constatons à travers notre étude que le service de contrôle interne est indispensable pour une meilleure gouvernance de nos projets et programmes de développement à l'image du PASPRU où ses apports ont été mis en exergue.

Le problème majeur réside dans la modalité de sa mise en œuvre et nous pensons que cela s'est fait de façon précipitée. Pour son implantation harmonieuse dans les structures concernées, nous avons fait des propositions au regard de l'expérience tirée par quatre ans d'exercice.

Nous pensons qu'avec l'apport de ces suggestions faites, les services en charge du contrôle interne pourront jouer pleinement leur rôle et contribuer du même coup à une meilleure gouvernance de nos projets et programmes dans un contexte de rareté de plus en plus accru des ressources et une croissance exponentielle des besoins.

Des débats subsistent pendant quant à l'appellation adéquate donnée au responsable du service. En effet, pour la majorité des auteurs ce terme n'est pas approprié et qu'il conviendrait de parler plutôt d'auditeur interne. Les deux fonctions présentent certes des similitudes mais des nuances existent. Lors de l'atelier tenu en septembre 2014 à Koudougou sur la fonction de contrôleur, la question a fait l'objet d'échanges et il a été retenu de garder le terme contrôleur interne au lieu d'auditeur interne comme préconisé par les professionnels de la question.

La fonction de contrôleur interne qui est peu connue est en train de faire ses preuves dans les projets et programmes où ils apportent de précieux appuis conseils pour une bonne réalisation de ces structures.

Cette expérience qui fait tache d'huile au sein des projets et programmes de catégorie B mérite d'être élargie à l'ensemble des projets et programmes de développement notamment ceux des catégories A et C.

# **BIBLIOGRAPHIE**

## **I. OUVRAGES GENERAUX**

- Mamadou BARRY, Audit, contrôle interne : Revue critique des procédures, identification des dysfonctionnements, Mise en place de procédures de verrouillage du contrôle interne, Dakar, P.267 ;
- Collins, LIONEL & Valin Gérard (1992), Audit et contrôle interne : principes, objectifs et pratiques, 3ème édition Dalloz, P.396.

## **II. MODULES DE FORMATION ET PLAQUETTES DE COURS**

### **II.1 Modules de formation**

- Séminaire sur le management des projets /programmes, Dispensé par le Groupe Institut Supérieur de Gestion de Ouahigouya en 2012 ;
- Séminaire sur l'audit des projets/ programme, dispensé par le Groupe Institut Supérieur de Gestion de Ouahigouya en 2012.

### **II.2 Plaquettes de Cours**

- Cheik Abdoul Kader Mambié NEBIE, Module de contrôle de gestion. Cours MSO 2IE 2014 ;
- Kiesma SAM, Audit et contrôle interne. Cours MSO 2IE 2014 ;
- Ber-Zan COULIBALY, cours de Gestion Axée sur les Résultats. Cours MSO 2IE 2014.

## **III. TEXTES REGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIFS**

- Réglementation des projets et programmes de développement ;
- Guide des taches du contrôleur interne ;
- Manuel des procédures administratives financières et comptables du PASPRU ;
- Termes de références pour le poste de contrôleur interne au profit des projets et programmes de développement au Burkina Faso ;
- Lettre de missions du contrôleur interne pour les années 2013 et 2014 ;
- Arrêté n° 2012-438/MEF/CAB portant rattachement administratif des contrôleurs internes nommés auprès des projets et programmes de développement.

#### **IV. LES RAPPORTS**

- Rapports de contrôles effectués par le service de contrôle interne du PASPRU ;
- rapports d'activités du service de contrôle interne aux autorités de tutelles ;
- rapport de l'atelier tenu en septembre 2014 à Koudougou avec pour thème « la fonction de contrôleur interne ».

