



REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE-JUSTICE-TRAVAIL



**INSPECTION GENERALE DES FINANCES
(I.G.F.)**

**INSPECTION GENERALE DES SERVICES ET EMPLOIS PUBLICS
(IGSEP)**

**INSPECTION GENERALE DES MINISTERES
(IGM)**

**SYNTHESE DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITES
DES ORGANES DE CONTROLE DE L'ORDRE
ADMINISTRATIF (OCA) AU TITRE DE L'ANNEE 2019.**

JUIN 2020

SOMMAIRE

Page

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	II
LISTE DES TABLEAUX	III
LE MOT DE L'INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES, CHEF DE SERVICE	1
INTRODUCTION.....	3
1 PRESENTATION DES ACTIVITES	4
1.1 PRÉSENTATION DU PLAN DE TRAVAIL ANNUEL.....	4
1.2 POINT DES MISSIONS EXÉCUTÉES ET DES MISSIONS EN COURS AU 31 DÉCEMBRE 2019	6
1.3 APERÇU THÉMATIQUE DES MISSIONS RÉALISÉES EN 2019	12
1.4 PRINCIPAUX CONSTATS	13
<i>1.4.1 De la gouvernance et du dispositif de contrôle interne.....</i>	<i>13</i>
<i>1.4.2 De la gestion budgétaire, comptable et financière</i>	<i>15</i>
<i>1.4.3 De la passation des marchés publics.....</i>	<i>16</i>
1.5 PRINCIPALES DONNÉES FINANCIÈRES ISSUES DES MISSIONS DES ORGANES DE CONTRÔLE DE L'ORDRE ADMINISTRATIF	17
1.6 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	18
<i>1.6.1 De la gouvernance et du dispositif de contrôle interne.....</i>	<i>18</i>
<i>1.6.2 De la gestion budgétaire, comptable et financière</i>	<i>20</i>
<i>1.6.3 De la passation des marchés publics.....</i>	<i>21</i>
1.7 ACTIVITÉS DE COORDINATION DES ORGANES DE CONTRÔLE DE L'ORDRE ADMINISTRATIF.....	21
2 DIFFICULTES ET PERSPECTIVES.....	24
2.1 DIFFICULTÉS	24
2.2 PERSPECTIVES	30
CONCLUSION.....	31

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BAI	: Bureau d'Analyse et d'Investigation
BEF	: Brigade Economique et Financière
CENTIF	: Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CFE	: Certified Fraud Examiner
CRIET	: Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme
CSAF	: Chef Service Affaires Financières
DGI	: Direction Générale des Impôts
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
IG	: Inspection Générale
IGAA	: Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	: Inspection Générale des Finances
IGM	: Inspection Générale de Ministère
IGSEP	: Inspection Générale des Services et Emplois Publics
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
OCOA	: Organe de Contrôle de l'Ordre Administratif
PAV	: Programme Annuel de Vérification
PTA	: Plan de Travail Annuel
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
TV	: Ticket Valeur

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1: Statistiques des missions inscrites au PTA et missions sur saisine.....</i>	<i>4</i>
<i>Tableau 2: Point des statistiques des missions exécutées et des missions en cours au 31 décembre 2019</i>	<i>7</i>
<i>Tableau 3: Tableau synthétique des données financières par sources.....</i>	<i>17</i>
<i>Tableau 4: Point des rapports transmis à l'IGF par les OCOA au titre de l'exercice 2019</i>	<i>22</i>
<i>Tableau 5: Tableau des effectifs et des ressources disponibles en 2019.....</i>	<i>26</i>



LE MOT DE L'INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES, CHEF DE SERVICE

Dans le cadre de la concrétisation de ses engagements pris devant le peuple à Porto-Novo le 06 avril 2016 à l'occasion de son discours d'investiture, le Chef de l'Etat a tenu une séance de travail, le vendredi 15 septembre 2017, avec les responsables des Organes de Contrôle de l'Ordre Administratif (OCA) que sont l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) et les Inspections Générales de Ministère (IGM).

Cette séance a connu également la participation notamment, du Conseiller Spécial du Président de la République, du Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République, du Ministre de l'Economie et des Finances et des Inspecteurs Généraux des Services du Ministère de l'Economie et des Finances.

A l'issue de cette séance, il a été retenu que la coordination opérationnelle des activités des OCA sera désormais assurée par l'IGF. Cette décision a été consacrée par le décret n° 2018 - 396 du 28 août 2018 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin.

Depuis lors, plusieurs activités se sont déroulées au niveau des OCA, notamment au cours de l'année 2019.

Afin d'assurer une visibilité des activités des OCA et de s'acquitter du devoir de reddition de compte qui s'impose à tout agent public, l'IGF a décidé d'élaborer une synthèse des rapports annuels d'activités des OCA.

C'est une innovation qui permettra de présenter le visage de la gestion des ressources publiques par les agents publics. Cela participe du souci permanent du Gouvernement et de son Chef d'ériger la transparence comme système de gestion. La transparence, faut-il encore le préciser, est un pilier essentiel de la gestion publique.

Le fondement de cette démarche se trouve dans le décret n°2015-03 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin, notamment en son article 2 qui précise que : « Les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. ».

Sans s'appesantir sur les aspects positifs constatés lors des missions, il faut remarquer que beaucoup d'efforts sont faits par les ordonnateurs, les gestionnaires et les comptables pour s'acquitter de leurs devoirs. En effet, les efforts d'amélioration de la gouvernance publique enclenchés depuis 2016 se poursuivent inexorablement. Ainsi, la peur du gendarme s'est installée au niveau des gestionnaires des ressources publiques au regard des suites données aux rapports d'audit et de vérification par le Gouvernement (i), du regain de dynamisme des structures telles que la Brigade Economique et Financière (BEF), la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) (ii), les cours et tribunaux et récemment la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) (iii).

