



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE, financée principalement par l'UE



Créer le changement ensemble

RAPPORT DE REVUE VOLONTAIRE PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES D'ALGÉRIE

Octobre 2013

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. SOMMAIRE	7
2. LA COUR DES COMPTES : COURTE PRÉSENTATION	8
3. ENVIRONNEMENT DE LA COUR DES COMPTES	9
Contrôle des finances publiques en Algérie	9
i. Situation actuelle.....	9
ii. Recommandations	11
Cadre légal de la Cour des comptes	12
i. Situation actuelle.....	12
ii. Recommandations	16
4. STRATÉGIE, PLANIFICATION ET SUIVI DES TÂCHES D'AUDIT	17
i. Situation actuelle.....	17
ii. Recommandations	20
5. MÉTHODOLOGIE D'AUDIT	21
i. Situation actuelle.....	21
ii. Recommandations	24
6. LA CONDUITE DES MISSIONS	25
Reddition des comptes	25
i. Situation actuelle.....	25
ii. Recommandations	26
Apurement des comptes	28
i. Situation actuelle.....	28
ii. Recommandations	36
Audit de la qualité de la gestion	37
i. Situation actuelle.....	37
ii. Recommandations	41
L'APLRB	42
i. Situation actuelle.....	42
ii. Recommandations	46
Le Contrôle de la discipline budgétaire et financière	47
i. Situation actuelle.....	47
ii. Recommandations	49
Avis émis par la Cour	50
i. Situation actuelle.....	50
ii. Recommandations	50
7. RESSOURCES HUMAINES	51
i. Situation actuelle.....	51
ii. Recommandations	57

8. INFORMATIQUE ET AUDIT INFORMATIQUE	58
i. Situation actuelle.....	58
ii. Recommandations	62
9. COMMUNICATION ET RELATIONS AVEC LES AUDITÉS	63
i. Situation actuelle.....	63
ii. Recommandations	68
10. AUTRES DÉFIS À RELEVER À PLUS LONG TERME	69
i. Situation actuelle.....	69
ii. Recommandations	70
ANNEXE 1	71
ANNEXE 2	72

INTRODUCTION

Par lettre du 26 juillet 2012, M. le Président de la Cour des comptes algérienne a formulé la demande auprès de SIGMA de la conduite d'une revue par les pairs sur le processus de contrôle. Cette revue – ou évaluation par les pairs – complète l'auto-évaluation réalisée par la Cour en 2008 dans le cadre du « Programme Évaluation des besoins pour le Renforcement des Capacités des ISC », en coopération avec l'Initiative de Développement (IDI) de l'INTOSAI et de l'ARABOSAI. Cette auto-évaluation a abouti à l'élaboration et à l'adoption du premier plan stratégique de la Cour des comptes.

M. le Président de la Cour des comptes a précisé dans la lettre que cette évaluation par les pairs devait avoir pour objet l'analyse du système de contrôle de la Cour, tant au niveau des procédures et des pratiques, que des résultats. Son but vise à identifier les points forts et les points faibles de ce système, puis de formuler en conséquence des recommandations susceptibles d'améliorer le processus de contrôle de la Cour.

Les recommandations contenues dans ce rapport ont pour ambition de soutenir les efforts de la Cour des comptes algérienne portant sur le renforcement de ses compétences et de son efficacité institutionnelle, puis sur l'amélioration de la qualité et de la performance de ses travaux de contrôle.

La composition de l'équipe des pairs évaluateurs, établie par SIGMA, était la suivante :

- Mme Helena Abreu Lopes, Membre de la Cour des comptes du Portugal (*Tribunal de contas*) ;
- M Joël Costantzer, Chef de cabinet du membre autrichien de la Cour des comptes européenne ;
- M Rolf Elm-Larsen, maître de conférences de la *Copenhagen Business School* et ancien directeur de l'Institution Supérieure de Contrôle du Danemark (*Rigsrevisionen*) ;
- Mme Bianca Brétéché, conseillère principale à l'OCDE/SIGMA et ancienne auditeur principale de la Cour des comptes du Land de Brandebourg (*Landesrechnungshof Brandenburg*), Allemagne ; responsable de ce projet d'évaluation par les pairs pour SIGMA.