## **ANNEXES**

Annexe1

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE		BURKINA FASO -----
-----		UNITE – PROGRES - JUSTICE
SECRETARIAT GENERAL		
-----		
PROGRAMME D'APPUI ET DE PROMOTION DU SECTEUR PRIVE EN MILIEU RURAL(PASPRU)		
-----		
UNITE DE GESTION DU PROGRAMME		

N°2014\_\_\_\_/MASA/SG/PASPRU/UGP

Ouagadougou, le

NOTE DE SERVICE

Objet : respect de la réglementation et des

Procédures en vigueur.

Il ressort des différentes missions de contrôle (audit des comptes, revue à mi-parcours, de contrôle interne) que la réglementation et les procédures régissant la gestion des ressources mises à votre disposition ne sont pas respectées.

En effet, des conclusions de ces missions, la réglementation et les procédures ne sont pas respectées pour ce qui est des acquisitions de biens et services, des paiements effectués et de la gestion des stocks de carburant et de fournitures et ce malgré les recommandations formulées.

Au regard de ce qui précède, je vous invite au stricte respect de la réglementation et des procédures et à mettre plus de rigueur dans la gestion des ressources mises à votre disposition.

Aboubacar OUATTARA

## Annexe 2

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE -----		BURKINA FASO -----
SECRETARIAT GENERAL -----		UNITE – PROGRES - JUSTICE
PROGRAMME D'APPUI ET DE PROMOTION DU SECTEUR PRIVE EN MILIEU RURAL(PASPRU) -----		
UNITE DE GESTION DU PROGRAMME		Ouagadougou, le

N°2014\_\_\_\_/MASA/SG/PASPRU/UGP

### NOTE DE SERVICE

La présente note a pour objet de fixer les modalités d'approvisionnement des caisses de menues dépenses, les dépenses éligibles ainsi que la procédure de décaissement, la responsabilité de la gestion et les contrôles à effectuer.

La caisse de menues dépenses aussi bien à l'UGP qu'au niveau des antennes est approvisionnée par chèque bancaire dès que le solde atteint le tiers de son montant initial et ce après justification des dépenses faites. Elle est plafonnée à deux cent mille (200 000) F CFA à l'UGP et soixante-quinze mille (75 000) F CFA pour les antennes.

La gestion de la caisse est assurée à l'UGP par la secrétaire de direction sous le contrôle du comptable et dans les antennes par les secrétaires comptables sous le contrôle du chef d'antenne. Le comptable et les chefs d'antennes sont chargés d'effectuer des contrôles périodiques sanctionnés par un procès-verbal pour s'assurer du bon fonctionnement de la caisse; ces contrôles n'excluent pas d'autres contrôles (RAF, CI etc.).

Les dépenses éligibles sont celles n'excédant pas vingt-cinq (25 000) francs CFA et destinées à acquérir de petits matériels, fournitures, biens ou services au profit du PASPRU.

L'exécution d'une dépense sur la caisse de menues dépenses passe par l'utilisation des fiches d'expression de besoin et est autorisée selon les cas par le gestionnaire ou son supérieur. Ainsi lorsque le montant est inférieur ou égal à dix mille (10 000) francs CFA, le gestionnaire autorise la dépense et pour les montants supérieurs à ce seuil ; au niveau de l'UGP, l'autorisation est donnée par le RAF et au niveau des antennes par le chef d'antenne.

Hervé ZOUNGRANA

Annexe 3

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE		BURKINA FASO -----
-----		UNITE – PROGRES - JUSTICE
SECRETARIAT GENERAL		
-----		
PROGRAMME D'APPUI ET DE PROMOTION DU SECTEUR PRIVE EN MILIEU RURAL(PASPRU)		
-----		
UNITE DE GESTION DU PROGRAMME		Ouagadougou, le

N°2014\_\_\_\_/MASA/SG/PASPRU/UGP

NOTE DE SERVICE

Pour une gestion efficace et transparente des acquisitions des biens et services par la méthode de demande de cotation, il est mis en place au sein de l'Unité de Gestion du Programme (UGP) et des antennes une commission interne chargée de l'ouverture, de l'analyse et de la délibération des offres reçues ainsi qu'il suit :