Toutefois, certaines mauvaises pratiques continuent d'être observées, comme si de rien n'était. L'existence de ces poches de résistance se justifie essentiellement par la faiblesse du dispositif de contrôle interne existant au niveau des structures au sein desquelles ces constats sont faits.

En invitant chacun et tous à s'appropriier du contenu de ce premier rapport annuel d'activités, je voudrais saluer les efforts et les sacrifices de tous les acteurs des OCOA ainsi que l'accompagnement des autorités hiérarchiques et du Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI).

Bonne lecture à tous.

L'Inspecteur Général des Finances,
Chef de Service



Zisson FACINO, CFE

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions du décret n° 2018 - 396 en date du 28 août 2018 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin et en son article 22 alinéa 4, la coordination opérationnelle des activités des organes de contrôle de l'ordre administratif (OCA) est assurée par l'Inspection Générale des Finances (IGF). A ce titre, elle est chargée de recevoir les rapports annuels d'activités et d'audit interne élaborés par les différents organes de contrôle de l'ordre administratif. Vingt-deux (22) OCA sont concernés par la coordination.

Le présent document, qui fait une synthèse des différents rapports annuels d'activités des OCA, permettra de présenter un aperçu des résultats de leurs travaux au cours de l'année 2019.

Il s'articule autour des principaux points ci-après :

I- Présentation des activités ;

II- Difficultés et perspectives.

I. PRESENTATION DES ACTIVITES

Cette partie sera consacrée d'abord aux Plans de Travail Annuel (PTA) des OCOA, ensuite aux missions exécutées et aux missions en cours à la fin de l'année 2019, enfin aux principaux constats faits et aux principales recommandations formulées. Les activités menées, relatives à la coordination des OCOA, seront aussi brièvement présentées.

1.1 Présentation du plan de travail annuel

Le tableau n°1 suivant, renseigne sur les statistiques relatives aux activités inscrites et validées aux PTA des OCOA et qui sont déclinées sous forme de missions pour l'année 2019. Il renseigne également sur les statistiques des missions sur saisine exécutées par ces OCOA et qui ne figurent pas distinctement dans leurs PTA. Certains OCOA ont prévu une plage pour ces types de missions dans leurs PTA et/ou dans les Programmes Annuels de Vérification (PAV) qui regroupent et détaillent, à l'exception des missions sur saisine, les missions de vérification programmées.

Pour l'ensemble des vingt-deux (22) OCOA, **271 missions** ont été programmées à savoir **180 missions** inscrites au PTA et **91** qui sont des missions sur saisine. L'ensemble des missions programmées varie de 4 à 41 par OCOA avec une proportion non moins importante des saisines (**34%**) par rapport à l'ensemble des missions exécutées.

Tableau 1: Statistiques des missions inscrites au PTA et missions sur saisine

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA	Missions sur saisine	Nombre total de missions
1	Ministère de l'Eau et des Mines	9	2	11
2	Ministère du Sport et Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	9	1	10
3	Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle	7	0	7
4	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable	9	1	10
5	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	4	8	12

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA	Missions sur saisine	Nombre total de missions
6	Ministère du Numérique et de la Digitalisation et Ministère de la Communication et de la Poste	14	0	14
7	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	11	5	16
8	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi	4	1	5
9	Ministère de la Défense Nationale	10	0	10
10	Ministère de l'Industrie et du Commerce	6	3	9
11	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	9	4	13
12	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	10	7	17
13	Ministère de l'Energie	9	0	9
14	Ministère des Infrastructures et des Transports	12	0	12
15	Ministère de la Justice et de la Législation	6	3	9
16	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	2	9	11
17	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	4	0	4
18	Ministère de la Santé	11	11	22
19	Ministère chargé du Plan et du Développement	5	7	12
20	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	5	5	10

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA	Missions sur saisine	Nombre total de missions
21	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	7	0	7
22	Ministère de l'Economie et des Finances	17	24	41
	Nombre total de missions	180	91	271

Source : Données des rapports des IGM, IGSEP et IGF.

1.2 Point des missions exécutées et des missions en cours au 31 décembre 2019

Au cours de l'exercice 2019, les OCOA ont effectué plusieurs missions parmi lesquelles figurent des missions inscrites dans leurs PTA de même que des missions effectuées sur saisine.

Sur les **271 missions** prévues, **235** ont été entièrement exécutées (148 sur PTA et 87 sur saisine), soit un taux global d'exécution de **86,7%** pour l'ensemble des 22 organes de contrôle. Ces taux d'exécution varient de 40% à 114% et huit (8) OCOA ont pu atteindre un taux de 100%.

Toutes les missions réalisées ont fait l'objet de **424 rapports** par les organes de contrôle et ces rapports ont été adressés aux autorités hiérarchiques et à certaines structures auditées, assortis de recommandations pour des résultats meilleurs. Le nombre de rapports varie de 2 à 91 par organe de contrôle avec une moyenne de 19 rapports produits par organe de contrôle.

Les missions en cours et dont les rapports ne sont pas encore finalisés sont au nombre de **trente et une (31)** et ne concernent que **onze (11)** OCOA.

Les statistiques détaillées relatives à l'ensemble des missions exécutées par OCOA, figurent dans le tableau n°2 ci-après.

Tableau 2: Point des statistiques des missions exécutées et des missions en cours au 31 décembre 2019

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA et exécutées	Missions exécutées sur saisine	Missions en cours d'exécution	Nombre de rapports produits	Commentaires
1	Ministère de l'Eau et des Mines	8	2	1	10	La mission en cours est exécutée à hauteur de 20%. Les missions sur saisine sont entièrement exécutées.
2	Ministère du Sport et Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	7	1	0	10	Sur 09 missions inscrites au PTA, 07 ont été exécutées. La seule mission sur saisine est également exécutée.
3	Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle	7	0	0	57	Certaines missions sont prévues pour être exécutées dans plusieurs établissements mais tous ces établissements prévus n'ont pas été audités.
4	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable	9	1	1	16	La mission en cours d'exécution à hauteur de 20% a été remplacée par une mission non prévue au PTA de départ mais réintégrée à la suite des orientations pour les thématiques des missions de 2019.
5	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	4	8	0	11	Toutes les missions inscrites au PTA ainsi que celles sur saisine ont été exécutées.

