

**Voyages d'études à l'Office de l'Auditeur Général
du Rwanda et à la Direction Générale des Impôt
de Côte d'Ivoire**

Du 27 août au 7 septembre 2012

Rapport de mission

Délégation :

Aboubacar DIARRA, Vérificateur général Adjoint,
Moumouni GUINDO, Vérificateur, chef de la Cellule de gestion de la qualité,
Lamine KEITA, Vérificateur, chef du Centre de formation Technique,
Nourou LY, Auditeur interne,
Ismaël DIAWARA, Responsable de la Communication.

10 septembre 2012

Table des matières

I. Contexte.....	4
II. Objectifs.....	5
III. Déroulement.....	6
A. La visite d'études auprès de l'Auditeur Général des Finances Publiques du Rwanda .	6
1. Protocole et civilités.....	6
2. Vue sur l'Office de l'Auditeur Général des Finances Publiques du Rwanda (OAG) .	6
3. Présentation du système de gestion de la qualité au sein de l'OAG.....	8
4. Présentation du système de formation professionnelle au sein de l'OAG.....	14
B. La visite d'études à la Direction Générale des Impôts de Côte d'Ivoire.....	16
1. Protocole et civilités.....	16
2. Vue sur la Direction Générale des Impôts de Côte d'Ivoire (DGI-CI).....	16
3. Présentation du système de gestion de la qualité au sein de la DGI-CI.....	17
4. Présentation du système de formation professionnelle à la DGI-CI : missions, fonctionnement outils de gestion et de travail du centre de formation.....	22
5. Présentation de l'audit interne de la DGI-CI.....	23
IV. Principaux enseignements.....	23
1. Au titre de la qualité.....	23
2. Au titre de la formation.....	23
3. Au titre de l'audit interne.....	24

Rapport provisoire

I. Contexte

La recherche de la qualité est, pour le Bureau du Vérificateur Général (BVG), une préoccupation centrale.

En effet, le plan stratégique 2012-2018 l'érige en sève nourricière de ses valeurs fondamentales, et la vision qui fonde ce plan stratégique s'accorde avec le cadre juridique qui gouverne l'action du BVG.

Ainsi, la loi n° 2012-009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-030 du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général fixe des contraintes de qualité, en particulier dans la conduite des missions et dans l'élaboration des rapports de vérification.

A cette fin, le BVG a adopté des manuels, des guides, un règlement intérieur et un code d'éthique et de déontologie pour encadrer aussi bien ses activités de vérification que ses actes de gestion administrative et financière.

Le BVG baigne donc, au sens large, dans un cadre de qualité mais ce cadre gagnera à être institutionnalisé et systématisé.

Dans cet objectif, le BVG engage une œuvre d'analyse et de *benchmarking* qui lui permettra de mettre en place un système de gestion de la qualité cohérent et harmonieux avec son environnement.

Le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM /GFP), destiné à consolider et à approfondir la réforme du système de gestion de ses finances publiques découlant du Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSR), lui en donne les moyens à travers une dotation financière. Au niveau de l'Effet Stratégique 3 du PAGAM/GFP « Renforcement de la Gouvernance et de la Transparence », il est, en effet, inscrit à l'extrait 3.3.2 comme résultat attendu : « Les pratiques du BVG sont conformes aux normes internationales applicables ».

Le BVG, saisissant cette opportunité, s'attelle à mettre en place un cadre de gestion de la qualité de ses activités de vérification. Pour ce faire, il a élaboré un plan d'actions inscrit dans le programme des activités financées par le PAGAM/GFP II. Ce plan d'action est construit sur des grandes étapes comme la collecte d'informations et de données, la construction du cadre de gestion de la qualité et la mise en œuvre de ce cadre.

La qualité inclut aussi la formation ; et, à ce titre le BVG est à pied d'œuvre pour rendre fonctionnel un Centre de formation technique. Cette activité est également inscrite au PAGAM.

Dans le cadre de la collecte des données et des informations sont inscrits des voyages d'études auprès de structures publiques étrangères comparables au BVG et qui ont une expérience avérée en gestion de la qualité et en formation professionnelle.

L'Office de l'Auditeur Général des finances publiques (OAG) du Rwanda et la Direction Générale des Impôts (DGI) de Côte d'Ivoire ont ainsi été identifiés comme structures d'accueil respectivement du 27 au 31 août 2012 et du 3 au 7 septembre 2012.

Le présent rapport fait la synthèse des travaux effectués au sein de ces deux structures sur la gestion de la qualité et la formation professionnelle.