L'assistante du projet était Mme Françoise Drouillon, du secrétariat de SIGMA.

Le périmètre d'évaluation comprenait l'analyse des trois points suivants :

- l'organisation du travail de la Cour des comptes, au plan national et régional ;
- la conduite des missions portant sur le contrôle de la qualité de la gestion et le contrôle juridictionnel ;
- l'organisation et le fonctionnement du Censorat Général et du Greffe, ainsi que leurs relations fonctionnelles avec les Chambres.

Critères et méthodologie de l'évaluation

Les critères d'évaluation servant de base à l'analyse comprenaient notamment le cadre légal de la Cour des comptes algérienne, les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAIs), ainsi que certaines conventions internationales telles que la déclaration universelle des Droits de l'Homme et la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unis relative à l'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC).

Les pairs ont également tenu compte, dans une certaine mesure, des bonnes pratiques en vigueur dans les ISC des États membres de l'Union européenne, et se sont basés sur leur propre expérience de praticiens. Cela s'est révélé particulièrement utile dans la mesure où nombre d'aspects de la gestion de la Cour des comptes ou des procédures relatives au contrôle juridictionnel de ce type de Cour ne sont pas spécifiés dans des normes internationales et les pairs ont toujours travaillé dans le souci de proposer des solutions pratiques à la Cour des comptes.

L'évaluation sur place a été réalisée en deux temps : une semaine en décembre 2012 et une semaine en janvier 2013. Ces deux missions de l'équipe des pairs ont été organisées de manière très efficace par la

Cour des comptes. Nous avons ainsi pu rencontrer, tant au sein de cette Cour que dans d'autres institutions algériennes, un grand nombre d'interlocuteurs pertinents pour cette évaluation. Les informations ont été collectées par le biais de multiples interviews et entretiens (voir annexe 1), et par l'étude de lois et de textes juridiques, de documents officiels, de matériels et de quelques rapports d'audit et de contrôle.

Un examen par les pairs s'apparente davantage à une évaluation qu'à un véritable audit. Le temps restreint accordé à un tel examen, ainsi que les ressources limitées accessibles aux pairs, ne sauraient leur permettre de substantier l'intégralité de leurs observations ni d'analyser en profondeur certaines questions afin de s'assurer de la validité et de la représentativité de certains faits – ce qui est nécessairement le cas lors d'un audit.

Toutefois, la pertinence et la compréhension des faits exposés dans ce rapport ont été garanties par le recours à une procédure contradictoire avec la Cour des comptes. Ce rapport tient compte des observations et commentaires faits par la Cour durant ce processus.

Limitations

Le rapport ne peut prendre en compte des faits et développements ayant eu lieu après les missions effectuées sur place. Étant donné la courte durée de ces missions, ainsi que la variété et la complexité des questions abordées au cours de cette évaluation, le rapport se concentre sur les aspects que les pairs ont jugés les plus pertinents et/ou les plus essentiels. Il n'est donc pas censé donner une description complète des pratiques de contrôle de la cour des comptes, ni de tous ses aspects organisationnels.

Les pairs ont aussi vu leur travail limité par le nombre restreint de rapports et de notes d'appréciations traduits en français mis à leur disposition. Ce facteur pourrait affecter la représentativité des observations et recommandations relatives aux rapports et documents d'audit, celles-ci ayant été formulées sur la base des rares documents disponibles en français.

Remerciements

Nous souhaiterions ici exprimer nos remerciements chaleureux au Président de la Cour des comptes, M. Benmarouf Abdelkader, à son Vice-président, M. Nacir Mohamed Fouad, et aux magistrats et personnels de la Cour des comptes algérienne. Nous aimerions également adresser nos plus sincères remerciements au Secrétaire général de la Cour, M. Benamar Mohamed Salim, et à Melle Benalal Houria avec qui SIGMA était en contact durant ce projet. Les personnes précitées ont pris en charge l'organisation de cette évaluation par les pairs, tant en ce qui concerne l'organisation des réunions au sein de la Cour des comptes et dans d'autres structures, que de la transmission des informations et documents nécessaires aux pairs. Nous aimerions également exprimer notre gratitude aux représentants officiels des ministères et des institutions publiques et privées algériennes qui ont consenti à nous recevoir et à faire bénéficier cette évaluation de leurs savoirs et compétences.

