

BURKINA FASO
Unité-Progrès-Justice

**AUTORITE DE REGULATION DE LA COMMANDE
PUBLIQUE (ARCOP)**

**RAPPORT
DE
MISSION**

**CARTOGRAPHIE DES RISQUES
ET PLAN D'AUDIT BASE SUR LES
RISQUES DU SYSTEME DE LA
COMMANDE PUBLIQUE (SCP)**

Annexe 5 - Proposition de Plan d'Audit Stratégique Basé sur les Risques

Mai 2018

**Revue qualité assurée par Monsieur Souleymane
SERE, Expert-Comptable inscrit au tableau de l'ONECCA
BF, Consultant International,
Tel. 0022670203239, courriel : soul_sere@yahoo.fr**

SOMMAIRE

PLAN D'AUDIT BASE SUR LES RISQUES.....	4
1. Introduction.....	6
2. Les étapes de la planification annuelle sur la base des risques	6
3. Plan d'audit pluriannuel 2019-2021 du Système de la Commande Publique.....	11

Liste des Acronymes

AGPM	: Avis Général de Passation des Marchés
AMAI	: Autorités Ministérielles d'Audit Interne
ARCOP	: Autorité de Régulation de la Commande Publique
ASCE-LC	: Autorité Supérieure de Contrôle d'Etat et de Lutte contre la Corruption
CAM	: Commission d'Attribution des Marchés
DAC	: Dossier d'Appel à Concurrence
DAF	: Direction de l'Administration et des Finances
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DG-CMEF	: Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics et des Engagements Financiers
DMP	: Direction des Marchés Publics
GAMP	: Guide d'Audit des Marchés Publics
INTOSAI	: Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle en matière de Finances Publiques
ISO	: International Standards Organization
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAC I	: Macroprocessus I
MAC II	: Macroprocessus II
MAC III	: Macroprocessus III
MAC IV	: Macroprocessus IV
MAC V	: Macroprocessus V
MEF	: Ministère de l'Économie et des Finances
MINEFID	: Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement
NBE	: Nomenclature Budgétaire de l'État
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ORD	: Organe de Règlement des Différends
PCE	: Plan Comptable de l'État
PPM	: Plan de passation des marchés
PRM	: Personne Responsable des Marchés
PTF	: Partenaire Technique et Financier
SCP	: Système de la Commande Publique
SCT	: Sous-commission Technique
SYSCOA	: Système Comptable Ouest Africain
UEMOA	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

PLAN D'AUDIT BASE SUR LES RISQUES

✓ Principes

Le besoin d'audit a été développé en cohérence avec les priorités stratégiques du SCP. Cette approche est compatible avec les normes Internationales pour la pratique professionnelle de l'Audit Interne de l'All (norme IIA 2010), qui exige que le chef de l'Audit établisse des plans de risque de base pour déterminer les priorités de l'activité de l'Audit Interne, en accord avec les objectifs de l'organisation.

Dans un système de gestion des risques mature, la planification s'effectue sur une base pluriannuelle et permet idéalement d'effectuer une revue de la totalité des risques sur une période de trois à cinq ans. Si l'audit interne doit se concentrer sur les domaines où les risques sont importants, mais sont couverts par des dispositifs incomplets ou informels, il lui appartient également de s'assurer périodiquement de la solidité et de l'efficacité des dispositifs de contrôle sur les domaines dont les risques sont considérés comme faibles ou maîtrisés.

Pour établir le programme opérationnel, il faut enfin croiser la liste des audits identifiés en application des critères précédents avec :

- Les attentes ou demandes du ministre et du comité d'audit,
- Les ressources dont dispose le service d'audit.

Il appartient au responsable de l'audit interne d'informer la haute hiérarchie de l'impossibilité d'effectuer la totalité des missions nécessaires pour couvrir les risques prioritaires avec les ressources dont il dispose dans un cadre annuel ou pluriannuel. Dans ce cas, il appartient au comité d'audit de déterminer les suites à donner.