II. Objectifs

Objectif global

- Découvrir le système de gestion de la qualité et de formation professionnelle au sein du Bureau de l'Auditeur Général du Rwanda et de la Direction Générale des Impôts de Côte d'Ivoire

Objectifs spécifiques

- Obtenir une description détaillée des systèmes de gestion de la qualité mis en œuvre respectivement par l'OAG et de la DGI ;
- Réunir des informations sur le cheminement suivi dans la conception et la mise en œuvre desdits systèmes ;
- Collecter des documents liés au fonctionnement des systèmes qualité opérationnalisés : politique qualité, engagement du premier dirigeant pour la qualité, manuel qualité, procédures opérationnelles, imprimés divers, etc. ;
- Identifier les composantes de gestion de la qualité adaptables au BVG ;
- Obtenir une présentation détaillée du système de formation professionnelle en vigueur à l'OAG et à la DGI ;
- Identifier les composantes de système de formation professionnelle adaptable au BVG.

III. Déroulement

A. La visite d'études auprès de l'Auditeur Général des Finances Publiques du Rwanda

1. Protocole et civilités

Le séjour d'études à Kigali (Rwanda) s'est déroulé du 25 août au 1^{er} septembre 2012.

Une délégation dirigée par l'Auditeur Général Adjoint a accueilli les représentants du BVG à l'Aéroport international de Kigali et les a guidés à leur hôtel.

Les séances de travail ont toutes été présidées par l'Auditeur Général Adjoint, assisté des plus hauts cadres de l'OAG.

L'OAG a offert aux représentants du BVG une assistance constante et soutenue, y compris la restauration pendant les séances de travail, un dîner et le transport de l'hôtel au siège de l'Office.

Une visite a été organisée au Mémorial du Génocide.

Un échange de cadeaux-souvenirs a couronné le séjour.

2. Vue sur l'Office de l'Auditeur Général des Finances Publiques du Rwanda (OAG)

Création

L'OAG a été créé en 1998 et devenu opérationnel en 1999. Il a été, en 2003, érigé en Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques (ISC) et, en 2008, inscrit dans la Constitution. Il est, à présent, organisé par une loi organique de .

Mission

L'OAG a pour missions :

- L'audit des recettes et des dépenses effectuées par les structures administratives, les entreprises publiques et les projets de développement gouvernementaux ;
- L'audit des finances de toutes les institutions publiques, en particulier la vérification de la régularité et de la conformité des dépenses publiques avec la réglementation ainsi que l'évaluation de leur opportunité ;
- L'audit des comptes, de la gestion et des stratégies mises en œuvre par les institutions et organismes publics.

L'OAG certifie les comptes publics. il émet donc une opinion sur leur présentation et la fidélité de l'image qu'ils reflètent des opérations de gestion.

L'OAG, pendant ses travaux, peut mettre au jour des fraudes, desquelles il saisit le Procureur Général.

Organisation

L'OAG est dirigé par un Auditeur Général, assisté d'un Auditeur général adjoint, nommés, l'un et l'autre, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Il est structuré autour d'organes d'audit et d'organes d'appui.

Les départements d'audit :

- Administration Centrale ;
- Administration locale ;
- Entreprises publiques ;
- Projets et programmes de développement ;
- Audit de performance ;
- Assurance Qualité.

Les auditeurs prennent rang dans une échelle hiérarchique de neuf niveaux, à savoir verticalement :

- Auditeur Général ;
- Auditeur Général Adjoint ;
- Auditeur directeur de département ;
- Auditeur manager ;
- Auditeur chef d'équipe ;
- Auditeur principal senior ;
- Auditeur principal ;
- Auditeur junior ;
- Auditeur Assistant.

Les organes d'appui sont :

- Le secrétariat général, chargé de l'administration générale et de la gestion financière ;
- La direction informatique.

La communication est assurée par le département de l'Assurance Qualité.

Tout le personnel est recruté sur appel à candidatures. Il comprend, en août 2012, 121 employés, dont 105 auditeurs.

Des consultants assistent les équipes d'audit dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités sur la période 2011-2014.

Fonctionnement

L'OAG réalise ses missions d'audit à travers des équipes de 3 à 4 auditeurs, dirigées sur le terrain par un chef d'équipe et supervisées par un directeur de département.

Chaque mission donne lieu à un rapport d'audit. Le rapport provisoire est relu par l'Auditeur Général ou son adjoint, révisé s'il y a lieu et adopté par l'Auditeur Général à l'issue d'un examen contradictoire et documenté avec l'entité auditée.

Les rapports d'audit d'une année (qui s'étend sur la période juillet à juin) sont résumés et synthétisés dans un rapport annuel.

Les rapports d'audit sont transmis aux entités auditées et à leur hiérarchie administrative s'il y a lieu.

Le rapport annuel, en vertu de la Constitution, est transmis au Parlement qui l'examine, en général, à travers son Comité des comptes publics et, exceptionnellement, en séance plénière. D'initiative propre, l'Auditeur Général le transmet aussi au président de la République, au premier Ministre, au Président de la Cour Suprême et au Procureur Général.

Chaque année, l'Auditeur Général s'emploie à couvrir un échantillon d'environ 70% du montant du budget d'Etat, représentatif de l'ensemble des entités publiques et incluant une centaine d'entités sur une population de quelque 330 entités.

L'OAG prend part également à l'audit des institutions du Traité de la Communauté des Etats d'Afrique de l'est de même qu'à la revue des pairs des ISC de cette Communauté.