Rapport de revue volontaire par les pairs

La manière dont les observations et recommandations des pairs sont présentées dans ce rapport suit une structure ayant démontré sa pertinence dans d'autres exercices similaires : chaque chapitre contient une description de la situation actuelle telle qu'observée par les pairs, ainsi que des remarques relatives à la conformité de cette situation avec les normes nationales ou internationales existantes, et avec les bonnes pratiques de gestion en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne.

Afin de faciliter la comparaison entre les standards et pratiques en vigueur au sein de la Cour des comptes algérienne et d'autres standards et pratiques en vigueur aux plans national et international, le lecteur trouvera sur la partie gauche de la page la description et l'analyse de la situation algérienne, et sur sa partie droite les correspondances aux plans national et international. Ces développements sont suivis de recommandations formulées par les pairs à l'endroit de la Cour des comptes et, le cas échéant, de propositions pratiques pour améliorer la situation.

Après l'introduction et un bref sommaire, le chapitre 2 sera consacré à une brève présentation de la Cour des comptes d'Algérie, et le chapitre 3 à l'analyse du contexte et de l'environnement dans lequel elle opère. Répondant aux souhaits exprimés par la Cour, le chapitre 4 portera sur les questions de stratégie, de planification et de suivi des tâches d'audit, puis le chapitre 5 sur la méthodologie de l'audit.

La conduite des missions constitue le cœur de ce rapport. Le chapitre 6 exposera chacune des différentes missions de contrôle dans des sous-chapitres distincts :

- a) Reddition des comptes ;
- b) Apurement des comptes (avec le fonctionnement et l'organisation du Censurat général et du Greffe) ;
- c) Audit de la qualité de la gestion ;
- d) APLRB ;
- e) Contrôle de la discipline budgétaire et financière ;
- f) Avis émis par la Cour.

Toujours dans le souci de traiter chaque aspect de la demande émise par la Cour, le chapitre 7 abordera les questions de ressources humaines, le chapitre 8 les questions d'informatisation et d'audit informatique, et le chapitre 9 les questions de communication et de relations avec les structures auditées. Le rapport se terminera par quelques considérations sur les défis que la Cour devrait songer à relever à plus long terme (chapitre 10).

Certains chapitres étant généralistes et d'autres étant spécifiques, ce rapport traite parfois d'un même thème à différents endroits. Loin de constituer des redites ou des répétitions, ces variations sur un même thème témoignent au contraire de l'importance que celui-ci revêt aux yeux des pairs, qui souhaitaient ainsi le présenter et l'analyser sous différents aspects.

En élaborant ce rapport, l'ambition collégiale des pairs est de proposer à leurs homologues de la Cour des comptes algérienne une approche certes critique mais qui se veut systématiquement constructive. À cet effet, les recommandations visent à soutenir les efforts de réforme déjà entrepris par l'institution depuis plusieurs années.

1. SOMMAIRE

Les pairs considèrent que la Cour des comptes possède une base de départ solide pour entreprendre de futures réformes et améliorations, en particulier celle visant l'application des normes internationales de l'audit, que la Cour considère comme une priorité. Au nombre des points forts de la Cour des comptes méritant d'être mentionnés figurent notamment :

- le mandat suffisamment large pour couvrir les domaines éligibles ;
- une approche et un souci professionnels des magistrats, vérificateurs et autres personnels de la Cour, avec une volonté d'évoluer professionnellement à titre individuel et pour l'institution ;
- la présence de bonnes pratiques, notamment :
 - la mise en œuvre d'une approche « *top down et bottom up* » concernant la planification des travaux ;
 - l'observation de la procédure contradictoire lors des contrôles ;
 - le souci d'impartialité à l'égard des structures auditées et aux justiciables ;
- l'indépendance du statut des magistrats ;
- la reconnaissance générale par les institutions publiques algériennes du rôle joué par la Cour, institution clé dans l'environnement de contrôle algérien, en particulier pour ce qui concerne ses attributions juridictionnelles et le contrôle de l'exécution du budget (l'APLRB).