1- A l'UGP, ladite commission est composée de :

- Président : le Responsable Administratif et Financier
- Rapporteur : Le Responsable Suivi-Evaluation
- Membres :
  - La Secrétaire de Direction ;
  - Un Chauffeur pour ce qui est des réparations de véhicule ;

2- Dans les antennes, ladite commission est composée comme suit :

- Président : le Chef d'antenne ;
- Rapporteur : Le Secrétaire Comptable ;
- Membres : le Chauffeur pour les réparations.

Les offres faites par les fournisseurs de biens ou de services consultés doivent parvenir sous plis fermés au secrétariat dans les délais impartis.

L'ouverture des plis se fait en présence de tous les membres présents ; la commission ne peut valablement se réunir qu'en présence de trois membres au moins pour l'UGP et deux membres pour les antennes.

A l'issue des travaux, la commission dresse un procès verbal signé par tous les membres présents motivant son choix.

Hervé ZOUNGRANA

**Proposition de gestion des commandes (factures pro formas)**

Dans le souci d'une amélioration de la gestion des commandes faites par le biais des factures pro formas et pour se conformer aux prescriptions du manuel de procédures, les propositions suivantes sont soumises à votre appréciation :

- constituer un fichier de fournisseurs et de prestataires susceptibles d'être consultés à travers des offres de services formulés par ces derniers ;
- évaluer périodiquement les besoins en matières, fournitures et services ;
- transmettre les besoins d'acquisition au Coordonnateur pour décision ;
- regrouper dans la mesure du possible les besoins en vue de faire une commande groupée ;
- après accord du coordonnateur, adresser une correspondance à au moins trois fournisseurs ou prestataires figurant dans le répertoire pour leur demander de proposer des offres sous plis fermé dans un délai à préciser.

## Table des matières

<b>DEDICACES</b> .....	<b>I</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>II</b>
<b>RESUME</b> <b>III</b>	
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>IV</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>V</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE.</b> .....	<b>2</b>
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE</b> .....	<b>6</b>
<b>CHAPITRE.1 :CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE</b> .....	<b>7</b>
I. CADRE THEORIQUE. ....	7
I.1.la réglementation générale des projets ou programmes de développement exécutés au BF .....	7
I.2. Le projet. ....	7
I.3. Le programme. ....	7
I.4. Le contrôle interne. ....	8
I.5. L'audit interne.....	9
I.6. Le service du contrôle interne selon le décret 2007-777/PRES/PM/MEF du 22 novembre 2007. ....	9
I.7. Le contrôleur interne. ....	9
I.8. L'auditeur interne.....	10
I.7. Définitions des critères d'amélioration. ....	10
II. CADRE METHODOLOGIQUE .....	11
II.1 L'observation.....	11
II.2 Le recueil de données .....	11
II.3 La recherche documentaire.....	11
II.4. L'entretien .....	11
<b>CHAPITRE. 2 : PRESENTATION DU PASPRU, ORAGNISATION ET FONCTIONNEMENT.</b> .....	<b>12</b>
I. PRESENTATION DU PASPRU. ....	12
I.1. La zone d'intervention du programme (ZIP) .....	12
I.2. Les composantes du programme.....	13
I.3. L'objectif.....	14
I.4. Groupe-cible du programme. ....	14
I.5. les principes directeurs.....	14
I.6. le Mode d'intervention du PASPRU.....	15
II. L'ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU PASPRU.....	15
II.1. Le comité de pilotage. ....	16
II.2. La Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale. ....	16
II.3. L'unité de gestion du programme.....	16
II.4. Les services déconcentrés du PASPRU.....	17
III. LA GESTION ADMINISTRATIVE, COMPTABLE ET FINANCIERE DU PASPRU AVANT L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE.	