Pour permettre au Conseil d'arrêter la programmation annuelle, le responsable de l'audit interne lui fournit une évaluation du nombre de missions susceptibles d'être réalisées avec les ressources dont il dispose ainsi qu'une liste de thèmes possibles.

Il associe à la liste des thématiques possibles, les éléments suivants :

- L'existence ou non d'audits ou de missions antérieurs sur des processus identifiés comme « à risque ». Le ou les processus non audités deviennent alors prioritaires par rapport à d'autres processus présentant un même niveau de risque, mais audités plus récemment ;
- En fonction du risque identifié, le nombre d'entités potentiellement concernées ;
- Une appréciation quantitative et qualitative des ressources humaines nécessaires à la réalisation des audits proposés. Certains audits nécessitent des compétences spécifiques qui conduisent à rechercher une expertise complémentaire soit au sein de l'administration, soit auprès de prestataires externes ;
- Une évaluation des coûts pour les missions nécessitant soit un recours à l'expertise externe, soit des déplacements nombreux et/ou sur des destinations lointaines ou coûteuses.

✓ Identification des besoins d'audit et élaboration du plan d'audit annuel sur la base des risques identifiés, analysés et évalués par l'équipe d'audit

Sur la base des risques identifiés et conformément à la politique de couverture basée sur les risques, l'équipe d'audit a construit un plan d'audit pluriannuel. Ce plan privilégie la concentration de l'effort d'audit opérationnel sur les activités en fonction des niveaux de risques (Élevé, moyen et faible).

- 1- **Risque-élevé.** La structure d'audit couvrira 80 à 100% des zones à risque-élevé sur une base annuelle, avec une attention particulière sur :
 - Les anciennes priorités de gestion de la structure ;
 - Les zones classées risque - élevé qui n'ont pas été passées en revue dans le programme d'activité de l'année dernière et ;
 - Les risques émergents.

- 2- **Risque-moyen.** La structure d'audit couvrira les zones à risque moyen à l'intérieur d'un cycle triennal. La sélection des zones classées à risque moyen peut être priorisée comme suit :
 - Priorité à ceux qui tiennent les enjeux, et
 - Les zones classées risque moyen qui étaient classées comme des zones à faible risque l'année précédente.

- 3- **Risque-faible.** Les risques classés faibles ne seront généralement pas couverts comme revues dans le cadre d'une mission dédiée. Cependant quelques zones à faible-risque seront couvertes lors de l'exécution des missions sur les zones à risque élevé ou moyen.

1. Introduction

Le Plan d'audit stratégique découle directement de l'analyse des risques du Système de la Commande Publique. Il considère aussi les résultats des travaux des autres corps de contrôle (Inspections Techniques des Ministères, IGF, ASCE-LC), les travaux de la Cour des Comptes, des auditeurs externes, les différentes missions de diagnostics et les programmes des unités de contrôle qualité et de contrôle interne du Système de la Commande Publique.

Le plan répond aux principes énoncés dans les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* émis par l'Institut d'Audit Interne (IIA) et en particulier :

La norme 2010 – Planification.

Selon les prescriptions de cette norme, le responsable de l'audit interne doit établir un plan d'audit fondé sur une approche par les risques afin de définir des priorités cohérentes avec les objectifs de l'organisation.

2010. A1 – Le plan d'audit interne doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et réalisée au moins une fois par an. Les points de vue de la direction générale et du Conseil doivent être pris en compte dans ce processus.

