



Inspection Générale des Finances IGF

RÉSUMÉ

AUDIT ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE DE LA DIRECTION
DEPARTEMENTALE DE LA GRAND'ANSE DU MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

Septembre 2011



RÉSUMÉ

La déconcentration des services centraux de l'Administration Publique haïtienne s'est avérée nécessaire pour la proximité des services publics. Imprégné de cette logique, le MEF s'est déconcentré dès 1990 par l'instauration de directions départementales à travers le territoire national. Ces directions départementales désignent des structures administratives placées sous l'autorité du MEF déterminées à remplir les missions de ce dernier dans leur juridiction respective.

Conformément à la programmation annuelle de l'Inspection Générale des Finances (IGF), structure de contrôle interne de l'Administration Publique, l'audit administratif et technique de la Direction Départementale de la Grand 'Anse du MEF (DDGA/MEF) s'est réalisé du 28 aout au 7 septembre 2011, ce, en référence à l'article 2 du Décret du 17 mars 2006 créant l'IGF.

Cet audit vise trois objectifs principaux :

- Un objectif de régularité et de conformité
- Un objectif d'efficacité
- Un objectif stratégique

Ces objectifs, à caractère général, s'accompagnent d'objectifs spécifiques qui cherchent à s'assurer de :

1. La réalisation des objectifs du Ministère et de la DDGA ;
2. La gestion adéquate et relationnelle des ressources humaines ;
3. L'efficacité et la bonne utilisation des ressources matérielles ;
4. L'application correcte des lois, décrets, règlements, instructions et procédures ;
5. L'intégrité, la fiabilité et l'exhaustivité des informations financières et opérationnelles ;
6. L'efficacité et l'efficience de contrôle interne et de l'identification des pistes de fraudes.

L'audit porte sur les structures et les opérations de la DDGA/MEF. A ce titre, les éléments suivants sont considérés :

1. Le système d'organisation de la DDGA/MEF

AUDIT ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE DE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA GRAND'ANSE DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

2. La gestion des ressources humaines de la DDGA/MEF
3. La gestion des ressources financières de la DDGA/MEF
4. La gestion des ressources matérielles de la DDGA/MEF
5. La gestion des chèques des pensionnaires
6. Les fonctions techniques du Directeur Départemental de la DDGA/MEF
7. Le contrôle interne

Une méthodologie en trois (3) phases est envisagée pour la mise en œuvre de cette mission. Il s'agit chronologiquement d'une : phase d'étude, phase d'exécution, phase de conclusion.

PRESENTATION DE LA DDGA/MEF

Conformément aux dispositions de l'article 83 du Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration Centrale de l'Etat, la Direction Départementale de la Grand' Anse du Ministère de l'Economie et des Finances (DDGA/MEF), structure territorialement déconcentrée du MEF, fut installée dans la Grand' Anse le 5 septembre 1995.

Selon les prescriptions légales, cette direction doit remplir, dans son ensemble, les missions attribuées au MEF ainsi que les stratégies arrêtées par le MEF au niveau de sa juridiction.

La DDGA/MEF, comptant treize (13) agents publics (Fonctionnaires et contractuels) disséminés à travers les trois (3) services identifiables lors de l'audit, est dirigée actuellement par M. Bertrand SEJOUR. En outre, l'organisation et le fonctionnement de la DDGA/MEF sont régis par un cadre légal et réglementaire donné.

Il convient de signaler que la DDGA/MEF est classée parmi les directions départementales moyennes du MEF.

CONSTATATIONS

L'ensemble des constatations relevées durant la mission d'audit concerne :

- 1) **Le système d'organisation de la DDGA/MEF** qui est caractérisé par :
 - **Une configuration organisationnelle inadaptée à un Manuel de Procédures tant sur le plan général que spécifique.** Sur le plan général, certains aspects de la réalité

administrative des DD/MEF ne sont pas pris en compte dans le Manuel tel le déploiement des Comptable Public au niveau des départements. D'un point vue spécifique, l'organigramme soumis par la DDGA/MEF ne reflète ni l'organisation prévue par le Manuel de Procédure ni la liste d'employés par services.

- **Une structure dysfonctionnelle assumant partiellement des missions et attributions.** À l'exception du service administratif ayant un assistant-chef de service, les autres services sont dépourvus de responsables. De plus, ces services n'exécutent qu'un fragment des activités et tâches qui leur sont assignées.