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA et exécutées	Missions exécutées sur saisine	Missions en cours d'exécution	Nombre de rapports produits	Commentaires
6	Ministère du Numérique et de la Digitalisation et Ministère de la Communication et de la Poste	12	0	2	12	Deux missions sont en cours d'exécution et 12 sont entièrement achevées.
7	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	11	5	0	15	Toutes les missions inscrites au PTA ont été exécutées de même que celles hors PTA. Toutefois, 03 rapports des missions inscrites au PTA et un rapport des missions sur saisine sont en cours de finalisation.
8	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi	1	1	0	2	Sur les quatre (04) missions prévues pour l'exercice 2019, une seule a été exécutée de même que la seule sur saisine.
9	Ministère de la Défense Nationale	8	0	2	10	Sur les dix missions inscrites au PTA, huit sont entièrement exécutées et deux (02) sont en cours d'exécution. Les rapports desdites missions sont en cours d'élaboration.
10	Ministère de l'Industrie et du Commerce	3	3	3	9	Sur les six (06) missions prévues au PTA, trois sont en cours d'exécution et trois (03) sont entièrement exécutées,

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA et exécutées	Missions exécutées sur saisine	Missions en cours d'exécution	Nombre de rapports produits	Commentaires
						dont le rapport de l'un est en cours de transmission au Ministre.
11	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	9	4	0	18	Toutes les missions ont été exécutées (inscrites sur PTA ou sur saisine).
12	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	7	6	4	13	Sur les dix (10) missions prévues au PTA, sept (07) ont été entièrement réalisées et trois (03) en cours de réalisation. Sur sept (07) missions sur saisine, six (06) sont entièrement réalisées et une (01) en cours de réalisation.
13	Ministère de l'Energie	7	0	0	7	Deux (02) missions sur les neuf (09) prévues au PTA n'ont pas été exécutées.
14	Ministère des Infrastructures et des Transports	12	0	0	20	Toutes les missions sont exécutées, mais deux (02) rapports sont en cours d'établissement et ne sont donc pas encore déposés.
15	Ministère de la Justice et de la Législation	3	3	0	40	Les trois (03) missions sur saisine ont été entièrement exécutées et les rapports y relatifs, déposés. Trois (03) missions sur les six (10)

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA et exécutées	Missions exécutées sur saisine	Missions en cours d'exécution	Nombre de rapports produits	Commentaires
						inscrites au PTA ont été réalisées mais huit (08) rapports en dehors des quarante (40) déposés, sont en cours de finalisation.
16	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	2	9	0	16	Toutes les missions sont exécutées mais quatre (04) rapports sont en cours d'établissement et ne sont donc pas encore déposés.
17	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	1	1	1	3	La mission sur saisine a été entièrement exécutée.
18	Ministère de la Santé	10	11	1	19	Une (01) mission sur saisine a été suspendue et une (01), inscrite au PTA, est en cours d'exécution. Trois (03) rapports des missions inscrites au PTA sont en cours de finalisation.
19	Ministère chargé du Plan et du Développement	3	6	1	10	Une (01) mission sur saisine est en cours d'achèvement.
20	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	4	3	1	18	La seule mission en cours est une mission inscrite au PTA. Deux (02) missions sur saisine sont en cours.

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Missions inscrites au PTA et exécutées	Missions exécutées sur saisine	Missions en cours d'exécution	Nombre de rapports produits	Commentaires
21	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	6	2	0	17	Toutes les missions ont été exécutées.
22	Ministère de l'Economie et des Finances	14	21	14	91	Le nombre de rapports produits ne prend pas en compte les soixante-dix-sept (77) rapports relatifs à l'audit du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), réalisé en collaboration avec l'Inspection Générale du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale. Par ailleurs, certaines lignes de missions comportent plusieurs structures à vérifier avec des rapports distincts. C'est le cas des brigades de commissions.
	Total	148	87	31	424	

NB : Il faut observer qu'une mission peut donner lieu à la production de plusieurs rapports, soit en raison du nombre de structures concernées par le thème de la mission, soit les exigences des termes de référence qui induisent la production de plusieurs types de rapports distincts au niveau de la même structure (contrôle interne, audit financier et comptable, passation des marchés...).

1.3 Aperçu thématique des missions réalisées en 2019

Au cours de l'année 2019, les travaux de vérification et d'audit des OCOA ont porté essentiellement sur les missions suivantes :

- ✓ Audit de la gestion administrative et financière des structures publiques ;
- ✓ audit de la gestion administrative et des ressources humaines de certaines structures déconcentrées de ministères ;
- ✓ audit d'efficacité de certaines directions techniques ;
- ✓ examen des rapports de performance de certains ministères ;
- ✓ vérification de dénonciations de faits de mauvaise gouvernance dans certaines structures publiques ;
- ✓ contrôle des éléments de rémunération des agents de l'Etat dans les ministères ;
- ✓ contrôle spécifique dans les juridictions ;
- ✓ suivi de la mise en œuvre des recommandations des missions antérieures ;
- ✓ vérification de la gestion du parc automobile de l'Etat ;
- ✓ vérification de la mise en place du dispositif de contrôle interne dans les structures publiques ;
- ✓ contrôle de la gestion des caisses et régies de certaines structures publiques ;
- ✓ contrôle de la gestion des crédits transférés à certaines structures des ministères en 2018 ;
- ✓ vérification des dépenses exécutées par décision de mandatement au niveau des ministères ;
- ✓ vérification de la gestion administrative, financière et comptable des préfectures au titre des années 2016, 2017 et 2018 ;
- ✓ vérification approfondie des opérations comptables et de leur matérialité au niveau de certains postes comptables sur la période de 2016 à 2018 ;

- ✓ vérification de la gestion comptable et financière des formations sanitaires du 1er janvier 2017 au 30 septembre 2019 ;
- ✓ vérification de la gestion de certains projets et programmes.