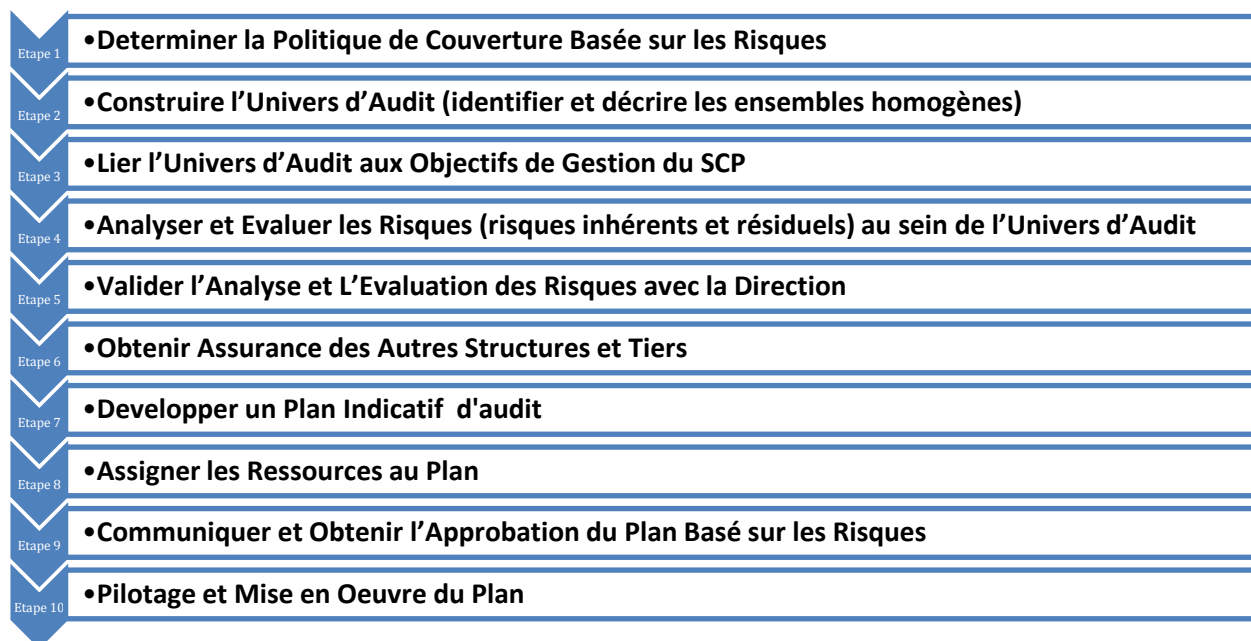
2010. A2 – Le responsable de l'audit interne doit identifier et prendre en considération les attentes de la direction générale, du Conseil et des autres parties prenantes concernant les opinions et d'autres conclusions de l'audit interne.

2010. C1 – Lorsqu'on lui propose une mission de conseil, le responsable de l'audit interne, avant de l'accepter, devrait considérer dans quelle mesure elle est susceptible de créer de la valeur ajoutée, d'améliorer le management des risques et le fonctionnement de l'organisation. Les missions de conseil qui ont été acceptées doivent être intégrées dans le plan d'audit.

2. Les étapes de la planification annuelle sur la base des risques

Le programme annuel est construit sur la base de 10 étapes distinctes. Les 10 étapes sont les suivantes :

Les Étapes de la Planification Annuelle Basée sur les Risques



Étape 1 : Déterminer la Politique de Couverture Basée sur les Risques

La politique de couverture basée sur les risques s'appuie sur les principes suivants :

1. L'analyse des risques est alignée avec la stratégie orientant le Système de la Commande Publique.
2. L'ARCOP concentre son activité annuelle sur :
 - a. Les activités/processus où les risques résiduels sont élevés et où l'ARCOP peut apporter une forte valeur ajoutée par son analyse ;
 - b. Les systèmes de contrôle sur lesquels l'ARCOP s'appuie le plus ;
 - c. Les zones où le différentiel est grand entre risque inhérent et risque résiduel ; et
 - d. Les zones où les risques inhérents sont élevés.
3. Les zones à risque inhérent moyen sont examinées selon un cycle triennal ; les zones à risque inhérent faible ne sont pas examinées isolément mais seulement dans le cadre d'audits plus importants.
4. L'ARCOP coordonne ses activités avec les autres corps de contrôle externes et internes.
5. L'évaluation des risques est une activité continue et permanente.
6. Le jugement professionnel est une composante essentielle de l'évaluation des risques.
7. L'évaluation des risques est une démarche participative et transparente du sommet vers la base et de la base vers le sommet.