1) Le système de gestion des ressources financières de la DDGA/MEF.

Les constats se rapportent aux trois (3) points suivants :

A- L'allocation budgétaire de la DDGA/MEF pour laquelle l'équipe de mission a relevé :

- L'inadéquation de l'allocation budgétaire de la DDGA/MEF à ses besoins de fonctionnement ;
- La non-participation de la DDGA/MEF dans l'élaboration de son budget ;
- La possibilité pour la DDGA/MEF de vérifier directement son allocation budgétaire via SYSDEP.

B- La conformité des dépenses effectuées par la DDGA/MEF, dont l'étude de l'échantillon de cinquante-deux (52) réquisitions révèle un respect mitigé des normes de conformité et de régularité des dépenses imputables à la DDGA/MEF.

C- La tenue d'une comptabilité, dont l'équipe de mission constate :

- L'existence de quelques documents comptables ;
- La non-utilisation d'outils comptables ;
- La dévolution des tâches de comptabilité à une seule personne, externe au service administratif.

2) Le système de gestion des ressources humaines de la DDGA/MEF, les constats révèlent que :

- Les mécanismes de recrutement ne sont pas conformes aux principes établis ;
- La gestion des ressources humaines s'effectue en dehors d'un cadre référentiel donné ;
- La gestion du personnel se réduit à l'exécution de tâches quotidiennes élémentaires ;
- L'environnement physique de travail est favorable aux agents de la DDGA/MEF.

3) Le système de gestion des ressources matérielles de la DDGA/MEF présente :

- Un dysfonctionnement du service administratif ;
- L'absence de mécanismes d'évaluation et de système d'approvisionnement des différents services ;
- Une désorganisation quant à l'emplacement des matériels et équipements affectés à un service donné ;
- La faiblesse d'un système d'inventaire régulier.

4) Les fonctions techniques du Directeur Départemental de la DDGA/MEF se résument aux fonctions de Comptable Principal et de Contrôleur financier (Selon le Manuel de Procédures).

- Durant l'audit, l'équipe de mission a constaté un délaissement de la fonction de Comptable Principal à la responsabilité du Comptable Public installé récemment. Seule la tâche de supervision de la distribution des chèques émis par le Trésor demeure encore sous la responsabilité du Directeur Départemental.
- Par ailleurs, en tant que Contrôleur financier, l'équipe de mission a constaté que le Directeur exerce uniquement un contrôle de conformité et de régularité sur pièces des dépenses, qui ne considère pas toutes les entités publiques dans le département. Un manque de rigueur est aussi constaté.

5) Le système de gestion de la Pension Civile de la DDGA/MEF, pour lequel l'équipe de mission a constaté que les activités consistent en **la distribution des chèques aux pensionnaires** et

l'acheminement des requêtes de ces derniers aux entités centrales. Sur la gestion des dossiers des pensionnaires, les anomalies suivantes sont relevées :

- Une absence de fichier répertoriant les pensionnaires ;
- Une limitation des données sur les pensionnaires faute d'enquêtes ;
- Une faiblesse dans la sécurisation des chèques des pensionnaires ;
- Le non-suivi de certaines demandes de pension et de réversibilité ;
- Une abondance de mandats émis et acceptés en dehors des formes prescrites ;
- Un manque de contrôle interne de la Direction de la Pension Civile.

6) Le système de contrôle interne de la DDGA/MEF, touche les trois (3) aspects suivants :

L'organisation de la DDGA/MEF :

- Des responsabilités non fixées dans le cadre du fonctionnement de l'institution ;
- Une insuffisance de ressources et de compétences requises par rapport aux objectifs ;
- Une certaine faiblesse des mécanismes de diffusion des informations.

Le système d'identification et de gestion des risques qui se caractérise par :

- L'absence de cartographie des risques liés à l'environnement interne et externe de la DDGA/MEF ;
- L'inexistence de procédures de gestion des risques.

La permanence de la surveillance, partielle, pour les opérations administratives.

ANALYSE DES CONSTATATIONS

L'ensemble des analyses effectuées par l'équipe de mission porte sur les constats relevés sur les différents aspects traités précédemment.