1.4 Principaux constats

A l'issue des missions réalisées par les OCOA, les principaux constats suivants ont été faits au triple plan de : la gouvernance et du dispositif de contrôle interne (i), la gestion budgétaire, comptable et financière (ii) et la passation des marchés publics (iii).

1.4.1 De la gouvernance et du dispositif de contrôle interne

- ✓ La non installation ou le non renouvellement du Conseil d'Administration de certaines structures ;
- ✓ l'inexistence de textes réglementaires appropriés portant nomination des membres de Conseil d'Administration ;
- ✓ l'inexistence d'actes règlementaires relatifs aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de structures ; ;
- ✓ l'inexistence de manuels de procédures administratives, financières et comptables ;
- ✓ l'insuffisance de coordination des activités des directions ;
- ✓ l'inexistence de certains outils de mesure de la performance (contrats d'objectifs et fiches d'indication des attentes) et de gestion des RH (fiches de poste, plan de formation, cadres organiques, plan de carrière du personnel dans certaines structures ;
- ✓ la faiblesse du mécanisme de supervision des agents ;
- ✓ la faiblesse de la communication interne ;
- ✓ la non mise à jour régulière des dossiers individuels des Agents de l'Etat ;
- ✓ le non reversement des cotisations sociales des agents conventionnés de certaines structures sous la tutelle des ministères à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- ✓ l'élaboration au profit de certains travailleurs, de contrats de prestation de travail en lieu et place de contrats de travail dans certains offices ou établissements publics ;

- ✓ le paiement de salaires de base en dessous de Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) dans certains offices ou établissements publics ;
- ✓ le non-respect des dispositions prévues dans divers textes réglementaires ;
- ✓ l'inadéquation profil/poste par endroits ;
- ✓ l'existence, par endroits, de postes prévus et non pourvus et des postes occupés non prévus par les textes ;
- ✓ l'inefficacité des cellules de contrôle et d'audit internes ;
- ✓ la non finalisation des contrats de travail de responsables et agents nommés ;
- ✓ l'absence de preuve de contrôle hiérarchique dans les documents et pièces comptables ;
- ✓ l'absence régulière au poste de certains agents et enseignants ;
- ✓ l'absence de renforcement de capacités techniques de certains agents ;
- ✓ le non-respect du principe de séparation des fonctions administratives et comptables ;
- ✓ l'inexistence de coffres forts, de grilles anti effraction et de caméras de surveillance par endroits ;
- ✓ le non-respect, par endroits, des conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail ;
- ✓ la surcharge de travail au niveau de certains agents ;
- ✓ l'inexistence de texte d'application précisant l'incidence financière du transport judiciaire objet de l'article 409 du code foncier et domanial ;
- ✓ le défaut de finalisation de certaines décisions de justice ;
- ✓ la non disponibilité à temps des rôles d'audience avec mention des condamnations ;
- ✓ l'inexistence du service de l'exécution des peines ;
- ✓ la mauvaise tenue et l'indisponibilité des répertoires des décisions judiciaires ;

- ✓ la mauvaise gestion du parc automobile de l'Etat (attribution fantaisiste de véhicule de fonction à des cadres n'y ayant pas droit, confiscation des véhicules de services par plusieurs cadres avec cumul de l'indemnité d'amortissement, non réintégration dans le parc de l'Etat de véhicules de projets après leur achèvement, mise en circulation de véhicules ne disposant pas de certificat d'assurance, faible suivi des véhicules en réparation dans les garages privés ...) ;
- ✓ la perception de salaires et primes indus (non fondées sur des textes), par des agents qui ne sont plus au poste, et l'inexistence d'un système d'alerte pour la suspension automatique des salaires et primes aux non agents de l'Etat nommés par décrets ou arrêtés et se trouvant en fin de mission ;
- ✓ le non suivi des mouvements du personnel de l'Etat et la non mise à jour des états d'effectifs qui comportent de graves irrégularités par endroits ;
- ✓ le mauvais archivage des dossiers ;
- ✓ l'attribution fantaisiste de notes dans le milieu éducatif ;
- ✓ le harcèlement sexuel...

1.4.2 De la gestion budgétaire, comptable et financière

- ✓ L'inexistence de documents de planification, de programmation et d'exécution budgétaire et financière (Plan de travail annuel budgétisé, point d'exécution financière...) ;
- ✓ l'existence de ressources propres non budgétisées ni retracées ;
- ✓ le retard dans l'établissement et l'adoption des états financiers par les Conseils d'Administration et le manque de rigueur dans l'élaboration des budgets prévisionnels ;
- ✓ la non certification des états financiers par les Commissaires aux Comptes ;
- ✓ l'absence de suivi budgétaire des dépenses ;
- ✓ l'accumulation de factures impayées notamment, en ce qui concerne les réparations des véhicules administratifs ;
- ✓ l'inexistence ou la mauvaise tenue des registres et documents et pièces comptables (journaux, registres, calepins et brouillards de caisse, états de rapprochements bancaires...) ;

- ✓ le non reversement au Trésor public, de divers droits par des collectivités publiques ;
- ✓ la création de caisse de menues dépenses sans base juridique et la gestion de ladite caisse par un agent sans titre de nomination ;
- ✓ le mauvais suivi de recouvrement des créances ;
- ✓ le non prélèvement de la TVA et de l'AIB sur des factures ;
- ✓ le non reversement à la DGI de la TVA (18%) et de l'AIB (1% ou 5%) retenus à la source sur diverses factures ;
- ✓ le non-respect des instructions relatives à l'exécution des missions officielles (signature par des personnes non habilitées des ordres de mission, visas non conformes, chevauchement de missions...) ;
- ✓ le non-paiement des fonds de sécurisation aux agents de sécurité et oisifs dans les coffres forts de certaines juridictions ou sur leurs comptes de fonctionnement ;
- ✓ la perception par des juges et greffiers de frais de transport judiciaire exorbitants et disparates ;
- ✓ le non-respect des instructions relatives à la tenue de la comptabilité des matières (défaut de nomination de comptable matières ; défaut ou tenue partielle des documents prescrits, absence d'inventaire ou inventaire partiel du patrimoine...) ;
- ✓ l'exécution de dépenses irrégulières ;
- ✓ l'existence de déficits de caisses et de valeurs inactives...