Les pairs ont identifié certaines contraintes au changement constituant un obstacle à une efficacité accrue et à une application plus large des approches modernes conformes aux normes internationales :

- les textes législatifs encadrant la Cour des comptes n'offrent pas suffisamment de possibilités d'évoluer et de s'organiser de façon plus efficace ;
- dans certains domaines, on constate un déséquilibre entre la charge de travail et les ressources disponibles ;
- la Cour est assujettie à des contraintes financières.

Les pairs encouragent la Cour des comptes à résoudre certains problèmes identifiés lors de la revue, notamment :

- la longueur des procédures et des délais relatifs à certaines prises de décision ;
- la couverture limitée des contrôles ;
- le manque de standardisation des méthodes de travail ;
- la non publication et la diffusion restreinte des rapports de la Cour.

Afin de relever ces défis, les pairs encouragent la Cour des comptes à :

- adopter une approche plus stratégique des contrôles et de la gestion de la Cour, y compris la gestion des ressources humaines ;
- moderniser, standardiser et harmoniser les méthodes de travail de l'ensemble des missions de la Cour ;
- réviser certains processus afin de les rendre plus efficaces ;
- renforcer la communication et la coopération, tant au sein de la Cour qu'avec l'environnement institutionnel externe.

Les détails de l'analyse, ainsi que les observations et recommandations des pairs, font l'objet de ce rapport.

2. LA COUR DES COMPTES : COURTE PRÉSENTATION

La Cour des comptes algérienne a été créée en 1980, puis réorganisée successivement en 1990 et 1995. Institution supérieure du contrôle *a posteriori* des finances, la Cour des comptes est chargée du contrôle des finances de l'État, des collectivités territoriales et des services publics. La Cour des comptes est dirigée par un Président nommé par le Président de la République, assisté d'un Vice-président. Elle établit un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République. En 2010, le mandat de la Cour a été élargi pour lui permettre de participer à la dynamique nationale de prévention et de lutte contre la corruption.

La Cour des comptes est une institution à compétence administrative et juridictionnelle. Elle assiste le Gouvernement et les deux chambres législatives dans l'exécution des lois de finances, et peut être saisie par le Président de la République, le Chef du gouvernement ou tout président de groupe parlementaire pour étudier des dossiers d'importance nationale.

La Cour des comptes est composée de huit Chambres à compétence nationale, neuf Chambres à compétence territoriale, et une Chambre de discipline budgétaire et financière (CDBF). Au terme de la loi, la chambre de discipline budgétaire et financière est compétente pour juger et sanctionner certaines fautes ou irrégularités commises par les gestionnaires publics et agents assimilés ayant causé un préjudice certain au Trésor public ou au patrimoine des organismes publics.

Les Chambres à compétence nationale sont chargées du contrôle des comptes et de la gestion financière des ministères, du contrôle des établissements et organismes publics placés sous tutelle d'un ministère ou recevant des subventions inscrites à son actif, ainsi que du contrôle des entreprises publiques économiques, dont l'activité est liée au secteur couvert par le ministère de tutelle.

Les Chambres à compétence territoriale sont chargées de contrôler les finances des collectivités territoriales (*wilayas* et communes) relevant de leur compétence géographique. Les chambres territoriales peuvent également contrôler les comptes et la gestion d'organismes publics auxquels les collectivités territoriales concèdent des concours financiers ou détiennent partiellement ou majoritairement leur capital.

Les compétences administratives et juridictionnelles de la Cour des comptes sont confiées à des magistrats bénéficiant d'un statut spécial. En 2012, la Cour des comptes employait 180 magistrats et 32 vérificateurs.

Consciente des responsabilités qu'elle doit assumer au sein du système de contrôle des finances publiques algériennes, la Cour des comptes s'est fixé l'objectif d'être un exemple de bonne conduite dans ce domaine et de forcer la reconnaissance par la qualité de ses travaux de contrôle exécuté dans un milieu attractif et motivant. Pour atteindre cette finalité, la Cour des comptes a adopté son premier plan stratégique pour les années 2011-2013, comme cadre pour sa gestion d'avenir concrétisé. Ce plan prévoit de développer les compétences professionnelles des employés, renforcer les services de soutien, développer la qualité des activités de contrôle, renforcer la position de la Cour des comptes dans son environnement, et promouvoir un système de bonne gouvernance.