1) Structure d'organisation de la DDGA/MEF

7) L'analyse effectuée sur la structure organisationnelle de la DDGA/MEF démontre que l'inadéquation de celle-ci à ses missions s'explique par plusieurs facteurs dont : la méconnaissance du manuel de procédures, la non mise à niveau continue du personnel, la concentration des tâches au niveau de la direction. En ce qui a trait à cette dernière, elle

empêche la DDGA/MEF d'être en conformité aux normes de gestion et de bonne gouvernance et peut hypothéquer le bon fonctionnement de l'institution.

En outre, la confusion flagrante répandue par l'organigramme de la DDGA/MEF ne permet pas de certifier les liens hiérarchiques et fonctionnels de l'entité. Cette situation, susceptible d'avoir des impacts négatifs sur la spécialisation de l'organisation, la vérification des procédures de coordination ainsi que la formalisation des procédures et instructions administratives, peut mettre en péril l'efficacité de la DDGA/MEF en termes d'accomplissement de ses missions et attributions.

2) Gestion des ressources financières de la DDGA/MEF

L'analyse du mode de gestion des ressources financières de la DDGA/MEF démontre que :

- La non prise en compte de l'approche participative dans le processus d'élaboration du budget de la DDGA/MEF est susceptible d'influer négativement sur le fonctionnement et la réalisation des activités de la DDGA/MEF.
- Le manque de rigueur constaté dans le respect des normes de conformité et de régularité des dépenses de la DDGA/MEF, notamment en ce qui a trait au contrat de service, au rapport de petite caisse et à la patente, entraînerait des effets néfastes sur les disponibilités financières de la DDGA/MEF et par ricochet sur les finances publiques.
- Le mode d'enregistrement des chèques du Trésor destinés ou transitant à la DDGA/MEF ne favorise pas une comptabilité de la DDGA/MEF séparée des autres directions départementales contrôlées par celle-ci. De plus, le « système comptable » existant à la DDGA/MEF ne répond pas aux prescriptions du PCGE.

3) Gestion des ressources humaines de la DDGA/MEF

L'analyse de la gestion des ressources humaines s'accroît sur le processus de recrutement du personnel (Cf. art. 51 du décret portant sur la fonction publique) et de la gestion qui en est faite. L'examen de la gestion des ressources humaines s'est porté aussi sur la nécessité d'une politique de gestion des ressources humaines de la DDGA/MEF axé sur un plan de formation, un plan

d'évaluation, un environnement externe et interne adéquat, apte à maximiser le rendement du personnel.

4) Gestion des ressources matérielles de la DDGA/MEF

Tenant compte de l'absence de mécanismes aptes à garantir une gestion optimale des ressources matérielles, l'analyse de la gestion des ressources matérielles tourne autour de deux (2) axes :

- 1- Une politique d'approvisionnement qui tient compte des besoins réels de l'institution ;
- 2- Un système d'inventaire apte à formaliser le processus d'évaluation des actifs matériels de la DDGA/MEF.

Les fonctions techniques de la DDGA/MEF

Les fonctions techniques du directeur départemental se rapportent à l'exercice des rôles de Comptable Principale et de Contrôleur Financier. La limitation de la première attribution à la ***Supervision de la distribution des chèques***, suite à l'installation du poste de Comptable Public, répond au principe d'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de Comptable Public. Quoique ***le mode de supervision de la distribution des chèques*** au niveau de la DDGA/MEF justifie l'existence de risques de non-contrôle et de dysfonctionnement structurel.

Pour le contrôleur financier, la dévolution de cette fonction au directeur vient en contradiction au principe de neutralité. De plus, l'inaccomplissement de l'étendue des contrôles prescrits par le manuel est dû par l'absence de cadre référentiel et de moyens techniques et financiers. Finalement, le contrôle de conformité et de régularité sur pièce qu'exécute le directeur accuse un certain manque de rigueur.

Gestion de la Pension Civile Quatre

(4) éléments sont considérés pour étudier l'exécution de la fonction de gestionnaire des pensionnaires de la Grand 'Anse :

- La tenue d'un fichier à jour des pensionnaires
- La programmation des tournées
- La régularisation des mandats

- Un suivi effectif des demandes relatives à la pension

Système de contrôle interne

L'analyse du système de contrôle interne de la DDGA/MEF s'est effectuée à partir d'un dispositif comprenant :

- a) **L'environnement de contrôle** constitué par l'organisation des activités et des ressources humaines de la DDGA/MEF ;
- b) **L'appréciation des risques** passant par l'identification, l'analyse, la gestion et l'évaluation de ces derniers ;
- c) **Les activités de contrôle** en vue de diminuer les risques liés à la réalisation des activités ;
- d) **Les informations et la communication** devant contribuer à la prise de décisions ;
- e) **Le pilotage de contrôle** pour une surveillance effective des dispositifs de contrôle.