3. Présentation du système de gestion de la qualité au sein de l'OAG

3.1 Philosophie et approche

L'OAG considère que la qualité est une responsabilité partagée pour tout le personnel et dans toutes les activités. Par conséquent, chaque employé est engagé et joue un rôle dans le système qualité.

L'OAG s'efforce de maintenir de la qualité en tous ses actes et en toutes les phases de leur accomplissement. Des procédures ont donc été écrites pour encadrer l'ensemble des activités et il incombe à tous de les appliquer, individuellement et collectivement.

Cette vision exige que soient recrutées des ressources humaines de grande qualité à travers des procédures rigoureuses et strictes.

3.2 Fondement

La démarche qualité est rendue nécessaire par le respect de l'article 184 de la Constitution qui définit les caractéristiques qualitatives des rapports d'audit de l'OAG, à savoir :

- L'opportunité dans le temps ;
- La clarté ;
- L'objectivité.

3.3 Rôles et missions du département d'Assurance de la qualité

❖ Mise en œuvre des manuels d'audit :

Le département d'assurance qualité veille sur la mise en œuvre des manuels en vigueur au sein de l'OAG. Il identifie les améliorations nécessaires et impulse les mises à jour en lien avec les membres d'AFROSAI-E (Organisation des Institutions Supérieures du Contrôle des Finances publiques des pays anglophones d'Afrique).

- Recrutement, formation et développement professionnel des ressources humaines :

Le département d'assurance qualité assume les rôles suivants :

- Coordination du processus d'identification des besoins de ressources au niveau des départements ;
- Appui technique au processus de recrutement ;
- Formation des collaborateurs nouvellement recrutés ;
- Elaboration et mise à jour des programmes de formation ;
- Elaboration des matériels de formation ;
- Formation des formateurs à l'interne ou à l'externe ;
- Organisation et conduite des formations à l'interne ;
- Appui à la gestion de la performance ;
- Identification des formations et perfectionnements du personnel à l'extérieur, notamment aux Etats-Unis d'Amérique et en Inde ;
- Coordination des actions de formation spécialisée en audit (ACCA, expertise comptable américaine) et appui à la préparation du personnel aux examens ;
- Coordination des audits sous-traités à des firmes d'audit ;
- Audit des organes de l'EACA ;
- Coordination des revues des pairs du niveau de l'EACA.

❖ Elaboration et mise en œuvre du Plan d'audit annuel

Le département d'assurance qualité fait les interventions suivantes :

- Appui à l'élaboration du plan d'audit annuel : nombre de missions, entités à auditer, ressources humaines nécessaires ;
- Coordination du processus de constitution des équipes, en tenant compte des compétences du personnel : le département identifie le nombre ;
- Suivi de la mise en œuvre du plan d'audit annuel en s'assurant que :
 - o Les équipes d'audit aient la taille optimale (en moyenne 4 auditeurs) ;
 - o Chaque équipe sache les missions qu'elle doit accomplir dans chaque cycle d'audit (juillet à juin, exercice budgétaire et comptable du Rwanda) ;
 - o Chaque mission n'excède guère la durée optimale (environ 3 semaines pour un audit financier, et 6 mois pour un audit de performance).

❖ Aide aux départements d'audit pour l'assurance qualité pendant les processus d'audit

Le département d'assurance qualité intervient à l'échelle des missions d'audit en appuyant les équipes d'audit à la tenue des feuilles de travail, à la réalisation des revues internes (supervision) et en identifiant les besoins de formation et de mise à jour, y compris à travers la formation « intra-équipe » confiée à un membre expérimenté de l'équipe.

Il procède aussi à des revues annuelles dans le cadre d'un programme annuel incluant au moins une mission pour chaque équipe d'audit. Les revues annuelles sont détaillées et couvrent l'ensemble des dossiers d'audit. Elles ont lieu à l'improviste, après le dépôt du rapport annuel.

Outre les missions de qualité, le département d'assurance de la qualité effectue des audits spécifiques, à savoir :

- L'audit des états financiers consolidés de l'Etat ;
- L'audit des dépenses confidentielles de l'Etat (opérations classées).

3.4 Composition et organisation du département d'assurance qualité

Le Département assurance qualité est, en août 2012, composé de dix auditeurs dirigés par un directeur de département. Chaque membre est chargé d'un dossier spécifique :

- Programme de formation ;
- Formation professionnelle des auditeurs ;
- Suivi des manuels ;
- Audit des états financiers consolidés ;

- Suivi des cabinets d'audit sous-traitants ;
- Audits spécifiques ;
- Formation des formateurs ;
- Rapports annuels ;
- Revue des audits individuels ;
- Mise en œuvre du manuel d'audit.

Le département d'assurance qualité est appuyé par quatre consultants expérimentés recrutés dans la sous-région est africaine. Ils ont pour rôle de suivre, conseiller, guider et former les membres des équipes d'audit. Ils ont pour obligation de procéder à un transfert de compétences à ceux-ci.