1.4.3 De la passation des marchés publics

- ✓ la non-conformité des organes de passation et de contrôle des marchés publics aux textes en vigueur ;
- ✓ le non-respect des procédures de passation des marchés publics ;
- ✓ le non-respect du référentiel des prix caractérisé par le dépassement parfois excessif du prix de certains articles ;
- ✓ le retard dans le processus de sélection et de signature des contrats par endroits ;

- ✓ l'inexistence ou la non actualisation de la liste des fournisseurs et prestataires agréés au niveau des structures ;
- ✓ l'absence des spécifications techniques ou confusion entre marque et spécifications techniques lors des commandes ;
- ✓ le mauvais ou le défaut d'archivage des dossiers de marchés publics ;
- ✓ l'inexistence par endroits, de registre spécial de dépôt des offres au niveau des Secrétariats de la personne responsable des marchés publics ;
- ✓ le défaut d'enregistrement des contrats par endroits ;
- ✓ le retard dans l'exécution ou l'inexécution, de divers contrats ;
- ✓ la mauvaise qualité dans l'exécution des prestations ou la réalisation d'infrastructures de mauvaise qualité...

1.5 Principales données financières issues des missions des organes de contrôle de l'ordre administratif

L'analyse des données financières des vingt (22) organes de contrôle met en exergue un montant global de **9 097 221 983 FCFA** qui a été compromis. Une partie de ces montants compromis a fait l'objet de recouvrement, soit en cours de mission, soit après la rédaction des rapports de mission. Les statistiques y relatives ne sont pas encore disponibles. Les montants par irrégularités sont synthétisés dans le tableau suivant :

Tableau 3: Tableau synthétique des données financières par sources

Sources de l'irrégularité	Montant (en FCFA)	En %
Manquant de caisse (montant)	4 100 715 635	45,08%
Manquant constaté sur Tickets Valeurs (TV)	203 176 050	2,23%
TVA non prélevée	98 115 376	1,08%
TVA non reversée	1 313 939 212	14,44%
AIB non prélevé	6 634 459	0,07%
AIB non reversé	6 578 450	0,07%
Autres montants manquants	1 362 419 444	14,98%
Autres taxes non reversées	2 005 643 357	22,05%
TOTAL	9 097 221 983	100,00%

Source : Données recueillies auprès des OCOA.

Les manquants de caisse représentent la majeure partie des montants compromis (soit **45%**) et les aspects fiscaux (TVA, AIB et autres) cumulent près de **38%** de cette masse financière.

Ces données proviennent globalement de quatorze (14) OCOA sur les vingt-deux (22) et majoritairement de l'IGF (**54%**) en raison de l'étendue de son champ de compétence qui englobe tous les ministères et certains programmes/projets financés par les partenaires techniques et financiers. Huit (8) OCOA n'ont pas de données financières dans leur rapport.

1.6 Principales recommandations

Au regard des irrégularités constatées, des recommandations conséquentes ont été formulées par les OCOA, au triple plan de : la gouvernance et du dispositif de contrôle interne (i), la gestion budgétaire, comptable et financière (ii) et la passation des marchés publics (iii).

1.6.1 De la gouvernance et du dispositif de contrôle interne

- ✓ Soumettre diligemment à l'appréciation de l'autorité de tutelle, les mesures idoines devant aboutir au renouvellement du Conseil d'Administration ;
- ✓ prendre les dispositions requises pour l'élaboration ou l'actualisation de manuel de procédures administratives, financières et comptables ;
- ✓ rendre opérationnelles les cellules de contrôle et d'audit internes en les renforçant en ressources humaines, matérielles et financières adéquates ;
- ✓ veiller à la finalisation diligente des contrats des divers responsables et agents nommés ;
- ✓ décliner la lettre de mission des responsables hiérarchiques en contrats d'objectifs avec les chefs de service puis en fiches d'indication des attentes aux collaborateurs ;
- ✓ mettre en place un mécanisme d'évaluation de la performance du personnel ;
- ✓ veiller à l'élaboration d'un tableau de bord des indicateurs dans les structures ;
- ✓ améliorer le mécanisme de supervision des agents à leurs postes de travail ;

- ✓ élaborer et mettre en œuvre une communication interne efficace qui favorise la circulation de l'information pour la prise de décisions ;
- ✓ mettre régulièrement à jour les dossiers individuels des Agents de l'Etat en vue du suivi de leur carrière ;
- ✓ veiller au reversement régulier des cotisations sociales des agents conventionnés de certaines structures sous la tutelle des ministères à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- ✓ concevoir et mettre en œuvre les outils de planification des ressources humaines (cadre organique, plans de formation et de recrutement) ;
- ✓ mettre fin aux pratiques déguisées de contrats de travail en contrats de prestations de service et éviter la nomination des prestataires de services aux postes de responsabilité notamment dans les hôpitaux ;
- ✓ prendre les dispositions idoines en vue d'exercer le contrôle hiérarchique sur les agents comptables, les comptables et les caissiers des structures respectives ;
- ✓ suspendre les salaires, primes ou indemnités irrégulièrement virés sur les comptes des agents civils qui ne sont plus en poste ou en fonction mais qui continuent de bénéficier des primes ou indemnités sur le budget national et prendre les mesures qui s'imposent pour le remboursement des sommes indûment perçues ;
- ✓ acquérir des coffres forts et faire entreposer des grilles de sécurité et des caméras de surveillance à l'entrée des bureaux des Chefs Service Affaires Administratives et Financières (C/SAF) ;
- ✓ mettre en œuvre les diligences nécessaires en collaboration avec les présidents de juridiction pour régler les frais de transport judiciaire au niveau des chambres de droit de propriété foncière ;
- ✓ veiller à la finalisation diligente des décisions de justice ;
- ✓ faire le point des fonds de sécurisation oisifs dans les juridictions, procéder au paiement des agents de sécurité ou procéder au reversement de ces fonds dans les caisses de l'Etat, au Trésor Public ;
- ✓ entreprendre toutes démarches idoines en vue de l'opérationnalisation du service de l'exécution des peines ;