Le présent rapport espère pouvoir s'inscrire dans cet effort déployé par la Cour, visant à renforcer la qualité de ses activités de contrôle.

3. ENVIRONNEMENT DE LA COUR DES COMPTES

Contrôle des finances publiques en Algérie

i. Situation actuelle

En 2001, l'Algérie a lancé une ambitieuse réforme de son système de finances publiques. Soutenue par la Banque Mondiale, cette réforme comprenait deux volets principaux : une réforme du système budgétaire, et le développement d'un système intégré de gestion des finances publiques. Le succès de ce projet reste à ce jour très limité, bien que demeurent la nécessité et l'intention de le mettre en pratique. Cette réforme à venir doit être considérée comme un défi pour le futur proche, aussi bien pour la gestion des finances publiques que pour son système de contrôle.

Actuellement, le système algérien de contrôle des finances publiques se déploie à plusieurs niveaux. Ce chapitre ne mentionne toutefois que les contrôles les plus importants, et ne prétend pas à l'exhaustivité.

Le contrôle de l'engagement de la dépense est exercé par le contrôleur de la dépense engagée. Même s'il existe d'autres contrôles internes de ce type dans les organismes publics, les contrôleurs financiers reportant à la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des finances, exercent ce contrôle financier, qui s'intéresse à la régularité de l'engagement proposé par l'ordonnateur et ne s'occupe pas de l'opportunité des engagements. Depuis 2010, la DGB a étendu ces contrôles aux *wilayas* et aux communes.

Le contrôle de paiement consiste en un contrôle des comptables sur les ordonnateurs avant la prise en charge des titres de dépenses émis par l'ordonnateur, le comptable public est tenu de s'assurer que ceux-ci sont autorisés par les lois et les règlements relatifs à la réalisation des dépenses.

Le contrôle financier et le contrôle de gestion *a posteriori* est exercé d'une part par l'Inspection Générale des Finances (IGF), et d'autre part par la Cour des comptes. L'IGF peut aussi intervenir pendant le déroulement des opérations, contrairement à la Cour des comptes.

Au sein des Ministères, certaines inspections sectorielles responsables du contrôle *a posteriori* réalisent parfois également des contrôles financiers, ainsi que des commissions pour le contrôle spécifique des marchés publics, matière comprise dans les contrôles financiers exercés par les organes susmentionnés.

L'IGF bénéficie théoriquement de 700 postes à pourvoir, mais en réalité, seuls 300 d'entre eux sont occupés, dont 175 par des inspecteurs opérationnels. L'IGF a réalisé 206 interventions en 2011, mais nombre de missions programmées n'ont pas été engagées par manque d'effectifs.

Selon l'Inspecteur Général de l'Inspection Générale des Finances (DGIGF), l'IGF fait un travail similaire à celui de la Cour des comptes ; leurs interventions respectives se recoupent, notamment s'agissant du contrôle des administrations territoriales. L'Inspecteur Général produit un rapport annuel pour le Ministère des finances. La majorité des missions de contrôle exercées par l'IGF se fait non pas sur planification de l'IGF mais sur demande du Ministère des finances ou de l'un des ministères de tutelle.

Étant donné que les effectifs disponibles à la Cour des comptes et à l'IGF sont trop peu nombreux pour couvrir l'ensemble du territoire national, les deux institutions devraient coopérer et se coordonner le plus possible afin de renforcer le système de contrôle des finances *a posteriori*. Les pairs considèrent que la coopération entre les deux institutions souffre de certaines faiblesses :

- **Il n’y a pas d’échanges réguliers entre l’IGF et la Cour des comptes concernant les programmations, les planifications et le contenu des contrôles. Les deux institutions ne peuvent donc pas utiliser pleinement les résultats des travaux de l’autre institution.**

Certaines bonnes pratiques relatives à la coordination entre les deux institutions de contrôle sont en place : ainsi, la règle observée lors des missions est que si l’une des deux institutions est déjà sur place, l’autre se retire ; de même, quand la Cour des comptes a apuré des comptes, l’IGF ne peut plus contrôler ces comptes ; enfin, quand l’IGF organise des formations ou des séminaires internes, elle invite la Cour des comptes.