Le département d'assurance de la qualité intervient dans les différentes phases du recrutement du personnel : examen écrit, interview, tests informatiques et tests d'aptitude à la vie d'équipe.

Il supervise le programme de formation continue de l'auditeur général, de l'auditeur général adjoint et des directeurs.

Il appuie les membres du personnel inscrits aux certifications professionnelles obligatoires, en l'occurrence le cursus ACCA.

Il veille à ce que le personnel dispose de tout l'équipement nécessaire à u travail de qualité, à savoir les ordinateurs portables et stations de travail. Chaque employé de l'OAG doit pouvoir, en autonomie, réaliser des travaux et des documents informatisés ; seuls l'Auditeur Général et son adjoint ayant droit au service d'un secrétariat.

Outils d'assurance qualité

Outre la Constitution rwandaise et la loi organique portant organisation et fonctionnement de l'OAG qui en définissent les grandes lignes sous l'angle de la qualité des rapports d'audit, l'OAG assoit son système de qualité sur les normes internationales, en l'occurrence le manuel d'audit financier d'AFROSAI-E, la norme ISSAI 40 de l'Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) et le cadre international de renforcement des capacités développé par l'INTOSAI. L'édifice, pour le reste, repose sur les politiques internes de planification, de recrutement, de formation et de gestion des ressources humaines.

Manuels d'audit

L'OAG, en raison de son admission à l'INTOSAI, utilise *mutatis mutandis* les manuels d'audit financier et d'audit de performance élaborés et rendus applicables par AFROSAI-E dont il est un membre actif. Toute la méthodologie d'audit et de rapportage émane

directement de ce référentiel international, sans aucune adaptation nationale. Cette application intégrale est destinée à maintenir une démarche et des concepts uniques au sein de l'organisation sous-régionale dans le but de favoriser et de faciliter les revues par les pairs à la lumière d'un seul étalon.

Les manuels d'audit se construisent autour de deux axes :

- L'accomplissement des audits ;
- La revue des travaux d'audit.

Pendant les travaux, est déployé un mécanisme complet recouvrant la planification annuelle, la constitution de l'équipe d'audit, la planification de la mission d'audit, la réalisation des analyses, la formulation des observations, la prise en compte du point de vue des entités auditées, l'élaboration du rapport d'audit et son approbation par l'audité et l'OAG. Des procédures de suivi et de supervision sont appliquées au sein même de l'équipe d'audit afin que les diligences d'audit observent strictement les règles fixées pour chaque acte d'audit.

A l'issue des travaux d'audit, le département d'assurance de la qualité procède à des revues de dossiers pour s'assurer que les exigences de qualité ont été observées de manière appropriée.

Norme ISSAI 40

La norme ISSAI 40 de l'INTOSAI est une adaptation aux structures publiques de la norme ISQC 1 (International Standard of Quality Control) de l'ISA (Organisation Internationale des Normes d'audit). Elle « a pour but d'aider les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) à établir et à faire fonctionner un système de contrôle qualité approprié, qui s'intègre à tous leurs travaux. »

Cette norme définit le contrôle qualité des ISC autour de six principes.

- les responsabilités d'encadrement pour la qualité au sein de l'ISC : *établir des politiques et procédures destinées à promouvoir une culture interne qui reconnaît la qualité en tant qu'élément essentiel de la réalisation de tous ses travaux;*
- les règles de déontologie pertinentes : *établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable que l'ISC elle-même, y compris tout membre de son personnel et toute partie effectuant des travaux en sous-traitance, se conforme aux règles de déontologie pertinentes;*
- l'acceptation et le maintien de relations clients et de missions spécifiques : *établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance*

raisonnable qu'elle n'effectuera des audits ou d'autres travaux que si elle en a la compétence et les capacités, elle peut se conformer aux règles de déontologie pertinentes, et si elle a pris en considération l'intégrité de l'organisation et a étudié la manière de traiter les risques identifiés comme relevant de la qualité;

- *les ressources humaines : établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable qu'elle dispose de ressources suffisantes ayant la compétence, les capacités et le souci du respect des principes de déontologie ;*
- *la réalisation des missions : établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable que les audits et les autres travaux sont réalisés conformément aux normes pertinentes et aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables, et que l'ISC délivre des rapports appropriés en la circonstance;*
- *le suivi : établir un processus de suivi destiné à lui fournir l'assurance raisonnable que les politiques et procédures liées au système de contrôle qualité sont pertinentes et adéquates, et qu'elles fonctionnent efficacement.*

Cadre international de renforcement des capacités

Ce cadre, autour d'idées-forces concrètes et mesurables, définit une échelle de 5 niveaux permettant de marquer la progression des ISC vers le niveau le plus élevé de contrôle qualité. L'OAG est au niveau 2 et s'emploie pour atteindre le niveau 3. Il semble qu'en Afrique, seule l'ISC d'Afrique du sud est au niveau 4 alors qu'à travers le monde peu nombreuses sont mes ISC ayant atteint la cinquième marche comme, notamment, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et les pays d'Europe du nord.