- ✓ faire suivre les ordres d'extraction des détenus des rôles des audiences et délivrer à la fin de chaque audience le rôle d'audience comportant les décisions de chaque dossier enrôlé ;
- ✓ veiller à une bonne tenue des répertoires et prendre des mesures pour reconstituer les répertoires des décisions indisponibles ;
- ✓ veiller à un contrôle régulier et rigoureux du registre de présence et de ponctualité et en tenir compte dans la notation des agents ;
- ✓ veiller à la réorganisation des archives ;
- ✓ veiller au respect des dispositions réglementaires en matière de gestion du parc automobile de l'Etat ;
- ✓ veiller à ce qu'il y ait plus de vigilance dans le suivi des rapports étudiant-enseignant ;
- ✓ relever certains responsables de leurs fonctions ;

1.6.2 De la gestion budgétaire, comptable et financière

- ✓ Elaborer et adopter pour chaque exercice, le budget assorti des documents de planification, de programmation et d'exécution budgétaire et financière ;
- ✓ veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'élaboration et d'adoption des états financiers ;
- ✓ veiller à la mise en place et à la bonne tenue des registres et documents comptables ;
- ✓ proposer à la signature du Ministre de tutelle ou hiérarchique, des projets d'arrêté portant création de la caisse de menues dépenses du cabinet et de nomination de l'assistant régisseur chargé de sa gestion, conformément aux dispositions de l'arrêté n°049/MEF/CAB/SP du 14/02 /2005 portant fixation des conditions de création des caisses de menues dépenses ;
- ✓ veiller au respect scrupuleux des règles et procédures de gestion des finances publiques ;
- ✓ veiller au prélèvement de la TVA et de l'AIB sur les diverses factures et à leur reversement à la Direction Générale des Impôts ;

- ✓ prendre les dispositions pour le paiement des dettes notamment en ce qui concerne les réparations des véhicules administratifs ;
- ✓ prendre les dispositions nécessaires en vue de la certification diligente des états financiers par les Commissaires aux Comptes ;
- ✓ respecter rigoureusement les dispositions du répertoire des prix de référence lors de l'analyse des offres ;
- ✓ veiller au respect des modalités et instructions d'exécution du budget en ce qui concerne l'exécution des missions officielles (visa des ordres de mission, signature et mentions figurant sur les ordres de mission, non-cumul des missions...) ;
- ✓ veiller au respect des instructions relatives à la tenue de la comptabilité des matières...

1.6.3 De la passation des marchés publics

- ✓ Se conformer strictement aux dispositions de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en ce qui concerne, la mise en place des organes de passation et de contrôle des marchés publics, les procédures de passation des commandes publiques et l'exécution des commandes publiques ;
- ✓ veiller au respect des dispositions fiscales en vigueur dans le cadre de la passation des marchés publics (enregistrement des contrats, paiement des divers impôts et taxes...) ;
- ✓ veiller au bon archivage des dossiers de marchés publics ;
- ✓ actualiser chaque année, la liste des fournisseurs et prestataires agréés ...

1.7 Activités de coordination des organes de contrôle de l'ordre administratif

Les activités menées au titre de la coordination des OCOA se résument essentiellement à :

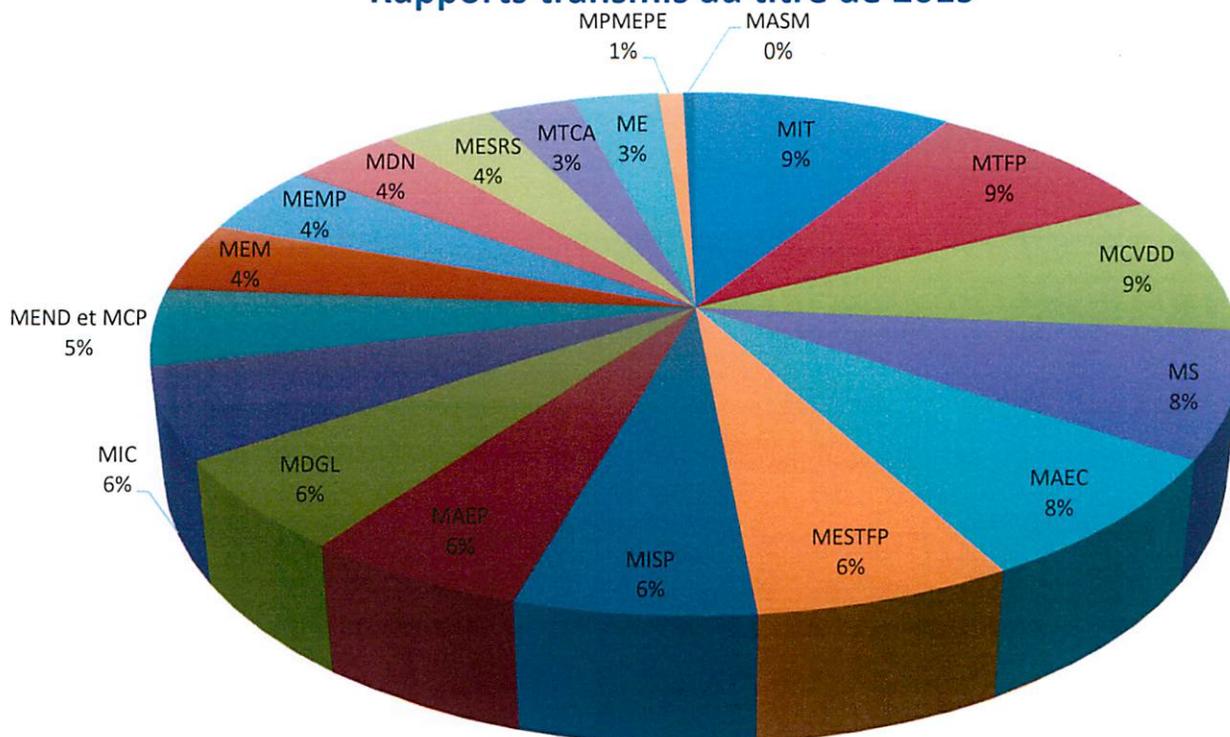
- ✓ la réception et l'exploitation des rapports de mission des OCOA par l'IGF : Dix-neuf (19) OCOA ont transmis deux cent trente et un (**231**) rapports à l'IGF au titre de l'exercice 2019. La répartition par OCOA de ces rapports se présente comme suit :