Un programme de travail conjoint à l’IGF et à la Cour des comptes a été développé pendant quelques années, mais cette pratique a été abandonnée depuis. Désormais, conformément à l’Ordonnance n° 95-20 modifiée en 2010, l’IGF doit uniquement se conformer à l’obligation de transmettre à la Cour des comptes une copie ou un extrait de son rapport, en particulier des éléments que l’IGF considère comme relevant de la compétence de la Cour.

Les pairs ont pu constater que la Cour et l’IGF n’échangent ni leurs programmes de travail ni leurs rapports, y compris les rapports annuels. Pourtant, l’échange mutuel de ces documents pourrait concourir à éviter d’éventuelles duplications dans la planification du travail, et pourrait contribuer à rendre les contrôles plus efficaces et efficaces. En effet, la prise de connaissance des rapports existants sur certaines institutions peut aider à mieux cibler le contrôle.

Une meilleure coopération et coordination entre les deux institutions pourrait améliorer significativement la qualité et l’efficacité des contrôles exercés par la Cour des comptes (et par l’IGF).

- **Il n’y a pas de règlement d’application en vigueur permettant à la Cour des comptes de recourir aux contrôles délégués prévus par l’Article 13 de l’Ordonnance n° 95-20, modifiée en 2010.**

Selon l’IGF, l’Ordonnance de 2010 aurait mis fin à la possibilité d’apurement délégué pour la Cour des comptes. Cette délégation était en effet prévue à titre provisoire, en attendant la mise en place des Chambres Régionales de la Cour, qui existent désormais.

Cependant, les pairs constatent que l’Ordonnance n° 95-20, modifiée et complétée par l’Ordonnance n° 10-02, inclut toujours l’Article 13 selon lequel « le contrôle des comptes et de la gestion de certains services et organismes entrant dans le champ de compétence de la Cour des comptes, peut être confié, dans des conditions fixées par voie réglementaire à des organes d’inspection ou de contrôle spécialisés. Sous réserve des dispositions de l’alinéa 2 de l’Article 50 de la présente Ordonnance, ce contrôle s’exerce sous la surveillance de la Cour des comptes ». Ce qui manque pour qu’un tel apurement délégué puisse être fait est un

Art. 13 de l’Ordonnance n° 95-20, modifiée en 2010.

Le contrôle des comptes et de la gestion de certains services et organismes entrant dans le champ de compétence de la Cour des comptes, peut être confié, dans des conditions fixées par voie réglementaire, à des organes d’inspection ou de contrôle spécialisés. Sous réserve des dispositions de l’alinéa 2 de l’Article 50 de la présente Ordonnance, ce contrôle s’exerce sous la surveillance de la Cour des comptes.

règlement d'application.

ii. Recommandations

- La Cour des comptes devrait explorer en détail les possibilités de recours au contrôle délégué prévu à l'Article 13, et fixer les conditions de ce type de contrôle par voie réglementaire.
- Afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de son travail de contrôle, la Cour des comptes pourrait envisager de mettre en place un dialogue avec l'IGF, dont l'objet consisterait à renforcer la coopération entre les deux institutions.
- Ce renforcement de la coopération pourrait consister en :
 - un échange des programmes de travail et des rapports annuels ;
 - des rencontres régulières (au moins une fois par an) entre les deux institutions, pour partager les problèmes et défis rencontrés, et discuter de leur résolution ;
 - une prise en compte judicieuse des observations et des recommandations de l'autre institution.

Cadre légal de la Cour des comptes

i. Situation actuelle

La Cour des comptes d'Algérie a été instituée par l'Article 190 de la Constitution de 1976. Actuellement, l'Article 170 de la Constitution de 1996 (amendée) dispose : « Il est institué une Cour des comptes chargée du contrôle *a posteriori* des finances de l'État, des collectivités territoriales et des services publics. La Cour des comptes établit un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République. La loi détermine les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes et la sanction de ses investigations. »

La Cour des comptes a été mise en place en 1980 ; elle est actuellement régie par l'Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes.