Procédures internes

Sont strictement encadrées par des règles formalisées, la planification stratégique, le plan d'action, le recrutement, la formation professionnelle et la motivation des ressources humaines.

L'OAG dispose ainsi d'un plan stratégique 2011-2014, dont découlent les plans d'action annuels.

La gestion des ressources, face au défi de l'instabilité du personnel, est établie sur l'émulation, la reconnaissance et la récompense du mérite, ainsi que le renforcement des capacités. La promotion interne est effective. L'allongement de l'échelle des catégories professionnelles vise à donner une perspective réelle de carrière au sein de l'OAG. Les avancements se font sur le fondement de la performance attestée par les instruments de

mesure mis en place. Le devoir de se former est une exigence élevée, chaque auditeur étant appelé à s'inscrire au cursus ACCA sur financement de l'OAG, non remboursable sauf à prendre un engagement d'emploi de deux à l'OAG après l'obtention du diplôme.

Défis

Le turn-over élevé du personnel est le plus grand défi à relever. En effet, les auditeurs formés par l'OAG le quittent massivement chaque année, l'astreignant à engager continuellement d'importants efforts de recrutement et de formation.

Perspectives

En réaction à l'instabilité du personnel, l'OAG a été restructuré en 2012. De nouveaux échelons ont été créés au sein des catégories professionnelles des auditeurs. Les conditions de travail et de vie ont été améliorées. En outre, l'incitation à la formation est devenue plus intense. L'OAG s'attend, comme bénéfice de cette nouvelle politique, que le personnel se stabilise mieux. Dans cette optique, le recrutement vise une cible de plus en jeune, de préférence des cadres frais-émoulus.

4. Présentation du système de formation professionnelle au sein de l'OAG

Visite du centre de formation de l'Office de l'Auditeur Général du Rwanda

L'OAG dispose d'une salle moderne bien équipée qui sert de lieu de formation. L'OAG n'a pas créé en tant que tel, une entité pour servir de structure de formation.

Place de la formation dans les activités de l'OAG

Dès sa création, l'OAG a donné une place importante au département qualité qui joue un rôle structurant pour l'ensemble des activités des départements et de l'OAG. C'est ainsi que l'activité de formation relève également du département qualité et constitue une activité de soutien à la qualité, un moyen efficace permettant de doter l'OAG de ressources humaines compétentes et en nombre suffisant.

Les formateurs de l'OAG

La formation à l'OAG est l'œuvre des spécialistes de l'OAG, chacun à son niveau pour transmettre le savoir et le savoir faire aux niveaux inférieurs. L'OAG distingue les niveaux d'auditeur avec 4 échelons, de Chef d'équipe, de Directeur, Manager, Consultant, DAG puis AG. En plus des auditeurs, les consultants internes ou externes peuvent apporter un appui aux activités de formation de l'OAG. Les consultants internes sont des personnes ressources hautement spécialisées, placées auprès de l'OAG et émergeant sur financement extérieur. L'OAG privilégie la promotion interne qui constitue un puissant

moyen d'inciter le personnel à partager les valeurs de l'Institution. Avant de clôturer la formation, le formateur procède à une évaluation anonyme.

Les structures de formation

L'OAG offre lui-même des formations à son personnel. Tout le personnel spécialisé est enseignant ou formateur potentiel. L'OAG utilise également les services des centres de formation spécialisés nationaux, et internationaux hors du pays parmi lesquels il entretient des relations dans un cadre institutionnel, au niveau sous-régional, bilatéral ou interafricain. Ces structures de formation peuvent organiser des stages de courte durée ou délivrer des formations qualifiantes dans les métiers de l'audit ou d'autres spécialités recherchées par l'auditeur.

Les besoins de formation

Le besoin de formation du personnel d'audit est identifié régulièrement au niveau individuel de l'auditeur par un système d'auto-évaluation, puis par la supervision à ses différentes étapes au cours du suivi des travaux de terrain. Ces besoins sont alors regroupés au niveau de chaque département, puis transmis au département d'audit pour consolidation et définition des programmes de formation. Le plan stratégique également est source de définition des besoins de formation. En effet, le plan peut envisager de couvrir certains domaines spécifiques pouvant demander une formation afin de faire acquérir au personnel les compétences et habiletés nécessaires. Le plan stratégique relève également de la responsabilité du département de qualité.

Le public visé par la formation

Tout comme la qualité, considérée comme l'affaire de chacun et de tous, la formation également concerne tout le monde. En particulier, et compte tenu de la stratégie de l'OAG consistant à recruter les nouveaux auditeurs parmi les jeunes diplômés de l'université, l'OAG a mis en place une formation de deux semaines à l'attention des auditeurs nouvellement recrutés. Le reste du personnel en activités peut s'inscrire dans des stages ou formations de longue durée. La direction de l'OAG ajuste, s'il en était besoin, le programme des missions pour mieux accompagner l'effort de formation de son personnel.