Étape 2 : Construire l'Univers d'Audit (Identifier et décrire les ensembles homogènes)

L'univers d'audit identifie les principaux processus et le rôle de chaque processus au sein du Système de la Commande Publique. Les processus sont généralement le meilleur point d'entrée pour l'analyse des risques et le tableau croisé processus/structures permet de lier les principaux risques à l'ensemble de l'univers d'audit.

L'univers d'audit du **Système de la Commande Publique**, se détaille comme suit :

N°	Macroprocessus/Processus	Type de processus
I	Macroprocessus I : Élaboration du budget, du Plan annuel de passation des marchés (PPM) et de l'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM)	Métier
1	Processus I.1 : Élaboration du budget	
2	Processus II.2 : Élaboration du plan annuel de passation de marchés et de l'avis général de passation des marchés	
II	Macroprocessus II : Élaboration des dossiers de marchés publics	Métier
3	Processus II.1 : Procédures de droit commun et appel d'offre restreint	
4	Processus II.2 : Procédures d'entente directe	
5	Processus II.3 : Demande de cotation et consultation de consultants	
III	Macroprocessus III : Passation des marchés	Métier
6	Processus III.1 : Réception, traitement des offres et attribution du marché	
7	Processus III.2 : Approbation et signature du contrat	
IV	Macroprocessus IV : Exécution des marchés publics	Métier
8	Processus IV.1 : Exécution de la prestation	
9	Processus IV.2 : Réception de la prestation	
10	Processus IV.3 : Paiement du titulaire du marché	
11	Processus IV.4 : Suivi et contrôles de la phase d'exécution	
V	Macroprocessus V : Régulation de la Commande publique	Pilotage
12	Processus V.1 : Gestion des différends	
13	Processus V.2 : Audit interne	
14	Processus V.3 : Enquêtes	
15	Processus V.4 : Suivi et évaluation	
16	Processus V.5 : Proposition de mesures règlementaires ou législatives	
17	Processus V.6 : Contrôle des procédures d'agrément	
18	Processus V.7 : Formation et information des acteurs du Système de la commande publique	

Étape 3 : Lier l'Univers d'Audit aux Objectifs de Gestion

La mise en œuvre de chaque Macroprocessus et processus répond à des objectifs stratégiques et opérationnels bien précis.

Il revient aux acteurs impliqués de chaque processus d'utiliser les moyens mis à leur disposition pour atteindre ces objectifs – mais ils doivent toutefois opérer dans le respect des quatre contraintes de gestion essentielles à la bonne gouvernance :

- La conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- L'exécution d'opérations éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- La protection du patrimoine public contre les pertes, les détournements et les dommages ;
- Le respect des obligations de transparence et de compte-rendu démocratique.

Ces quatre objectifs de gestion forment le cadre conceptuel de base du système de contrôle interne ou de maîtrise des risques du référentiel COSO1 préconisé par l'INTOSAI¹.

Étape 4 : Analyser et Évaluer les Risques au sein de l'Univers d'Audit

Voir cartographie des risques en Annexe 3 (annexe séparée).

Étape 5 : Valider l'Analyse et L'Évaluation des Risques avec la Direction de la structure

La séance de validation a été effectuée avec les managers propriétaires des risques entourés de leurs principaux collaborateurs autorisant la présentation du présent rapport.

Étape 6 : Obtenir Assurance des Autres entités et Tiers

L'analyse des risques a identifié un certain nombre de travaux réalisés par des corps de contrôle d'autres structures, des travaux réalisés conjointement entre Inspections, ainsi que la Cour des Comptes. Il convient de développer cette approche dans le cadre d'une analyse intégrée des risques. En effet, certains risques systémiques, par exemple ceux liés à la gestion des ressources humaines, systèmes d'information, passation des marchés publics, contrôles de la chaîne de la dépense etc. peuvent faire l'objet d'études transversales. Les bonnes pratiques peuvent être plus facilement disséminées lorsqu'elles s'appuient sur une analyse de la performance des systèmes de gestion.

Des faiblesses de contrôle interne communes à plusieurs structures peuvent faire l'objet de plans d'actions conjoints.