Cette loi précise que pour l'exercice de la mission qui lui est dévolue, la Cour des comptes est une institution à compétence administrative et juridictionnelle. La Cour des comptes jouit de l'indépendance nécessaire garantissant l'objectivité, la neutralité et l'efficacité de ses travaux (Art. 3).

La Cour des comptes se compose des magistrats suivants : d'une part, le Président de la Cour des comptes, le Vice-président, les présidents de chambres, les présidents de sections, les conseillers et les auditeurs ; et d'autre part, le censeur général et les censeurs (Art. 38). Les droits et obligations des magistrats de la Cour sont fixés par une loi portant statut des magistrats de la Cour (Art. 39).

L'Article 3 de l'Ordonnance n° 95-23 portant statut des magistrats de la Cour des comptes précise que le Président de la Cour des comptes est nommé par décret présidentiel tandis que le Vice-président, les présidents de chambres et de sections sont nommés par décret présidentiel pris sur proposition du Président de la Cour des comptes.

Le magistrat de la Cour des comptes est protégé contre toute forme de pression, intervention ou manœuvre de nature à nuire à l'accomplissement de sa mission (Art. 8). L'État est tenu de protéger le magistrat de la Cour des comptes contre les menaces, outrages, injures, diffamation ou attaques de quelque nature que ce soit, dont il peut être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (Art. 9).

La loi précise également le statut des magistrats ainsi que les conditions de cessation de leur fonction.

Dans l'exercice de ses attributions administratives, la Cour des comptes est chargée de vérifier le bon emploi des ressources, fonds, valeurs et moyens matériels publics par les organismes soumis à son contrôle. Elle apprécie aussi la qualité de leur gestion au plan de

ISSAI 10 (Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC) :

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques reconnaissent généralement huit principes de base qui découlent de la Déclaration de Lima (...) à titre d'exigences essentielles pour contrôler comme il se doit les finances du secteur public.

Principe 1 :

L'existence d'un cadre constitutionnel / législatif / juridique approprié et efficace, et l'application de facto des dispositions de ce cadre.

Principe 2 :

L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions.

l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. Dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles (reddition et apurement des comptes des comptables et contrôle de la discipline budgétaire et financière), elle réserve à ses constatations des suites juridictionnelles (Art. 6 ordonnance n° 95-20 relative à la Cour des comptes.).

Le mandat de contrôle de la Cour s'exerce sur tous les services de l'État, les collectivités territoriales, les institutions, les établissements et organismes publics assujettis aux règles de la comptabilité publique (Art. 7). Il s'étend également aux établissements publics à caractère industriel et commercial, et aux entreprises et organismes publics exerçant une activité industrielle, commerciale ou financière dont les fonds, ressources ou capitaux sont en totalité ou en majorité de nature publique, à l'exception de la Banque d'Algérie (Art. 8 et 8 bis).

La Cour des comptes peut requérir la communication de tous documents susceptibles de faciliter le contrôle des opérations financières et comptables, ou tous documents nécessaires à l'appréciation de la gestion des services et organismes soumis à son contrôle (Art. 55). En outre, les magistrats de la Cour « ont dans le cadre de la mission qui leur est confiée (...) un droit d'accès à tous les locaux compris dans le patrimoine d'une collectivité publique ou d'un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes » (Art. 56).

Les travaux d'évaluation et de contrôle de la Cour des comptes donnent lieu à l'élaboration de rapports (contrôle de la qualité de gestion) et d'arrêtés (apurement des comptes). Ces rapports et arrêtés provisoires contiennent ses constatations, observations et appréciations. Ils sont communiqués aux responsables de services et aux organismes concernés, pour leur permettre de formuler des réponses et observations. Dans le cas du contrôle de la qualité de gestion, la Cour des comptes arrête ensuite ses appréciations définitives, formule toutes recommandations et propositions, et les communique aux institutions concernées (Art. 73).

Le cadre légal garantit l'indépendance de la Cour des comptes et de ses magistrats ; il offre également un mandat suffisamment large ainsi qu'accès sans restriction à l'information.