Les outils de gestion de la formation

L'OAG a mis en place des outils d'évaluation pour le suivi des travaux d'audit et qui servent à identifier les déficits de capacité et partant à définir les besoins de formation. L'OAG a également prévu dans son budget, la possibilité de financer la formation de ses cadres. Il a également prévu l'ouverture de ligne de crédit sur financement de bailleurs

pour assurer la prise en charge des formations qualifiantes comme les cours professionnels d'expertise comptable (ACCA) ou des cours spécialisés comme le cours d'informatique. Une fois les études terminées, le salarié est tenu de servir un minimum de 2 ans à l'OAG avant de décider d'aller servir ailleurs.

Outre le programme de formation des jeunes recrues, l'OAG a mis en place des modules de formation dont le contenu est sujet à des adaptations fréquentes en fonction du public ou même de la nature des besoins spécifiques à satisfaire.

Le choix d'un calendrier pour fixer la période d'audit, et pour organiser de préférence les formations ou pour prendre les congés constitue un élément important pour intégrer les activités de formation en cohérence avec les activités d'audit.

B. La visite d'études à la Direction Générale des Impôts de Côte d'Ivoire

1. Protocole et civilités

Le séjour d'études en Abidjan (Côte d'Ivoire) s'est déroulé du 3 au 7 septembre 2012.

Une délégation dirigée par la sous-directrice des relations publiques a accueilli les représentants du BVG à l'Aéroport international d'Abidjan et les a guidés à leur hôtel.

La séance inaugurale a été présidée par le Directeur Général des Impôts, et la séance conclusive par un de ses Adjoints. Les directeurs ont personnellement dirigé les séances relatives à leurs directions respectives.

La DGI a offert aux représentants du BVG une assistance constante et soutenue, y compris les pauses-café pendant les séances de travail, un dîner et deux véhicules pour le transport.

Le séjour a pris fin par un échange de cadeaux-souvenirs pendant un dîner offert et présidé par le Directeur Général des Impôts.

2. Vue sur la Direction Générale des Impôts de Côte d'Ivoire (DGI-CI)

Historique

La Direction des contributions, créée en 1959, a été transformée en 1968 en Direction des Impôts laquelle a, en 1971, été érigée en Direction Générale des Impôts.

Le DGI est, à ce jour, organisée par un décret de 2011. Elle est placée sous la tutelle du Ministère chargé des Finances.

Missions

La DGI accomplit des missions fiscales et des missions non fiscales.

Les missions fiscales recouvrent l'assiette, le recouvrement, le contrôle et le contentieux des impôts constituant la fiscalité intérieure.

Les missions non fiscales se rapportent au cadastre et à la conservation foncière.

Organisation

La DGI, sous la houlette d'un Directeur général et de deux directeurs généraux adjoints, comprend :

- En staff : dix conseillers ;
- Une inspection générale des services fiscaux ;
- dix directions centrales ;
- vingt-trois directions régionales et recettes principales ;
- cinq inspections régionales.

Elle compte, en septembre 2012, 3 318 agents, dont 1 257 femmes et 1 647 fiscalistes. Elle a, en 2010, mobilisé 1 007 milliards de FCFA et vise l'objectif de 1 100 milliards de FCFA en 2012.

Plan de modernisation

Depuis 2005, la DGI est engagée dans un plan de modernisation dont la seconde phase a démarré en 2010.

Ce plan vise les résultats suivants :

- une administration fiscale modernisée ;
- des ressources humaines maîtrisées et valorisées ;
- une administration orientée client ;
- une économie relancée et soutenue par une transition fiscale réussie.

Pour obtenir ces résultats, la DGI a initié de nombreuses actions, dont le lancement de la démarche qualité.

3. Présentation du système de gestion de la qualité au sein de la DGI-CI

Présentation du système de management de la qualité

La DGI vise la certification à la norme ISO 9001 version 2012.

Son système de management de la qualité (SMQ) est à la phase d'implémentation consécutive aux actions de conception et d'élaboration.

La phase conceptuelle s'est étendue sur la période 2008-2010. Elle recouvre :

- La mise en place d'un Comité de pilotage du SMQ ;
- La publication de la charte qualité ;
- Le recours à l'assistance de Cote d'Ivoire Normalisation (CODINORM) ;
- La formation des rédacteurs des Manuels qualité ;
- La création de la Direction des relations publiques, de la communication et de la qualité ;
- La classification des activités de la DGI en grands métiers ;
- La documentation des activités identifiées ;
- L'identification des indicateurs liés aux processus et procédures, et des indicateurs relatifs aux engagements et aux normes ;
- Le test des manuels du SMQ dans les services ;
- La formation à l'audit qualité interne d'inspecteurs des services fiscaux et d'agents des directions régionales.