Étape 7 : Développer un Plan Indicatif pour chaque Audit Proposé : Assurance et Conseil

Les activités d'audit sont traditionnellement classées selon deux catégories : assurance et conseil.

Les missions traditionnelles de l'Inspection comprennent aussi des investigations qui ne sont pas couvertes totalement par les normes professionnelles de l'audit interne. Le tableau ci-après identifie les principales différences et caractéristiques des missions d'assurance et de conseil.

¹ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publique

<p>Missions d'Assurance : Les missions d'assurance visent à produire une évaluation objective et indépendante des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle en place au sein de l'organisation.</p>	<p>Missions de Conseil : Ces activités ont pour objectifs d'améliorer les processus de gouvernement d'entreprise, de management des risques et de contrôle d'une organisation sans que l'auditeur interne n'assume aucune responsabilité de gestion. Il s'agit généralement d'études, d'action de formation, facilitation, assistance. Les processus sont généralement en phase de conception, de mise en place, de transformation et / ou de réforme.</p>
<p>Typologie des missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle de conformité avec politiques et procédures ▪ Architecture du système de contrôle interne ▪ Fonctionnement effectif du système de contrôle interne <p>Une opinion formelle (par exemple – satisfaisant, à améliorer, non satisfaisant) est généralement exprimée sur l'état du système audité. Une évaluation normalisée de la zone audité ou de l'importance de chaque constat est généralement fournie (défaillance/faiblesse de contrôle, défaillance/faiblesse significative de contrôle, défaillance/faiblesse matérielle de contrôle).</p>	<p>Typologie des missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conception, développement de nouveaux contrôles, transformation de contrôles existants ▪ Amélioration de processus ▪ Revue de système d'information Pre/post implémentation ▪ Benchmarking ▪ Formation sur la gestion des risques, le contrôle interne <p>Une opinion formelle n'est généralement pas exprimée.</p>

La répartition du programme entre missions d'assurance et de conseil est fonction de l'analyse des risques, de la maturité de l'organisation en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle ; de la compétence professionnelle des auditeurs ; de la nécessité de préserver l'indépendance de la fonction d'audit tout en optimisant sa valeur ajoutée.

Chaque audit identifié dans le plan annuel est accompagné d'une description succincte de son objectif et de son périmètre indicatif. Une analyse plus détaillée et une actualisation seront nécessaires lors de la planification individuelle de chaque mission.

Étape 8 : Assigner les Ressources au Plan

Le plan d'audit pluriannuel **2019-2021** du Système de la Commande Publique a été développé sur une base totale de **990** hommes/ jours effectifs d'audit qui sera mis en œuvre par l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP)².

Le résultat des étapes 1 à 8 abouti au plan d'audit stratégique 2019-2021.

3. Plan d'audit pluriannuel 2019-2021 du Système de la Commande Publique

Le plan proposé comprend 12 revues se détaillant comme suit :

Réf.	Audit Proposé	Type de Revue	Effort d'Audit Indicatif (Jours / hommes)	Objectifs et Périmètre d'Audit
Pilotage				
C1	Formation	Conseils	90	Former/sensibiliser les acteurs de la commande publique au code d'éthique et de déontologie applicable à la commande publique
C2	Organisation	Conseils	90	Élaborer, former les agents et mettre en œuvre un manuel de procédures de règlement des litiges (de l'instruction des requêtes jusqu'au suivi de la mise en œuvre des décisions de l'ORD)
C3	Organisation	Conseils	90	Élaborer, former les agents et mettre en œuvre un manuel de gestion des dénonciations
C4	Organisation	Conseils	90	Élaborer et former les membres de l'ORD à l'exploitation du recueil de jurisprudence de l'ORD annoté et commenté
C5	Formation	Conseils	30	Former les agents de l'ARCOP à la pratique de l'audit interne notamment l'audit des marchés publics
C6	Organisation	Conseils	90	Élaborer, former les agents et mettre en œuvre un guide d'enquêtes de l'ARCOP prenant en compte la planification, l'exécution et la production des rapports d'enquêtes
A1	Organisation	Assurance	90	Évaluer l'organisation des marchés publics <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les acteurs des marchés publics • Apprécier l'adéquation des ressources (humaines et financières) dédiées aux marchés publics • Apprécier les compétences des agents impliqués dans les procédures des marchés publics • Auditer le système d'information et les applicatifs liés aux marchés publics • Auditer l'organisation et les procédures