Tableau 4: Point des rapports transmis à l'IGF par les OCOA au titre de l'exercice 2019

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Abrégé	Nombre de rapports au titre de 2019
1	Ministère des Infrastructures et des Transports	MIT	21
2	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	MTFP	20
3	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable	MCVDD	20
4	Ministère de la Santé	MS	18
5	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	MAEC	18
6	Ministère de l'Enseignement Secondaire, Technique et de la Formation et Professionnelle	MESTFP	15
7	Ministère de l'Intérieur de la Sécurité Publique	MISP	14
8	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	MAEP	13
9	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	MDGL	13
10	Ministère de l'Industrie et du Commerce	MIC	13
11	Ministère de l'Economie Numérique et de la Digitalisation et Ministère de la Communication et de la Poste	MEND et MCP	11
12	Ministère de l'Eau et des Mines	MEM	10
13	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	MEMP	10
14	Ministère délégué auprès du Président de la République chargé de la Défense Nationale	MDN	9
15	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	MESRS	9
16	Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	MTCA	7
17	Ministère de l'Energie	ME	7
18	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi	MPMEPE	2
19	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	MASM	1
	TOTAL		231

Source : IGF

Rapports transmis au titre de 2019



- ✓ la tenue de diverses séances de travail avec certains Inspecteurs Généraux de Ministères pour discuter de leurs difficultés de travail ;
- ✓ l'exécution de missions conjointes par l'IGF avec certaines IGM ;
- ✓ l'accompagnement de l'IG du Ministère chargé des Affaires Sociales par l'IGF ;
- ✓ le suivi des travaux de reversement et de reclassement des cadres de la catégorie A1 en service à la date du 29 août 2018 dans les IGM dans le corps des inspecteurs de ministères ;
- ✓ le suivi des travaux du consultant chargé de l'opérationnalisation de la réforme des organes de contrôle de l'ordre administratif ;
- ✓ la transmission de diverses instructions et orientations aux OCOA.

II. DIFFICULTES ET PERSPECTIVES

2.1 Difficultés

Les difficultés majeures éprouvées par les OCOA se résument principalement à :

- ✓ l'inadéquation des locaux abritant certains OCOA (vétusté des locaux, insuffisance du nombre de bureaux, éparpillement des bureaux, promiscuité avec certains vérifiés, défaillance ou absence de connexion internet et/ou téléphonique, inexistence ou insuffisance de lieux d'aisance...);
- ✓ l'insuffisance quantitative et qualitative de ressources humaines (personnel nécessitant des renforcements de capacités et en nombre insuffisant) : l'effectif du personnel permanent commis aux activités de contrôle et d'audit en 2019 varie de 3 à 18 agents au sein des OCOA, soit une moyenne de 7 agents par organe. Cet effectif de personnel technique se résume à l'Inspecteur Général seul dans certains organes ;
- ✓ les difficultés liées au financement des missions (insuffisance des crédits, lenteur dans leur mobilisation, exécution de missions à crédit...) : le montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le paiement des budgets des missions pour l'ensemble des 22 OCOA est de 944 324 836 FCFA et varie de 4 460 000 FCFA à 170 000 000 FCFA par OCOA tandis que le montant global des ressources mobilisées pour leur fonctionnement (achat de biens et services, entretien et réparation...) hors ressources affectées aux missions est de 240 763 171 FCFA et six (6) inspections n'ont même pas eu de crédits de fonctionnement au cours de l'exercice ;
- ✓ l'insuffisance de moyens logistiques et informatiques (moyens roulants insuffisants ou défaillants, fournitures, mobiliers et matériels de bureaux en quantité insuffisante...) pour la réalisation des missions sur le terrain et la mise à disposition immédiate, des rapports issus desdites missions : à titre illustratif, l'ensemble des 22 OCOA disposent de 35 véhicules en 2019, soit une moyenne de 2 véhicules par organe avec le constat que six (6) organes ne disposent même pas d'un véhicule propre en 2019. Ils sont obligés de se référer aux autres services qui sont des vérifiés potentiels ;
- ✓ le manque de promptitude des structures vérifiées à fournir les informations et documents à elles demandés, malgré les relances à l'endroit des responsables desdites structures ;

- ✓ la non signature ou la signature tardive des décisions et/ou ordres de missions relatifs au déclenchement des missions par les autorités compétentes ;
- ✓ l'insuffisance de la durée impartie pour l'exécution de certaines missions.