Quant à la phase d'implémentation, elle se poursuit depuis 2011 et recouvre :

- La diffusion de la Politique qualité du Directeur général ;
- Le premier audit qualité interne ;
- L'élaboration et la diffusion d'un organigramme fonctionnel qualité ;
- Le recentrage du périmètre de certification ;
- L'élaboration du plan d'actions qualité pour l'année 2012 en vue de la certification de la DGE ;
- La désignation des correspondants qualité et des pilotes des processus dans les directions centrales ;
- La formation des pilotes aux outils du SMQ ;
- L'assistance aux agents de la DGE et aux directions supports ;
- Les visites du Directeur général adjoint chargé de la qualité dans les directions centrales ;
- La formation aux outils du SMQ au profit des correspondants qualité et des pilotes délégués ;
- La sensibilisation au SMQ des personnels des directions centrales ;
- Les travaux de réaménagement de la Direction des grandes entreprises (DGE).

Le cadre du management de la qualité à la DGI

Le pilotage du système de management de la qualité a été imputé à la Direction de la Communication et de la qualité.

Cette direction comprend deux sous-directions, dont celle de la qualité.

La sous-direction de la qualité est organisée autour d'un service de normalisation et écoute client et d'un service d'audit qualité et gestion des risques.

A travers ces deux services, il incombe à la sous-direction qualité de :

- Gérer la normalisation des procédures et de l'environnement de travail ;
- Suivre les plans de formations qualité ;
- Gérer l'écoute client ;
- Gérer le système documentaire ;
- Préparer et suivre les projets d'actions qualité ;
- Analyser les résultats de la mise en œuvre de la démarche qualité ;
- Coordonner les tableaux de bord ;
- Veiller à l'environnement de travail.

Les outils du SMQ

Norme ISO 9001, version 2008

Cette norme est le principal référentiel du management de la qualité dans l'optique d'une certification système. Elle repose sur huit principes clés qui sont :

- Orientation client ;
- Leadership ;
- Implication du personnel ;
- Approche processus ;
- Approche système ;
- Amélioration continue ;
- Approche factuelle ;
- Relations mutuellement bénéfiques.

La norme ISO 9001 : 2008 rend obligatoires six procédures qualité :

- Maîtrise des documents ;
- Maîtrise des enregistrements ;
- Audit qualité interne ;
- Maîtrise du produit non conforme ;
- Actions correctives ;
- Actions préventives.

Engagement qualité du Directeur Général

Le Directeur Général, par écrit, marque son engagement formel et solennel pour la qualité au sein de la DGI.

Cette déclaration définit l'ossature de la politique qualité de la DGI autour :

- Du respect de la loi ;
- Du respect de la déontologie et de l'éthique ;
- Du respect de l'utilisateur/client ;
- De la gratuité des prestations ;
- De l'information et assistance aux contribuables ;
- De la rapidité et de la célérité dans le traitement des requêtes des usagers.

Charte qualité

La première charte qualité se construisait sur douze vertus-clés de l'agent des impôts déclinées en déclarations de principe correspondant, au fil de l'an, aux douze mois. Lui a succédé, pour compter du 10 juillet 2012, une nouvelle charte dénommée « Notre charte » établie sur les valeurs suivantes :

- Respect des lois et règlements ;
- Sens du service public ;
- Respect du bien public ;
- Secret professionnel ;
- Devoir de réserve ;
- Conscience professionnelle ;
- Non-conflit d'intérêts ;
- Respect de la hiérarchie ;
- Intégrité ;
- Loyauté ;
- Courtoisie ;
- Reconnaissance des mérites.

Organigramme fonctionnel qualité

La fonction qualité est assurée par :

- Le directeur général ;
- Le directeur général adjoint chargé de la qualité ;
- Le conseiller technique chargé de la qualité ;
- Le directeur de la qualité ;
- Le sous-directeur de la qualité ;
- Le pilote de chaque processus système ;
- Le représentant qualité de chaque direction régionale ;
- Le correspondant qualité de chaque direction centrale ;

- Le pilote délégué pour chaque processus au sein des directions centrales et services de base.

A chacun de ses acteurs, des rôles précis et documentés ont été assignés.

Manuels qualité

Les manuels qualité décrivent toutes les procédures nécessaires à la mise en œuvre des processus opérationnels. Un Manuel dit Manuel qualité de la DGI en fait la synthèse et a vocation à être rendu public. Les autres manuels sont tenus sous confidentialité.

Pour chaque macro-processus, sont élaborés un manuel, une description schématique des processus et éventuellement des documents rattachés.

Les macro-processus de la DGI sont :

- Chaîne fiscale et documents administratifs ;
- Législation et conventions fiscales ;
- Cadastre ;
- Conservation foncière et hypothèque ;
- Gestion financière du domaine de l'Etat ;
- Enregistrement et timbre ;
- Management.

Organisation mise en place dans le cadre de la certification de la DGE

La DGI a décidé de rétrécir son périmètre de certification ramené à la DGE et à ses processus supports (GRH et informatique).