² Au besoin, faire l'objet d'externalisation

Réf.	Audit Proposé	Type de Revue	Effort d'Audit Indicatif (Jours / hommes)	Objectifs et Périmètre d'Audit
Métier				
A2	Performance (Résultat)	Assurance	60	Évaluer la politique et la stratégie des marchés publics <ul style="list-style-type: none"> S'assurer de l'existence d'une politique des marchés publics Évaluer la qualité des outils de pilotage des marchés publics
A3	Performance (Résultat)	Assurance	90	Évaluer la programmation et la définition des besoins <ul style="list-style-type: none"> Apprécier la démarche d'expression et de recensement des besoins Auditer les outils et procédures de programmation des marchés Analyser les marchés passés en urgence Auditer les marchés passés en fin d'exercice Auditer la connaissance des fournisseurs (degré de connaissance des fournisseurs) Auditer l'articulation entre procédure budgétaire et marchés publics
A4	Performance (Système)	Assurance	90	Évaluer la gestion des consultations et le choix des fournisseurs <ul style="list-style-type: none"> Repérage du fractionnement Analyse du choix de la procédure Auditer les dispositifs de publicité et de mise en concurrence Auditer la qualité des dossiers d'appel à concurrence ou dossier de consultation Auditer les prix et leurs modalités d'évolution Auditer la sélection des fournisseurs et l'analyse des offres Auditer les modalités de la négociation Auditer les procédures d'information et de notification Auditer les modalités d'archivage et de conservation des documents de la commande publique Auditer les délais internes et règlementaires des procédures
A5	Conformité	Assurance	90	Évaluer l'exécution des marchés publics <ul style="list-style-type: none"> Auditer les marchés hors PPM Auditer les modalités de réception et de service fait Analyser les modalités d'exécution financières des achats Auditer les actes relatifs aux incidents d'exécution Auditer la gestion logistique des achats et des approvisionnements (stocks, distribution)
A6	Performance (Résultat)	Assurance	60	Évaluer la performance <ul style="list-style-type: none"> Estimer la qualité de l'évaluation des fournisseurs Mesurer l'usage et l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs Analyser les coûts des marchés et le coût de la fonction marché
TOTAL			990	

Étape 9 : Communiquer et Obtenir l'Approbation formelle du Plan d'Audit Basé sur les Risques

Cette étape est satisfaite avec le présent rapport.

La préparation du programme d'audit doit être documentée : il appartient au responsable de l'audit de constituer un dossier assurant la traçabilité de sa démarche.

La pertinence du programme d'audit s'apprécie en fonction :

- De la cohérence des priorités établies avec les objectifs majeurs de l'ARCOP et les risques identifiés au regard de ces objectifs,
- Du champ de couverture de l'univers d'audit,
- Du périmètre de la couverture des risques sur cet univers d'audit.

Étape 10 : Pilotage et Mise en Œuvre du Plan

Cette étape n'a pas encore été effectuée à la date de présentation de ce rapport. Il est de bonne pratique d'adresser un rapport périodique, au minimum trimestriel à la hiérarchie sur l'exécution du plan. Les normes professionnelles de l'audit interne prévoient les dispositions suivantes :

2060 - Rapports aux instances dirigeantes

Le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement aux instances dirigeantes des missions, des pouvoirs et des responsabilités de l'audit interne, ainsi que du degré de réalisation du plan d'audit. Il doit plus particulièrement rendre compte :

- De l'exposition aux risques significatifs (y compris des risques de fraude) et des contrôles correspondants ;
- Des sujets relatifs à la gouvernance ; et
- De tout autre problème répondant à un besoin ou à une demande des instances dirigeantes.