LIMITES

Les limites confrontées par la mission d'audit sont :

- La réalisation simultanée de l'audit de la Direction et l'enquête sur la situation des chèques d'arriérés distribués dans la Grand' Anse ;
- L'inexistence de rapports administratifs nécessaires pour une meilleure appréciation des opérations exécutées par la DDGA/MEF ;
- L'absence de la secrétaire qui empêchait la vérification de certains éléments jugés important pour la mission ;
- L'indisponibilité de matériels informatiques ajoutée d'un manque de formation des agents de la DDGA/MEF dans le domaine.

AVIS

Considérant les anomalies constatées, les analyses effectuées ainsi que des limites identifiées dans le cadre de la mission d'audit administratif et technique de la DDGA/MEF, un avis défavorable est attribué au mode de gestion de la direction.

RECOMMANDATIONS

AUDIT ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE DE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA GRAND'ANSE DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Par rapport aux anomalies relevées sur le mode gestion de la DDGA/MEF, l'équipe de mission a fait des recommandations d'ordre général et spécifique susceptibles d'améliorer la performance administrative des DD/MEF, notamment celle de la Grand' Anse.

RECOMMANDATIONS GENERALES

- a) Nécessité d'une structure assumant la fonction de contrôle : L'UCDD
- b) Actualisation du Manuel de Procédure
- c) Renforcement de la politique de gestion des ressources humaines
- d) Établissement d'un Contrôleur Financier dans chaque DD/MEF

RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES

1. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA DDGA/MEF

- Etablir un organigramme fonctionnel
- Rendre effectif les services prévus par le Manuel de procédures
- Définir un système de contrôle interne (miniature)

2. L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES DE LA DDGA/MEF

A.- GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

- Promouvoir une approche participative dans le processus d'élaboration du budget de la DDGA/MEF
- Mettre en place un système comptable inspiré du Plan Comptable Général de l'État (PCGE)
- Installer une section comptable au sein du service administratif
- Pérenniser l'accès de la DDGA/MEF au SYSDEP
- Appliquer plus de rigueur au respect des principes de conformité et de régularité des dépenses

B.- GESTION DES RESSOURCES MATÉRIELLES

- Renforcer le service administratif

- Mettre en place une politique de gestion des ressources matérielles axée sur une étude de besoins, un système d'approvisionnement et de sécurisation des matériels et équipement ;
- Elaborer un manuel d'inventaire des actifs matériels.

3. LA CONCRETISATION DES ATTRIBUTIONS DE LA DDGA/MEF

- Contrôler les dépenses des organes déconcentrés dans le département ;
- Assurer le contrôle des recettes de l'État ;
- Mettre en place des dispositifs de renforcement de la supervision de la distribution des chèques ;
- Établir des données statistiques de la Grand' Anse ;
- Étendre le contrôle financier de la DDGA/MEF sur les autres directions déconcentrées de l'Etat dans la Grand' Anse (MCI, MICT, IHSI, MCFDF)

CONCLUSION

L'audit administratif et technique de la DDGA/MEF, effectué du 28 aout au 7 septembre 2011, s'identifie aux actions d'accompagnement et de renforcement, tant administratif que technique, menées par l'IGF depuis son fonctionnement.

Les constats ont révélé des anomalies et faiblesses qui sont analysés et desquelles découlent recommandations visant à améliorer le fonctionnement de la DDGA/MEF.

Tout compte fait, certains points sont à considérer en guise de perspectives :

- Mise en œuvre rapidement des recommandations portant sur la gestion des ressources humaines, le contrôle interne et le manuel de procédure qui profiteraient à l'ensemble des DD/MEF ;
- Renforcement des structures internes du MEF représenté dans la DDGA tout en établissant celles, fonctionnelles au niveau central, non effectives à la DDGA ;
- Mise en place d'une structure de contrôle interne au sein des DD/MEF qui sera sous le contrôle de l'UCDD.