A l'effet de réussir la certification de la DGE, la DGI a couvert les étapes ci-dessous :

- Coaching de CODINORM, à travers 11 séances de travail ;
- Etat des lieux, ayant débouché sur un Plan d'amélioration dressant les écarts constatés et les mesures correctives nécessaires ;
- Création d'un Comité Qualité au sein de la DGE ;
- Expression des besoins, ayant permis d'affecter à la DGE de nouveaux agents ;
- Amélioration de l'environnement de travail, se traduisant par des aménagements physiques et attribution d'espaces de travail plus sociaux et mieux équipés ;
- Equipement informatique ;
- Documentation ;
- Mesure des indicateurs ;
- Enquête de satisfaction, dont les résultats sont en cours d'analyse ;

- Réalisation de pré-audit dans tous les services de la DGE.

Difficultés rencontrées

Dans le cheminement vers le déploiement complet du SMQ, la DGE identifie comme principale difficulté la faiblesse des ressources. En effet, aucune dotation budgétaire n'a été faite aux activités relatives à la conception et à la mise en application du SMQ. Il en découle que les tâches planifiées ne peuvent pas être réalisées promptement et ponctuellement. Par conséquent, l'échéance de certification a été différée plus d'une fois.

En outre, certains agents ont développé, au début du processus, une résistance au changement, percevant mal le besoin et l'intérêt de faire autrement ce qu'ils estiment déjà bien faire.

4. Présentation du système de formation professionnelle à la DGI-CI : missions, fonctionnement outils de gestion et de travail du centre de formation

La visite du Centre de formation s'est déroulée conformément au programme de travail préparé par la DGI et validé de commun accord avec la mission. Elle a eu lieu le 6 septembre 2012 dans les locaux de Centre de formation des Impôts.

Les travaux étaient placés sous le patronage du Directeur des Ressources Humaines et des Moyens Généraux. L'animation des travaux était assurée par le Directeur du Centre de Formation, appuyé par les principaux membres de son staff en présence du Représentant du Directeur de Communication et Qualité.

Outre une présentation de qualité, la mission a eu droit à une documentation riche et assez complète sur les activités essentielles de formation au sein de la DGI.

Le Centre de formation est l'une des deux sous-directions composant la Direction des Ressources Humaines et des Moyens Généraux, responsables de la formation. Il dispose de locaux propres dotés d'équipements modernes, de personnel qualifié comptant 11 membres. La deuxième sous-direction, celle de la formation professionnelle et des stages compte un effectif de 12 personnes, soit un effectif de 23 régulièrement disponible pour les activités de formations, sans compter les compétences mobilisées par ailleurs dans les différents services de la DGI ou des centres spécialisés à l'occasion des ateliers et séminaires de formation ou d'apprentissage.

Les points concernant le recensement des besoins de formations, l'élaboration des projets de plans annuels de formation continue, la validation, l'adoption, le financement et la mise en œuvre de ces plans, la gestion des données de formation continue et l'implication de la plus haute hiérarchie nécessaire pour susciter l'adhésion la plus large à une activité intégrant les

besoins au niveau individuel des salariés de l'institution et au niveau de chacun des services ont constitué les temps forts et bien animés des échanges.

En ce qui concerne les défis, la mise en place de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences est apparue comme une méthode adaptée à la recherche de solution pérenne surtout lorsqu'elle est associée à un cadre de mesure de performance opérationnel à travers à une évaluation régulière des résultats précis et mesurables.

5. Présentation de l'audit interne de la DGI-CI

IV. Principaux enseignements

1. Au titre de la qualité

L'assurance qualité à l'OAG et le management de la qualité de la DGI attestent que :

- La source première de la démarche qualité réside dans les fondements législatifs et réglementaires gouvernant l'activité de l'entité ;
- L'engagement du chef de service est un irremplaçable facteur clé de succès ;
- La qualité est l'affaire de tout le personnel, qui doit le percevoir comme une opportunité de progrès et non comme une contrainte supplémentaire ;
- La démarche qualité est exigeante ;
- La démarche qualité est globale, intégrée et transversale à la dimension de l'entité, à l'échelle de chaque composante et au niveau de chaque poste de travail ;
- L'appartenance à une organisation internationale est un levier pour la construction des référentiels et des procédures ;
- La plupart des éléments de l'assurance qualité AFROSAI-E sont réunis au Bureau du Vérificateur Général ;
- Les démarches suivies par l'OAG et la DGI ne sont pas identiques mais elles reposent sur une trame de fond commune et elles sont complémentaires.

2. Au titre de la formation

La mission a pu obtenir des enseignements sur des cas pratiques de gestion ou même de gouvernance pour s'inspirer de l'expérience des autres structures poursuivant les mêmes objectifs. Elle a pu également prendre connaissance des difficultés rencontrées et des solutions envisagées dans ces structures. De plus, a été convaincue de l'intérêt pour le BVG de poursuivre ces types de rencontres avec des entités ayant les mêmes ambitions de progrès dans la réalisation de leurs missions.

3. Au titre de l'audit interne

Rapport provisoire