III.1. La gestion du personnel.....	18
III.2. La gestion des achats.....	19
III.3. La gestion des stocks.....	19
III.4. La gestion des contrats d'objectifs.....	19
III.5. La vérification des pièces.....	20
III.6. La gestion des missions.....	20
III.7. Le paiement des factures.....	20
IV. ATTRIBUTION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE DU PASPRU.....	20
IV.1. La gestion du personnel.....	21
IV.2. La gestion des achats.....	21
IV.3. La gestion des stocks.....	21
IV.4. La gestion des contrats.....	21
IV.5. La vérification des pièces comptables.....	22
IV.6. La gestion des missions.....	22
IV.7. Les paiements des factures.....	22
IV.8. L'assistance aux organes de contrôle externe.....	23
IV.9. La production de rapports aux autorités de tutelle.....	23
IV.10. Les missions de conseil.....	23
<b>DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DES RESULTATS .....</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES APPORTS DU SERVICE DU CONTROLE INTERNE A L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PASPRU.....</b>	<b>25</b>
I. LES RESULTATS PRODUITS PAR LA MISE EN PLACE DES ORGANES ET OUTILS DE GESTION.....	25
I.1. Les effets des organes de gestion.....	25
I.2. Les outils de gestion.....	26
II. LES RECOMMANDATIONS FORMULEES.....	27
II.1. Les recommandations formulées aux antennes.....	27
II.2. Les recommandations formulées à l'UGP.....	28
II.3. Les recommandations formulées à la tutelle.....	29
<b>CHAPITRE 2 : LES EFFETS DE L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE DANS LA GOUVERNANCE DU PASPRU .....</b>	<b>31</b>
I. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	31
I.1. Les effets au niveau des acquisitions.....	31
I.2. Les effets au niveau des réceptions des commandes faites.....	31
I.3. Les effets au niveau de la gestion des stocks.....	32
II. LE MANAGEMENT DU PROGRAMME.....	33
II.1. Les effets au niveau de la gestion du personnel.....	33
II.2. Les effets au niveau de la tenue effective des cadres de concertation.....	33
II.3. Les effets de l'appui aux missions extérieures et les autres services du PASPRU..	34
II.1.4. Les effets dans le respect des dispositions des accords avec les PTF.....	34
<b>TROISIEME PARTIE: ANALYSES DES RESULTATS ET SUGGESTIONS .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE 1. LES DIFFICULTES A L'OPERATIONNALISATION HARMONIEUSE DU CONTROLE INTERNE.....</b>	<b>36</b>
I. ANALYSE DU CONTEXTE DE L'OPERATIONNALISATION DU SERVICE DE CONTROLE INTERNE.....	36
I.1. Le manque de communication.....	36
I.2. Le choix des projets et programmes.....	36

I.3. L'organisation du projet ou programme. ....	37
I.4. La portée des recommandations du service de contrôle interne. ....	37
II. LE PROFIL, LE RATTACHEMENT ADMINISTRATIF DES, CONTROLEURS INTERNES ET L'ORGANISATION DU SERVICE. ....	37
II.1. Le profil des contrôleurs internes nommés.....	37
II.2. Le rattachement administratif des contrôleurs internes nommés. ....	38
II.3. La motivation des contrôleurs internes nommés. ....	38
II.4. L'organisation et les attributions du service de contrôle interne.....	38
<b>CHAPITRE 2 : SUGGESTIONS ET SOLUTIONS. ....</b>	<b>40</b>
I. CHOIX DES PROJETS ET PROGRAMMES. ....	40
I.1. Pour les projets et programmes en cours d'exécution. ....	40
I.2. Pour les projets et programmes en démarrage. ....	40
II. RENFORCEMENT DES CAPACITES.....	40
III. RATTACHEMENT ADMINISTRATIF, ORGANISATION DU SERVICE ET MOTIVATION.....	41
III.1. Le rattachement administratif.....	41
III.2. Organisation du service du contrôle interne.....	41
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>46</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>52</b>