Tableau 5: Tableau des effectifs et des ressources disponibles en 2019

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Effectif du personnel permanent commis aux activités de contrôle et d'audit en 2019	Nombre de véhicules de mission disponibles en 2019	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le paiement des budgets des missions (frais de mission, carburant des missions...) (FCFA)	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le fonctionnement des inspections (ABS, entretien et réparation...) hors ressources affectées aux missions (FCFA)
1	Ministère de l'Eau et des Mines	3	1	16 000 000	8 000 000
2	Ministère du Sport et Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	8	1	16 930 000	14 000 000
3	Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle	15	2	116 764 000	10 500 000
4	Ministère du Cadre de Vie et de Développement Durable	4	2	25 500 000	0
5	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	5	1	38 250 000	6 749 971
6	Ministère du Numérique et de la Digitalisation et Ministère de la Communication et de la Poste	5	1	14 080 000	0

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Effectif du personnel permanent commis aux activités de contrôle et d'audit en 2019	Nombre de véhicules de mission disponibles en 2019	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le paiement des budgets des missions (frais de mission, carburant des missions...) (FCFA)	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le fonctionnement des inspections (ABS, entretien et réparation...) hors ressources affectées aux missions (FCFA)
7	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	6	0	29 647 000	3 998 544
8	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi	3	0	5 000 000	0
9	Ministère de la Défense Nationale	7	3	20 000 000	4 000 000
10	Ministère de l'Industrie et du Commerce	3	0	35 198 000	3 728 438
11	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	1	0	17 885 000	6 495 000
12	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	6	1	101 110 000	4 448 500
13	Ministère de l'Energie	5	0	9 750 000	0

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Effectif du personnel permanent commis aux activités de contrôle et d'audit en 2019	Nombre de véhicules de mission disponibles en 2019	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le paiement des budgets des missions (frais de mission, carburant des missions...) (FCFA)	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le fonctionnement des inspections (ABS, entretien et réparation...) hors ressources affectées aux missions (FCFA)
14	Ministère des Infrastructures et des Transports	7	2	56 325 000	10 675 000
15	Ministère de la Justice et de la Législation	14	3	48 122 900	27 000 000
16	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	4	1	48 000 000	750 000
17	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	2	0	4 464 536	6 250 000
18	Ministère de la Santé	12	3	49 624 000	2 870 800
19	Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement	3	1	10 205 000	0
20	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	12	2	71 620 000	0

N° d'ordre	Organe de contrôle de l'ordre administratif	Effectif du personnel permanent commis aux activités de contrôle et d'audit en 2019	Nombre de véhicules de mission disponibles en 2019	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le paiement des budgets des missions (frais de mission, carburant des missions...) (FCFA)	Montant total des ressources mobilisées en 2019 pour le fonctionnement des inspections (ABS, entretien et réparation...) hors ressources affectées aux missions (FCFA)
21	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	14	3	39 850 000	12 000 000
22	Ministère de l'Economie et des Finances	18	8	169 999 400	123 745 418
	Total	157	35	944 324 836	240 763 171
	Moyenne	7	2	42 923 856	11 464 913

Source : Informations collectées auprès des OCOA.

7

2.2 Perspectives

Les OCOA ont pour perspectives d'améliorer leur performance dans la réalisation des missions à eux assignées. Cela passe par la mise en œuvre effective des textes relatifs à la réforme des OCOA. Cette mise en œuvre permettra de :

- ✓ doter les OCOA de locaux adéquats ;
- ✓ renforcer les capacités du personnel disponible dans les OCOA par des formations ou des recyclages ;
- ✓ renforcer l'effectif des OCOA en cadres compétents, laborieux et de bonne moralité ;
- ✓ rendre disponibles au plus tôt les ressources financières allouées aux missions des OCOA conformément aux dispositions de l'article 25 alinéa 2 du décret n° 2108-396 du 29 août 2018 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin.

Par ailleurs, des efforts devront se poursuivre en vue de :

- ✓ l'augmentation des dotations en ressources financières des OCOA ;
- ✓ une meilleure organisation des structures vérifiées afin de donner plus de satisfaction aux OCOA.

CONCLUSION

Au cours de l'année 2019, les organes de contrôle de l'ordre administratif ont été sollicités pour exécuter les missions de contrôle et d'audit relevant de leurs compétences. Ces différentes missions ont permis de relever les insuffisances qui ont caractérisé la gestion des finances publiques au sein des structures de l'Administration publique. Les OCOA en ont profité pour prodiguer les conseils nécessaires aux ordonnateurs, gestionnaires de crédit et comptables publics ou assimilés, et leur faire les recommandations idoines.

Le Gouvernement a contribué au fonctionnement et à l'exécution des missions des OCOA pour un montant de plus d'un milliard (1 000 000 000) FCFA au cours de l'année sous revue.

Quant aux travaux des OCOA, en dehors des insuffisances dont l'impact sur la qualité de la gouvernance publique est très important, des montants compromis relevés est estimé à plus de neuf milliards (9 000 000 000) FCFA, les statistiques liées à la partie recouvrée ne sont pas encore disponibles.

Des difficultés de divers ordres ont entravé la bonne marche des activités des OCOA au cours de l'année 2019. Quelques solutions ont été envisagées pour pallier lesdites difficultés. Leur mise en œuvre permettra d'améliorer la performance desdits organes.

Les défis qui s'imposent désormais aux ordonnateurs et aux comptables, principaux acteurs de la gestion publique, sont :

- ✓ le renforcement du dispositif de contrôle interne, c'est-à-dire tout ce qui peut être mis en œuvre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs assignés dans le respect des textes et normes en vigueur. A cet effet, l'élaboration d'une cartographie des risques constitue un atout majeur ;
- ✓ le renforcement des capacités des acteurs pour une meilleure gouvernance publique. La formation continue des ressources humaines est un impératif pour l'amélioration des performances ;
- ✓ la maîtrise et le respect des procédures de passation des marchés publics, gage d'une concurrence saine et de l'efficacité de la dépense publique.