Néanmoins, les pairs ont pu observer que cette indépendance connaît des restrictions :

- **La Cour des comptes ne semble pas être libre de publier ses rapports, ni de les diffuser.**

La Cour des comptes établit un rapport annuel qui reprend les principales constatations, observations et appréciations résultant de ses travaux d'investigation ; celles-ci sont assorties de recommandations que la Cour estime devoir formuler, ainsi que des réponses y afférentes, formulées par des responsables, représentants légaux et autorités de tutelle concernés (Art. 16).

La loi prescrit que la Cour adresse ce rapport au Président de la République (Art. 16.1) et en transmet une copie à l'institution législative (Art. 16.4). Selon l'Art. 16.3, ce rapport est publié

Principe 3 :

Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC.

Principe 4 :

Accès sans restriction à l'information.

Principe 5 :

Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux.

Principe 6 :

La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser :

Les ISC ont toute latitude pour décider de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés officiellement auprès des autorités compétentes ou remis officiellement à ces dernières, comme l'exige la loi.

totalemment ou partiellemment au Journal Officiel de la République. Mais dans la pratique, le rapport annuel de la Cour n'a été publié qu'à deux reprises, en 1995 et en 1997, à l'initiative du Président de la République. Les autres rapports de la Cour, tels que les rapports d'appréciation sur les avant-projets de loi portant règlement budgétaire (APLRB), ne sont pas non plus rendus publics.

Toutefois, l'Ordonnance de 1995 oblige à une publication du rapport annuel ; aussi est-il surprenant que cette publication n'ait eu lieu que deux fois. Cela est contraire au principe 6 de la déclaration de Mexico, selon lequel les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent avoir toute latitude pour publier et diffuser leurs rapports.

- **Si en théorie la Cour des comptes déploie des mécanismes de suivi de ses recommandations, en pratique, elle n'a pas les moyens de les mettre en œuvre de manière pleinement efficace.**

Comme il a été décrit auparavant, la Cour des comptes algérienne envoie une copie du rapport annuel au Parlement et le Parlement reçoit le rapport de la Cour sur l'APLRB. Le rapport annuel de la Cour n'est pas discuté dans le Parlement. En effet, il semble que la commission parlementaire qui serait compétente pour un suivi de ce rapport, la Commission des Finances et du Budget, ne reçoit pas ce rapport.

La situation est différente pour le rapport sur l'APLRB, que la Commission des Finances et du Budget reçoit depuis trois ans. La Commission utilise ce rapport de la Cour pour auditionner les ministres pour savoir pourquoi il y a eu des dépassements. Elle élabore un rapport de synthèse dont les remarques sont soumises en session plénière de l'Assemblée Nationale

En ce qui concerne son propre suivi des recommandations de la Cour des comptes, de par la législation, la Cour des comptes n'a pas de restriction en ce qui concerne le suivi, mais le manque de ressources, la longueur des procédures de contrôle jusqu'à leur clôture, le manque de technologie informatique, font que la Cour des comptes ne peut pas dans la pratique réaliser un suivi interne efficace.

Comme les rapports et les recommandations (à part ceux concernant l'APLRB) ne sont pas soumis au Parlement, la Cour n'a pas non plus de possibilité de soumettre ses rapports de suivi au Parlement (ou à l'une de ses commissions) afin qu'il les examine. Il n'existe donc pas de suivi extérieur efficace non plus.

- **L'autonomie financière et de gestion est garantie dans les textes, mais dans la pratique, la Cour des comptes ne dispose pas des effectifs prévus par la loi, et dépend trop de l'exécutif pour ce qui concerne sa gestion.**

L'Article 28 précise que la Cour des comptes dispose de l'autonomie de gestion et qu'elle est dotée des ressources humaines et des moyens financiers et matériels nécessaires à son fonctionnement et

Principe 7 :

L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC :

Les ISC soumettent leurs rapports de contrôle au Parlement (ou à une de ses commissions) ... pour qu'il les examine et qu'il effectue un suivi des recommandations exigeant des mesures correctives.

Les ISC possèdent leur propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations, ou à celles du Parlement (ou d'une de ses commissions)

....

Les ISC soumettent leurs rapports de suivi au Parlement (ou à l'une de ses commissions) ..., selon le cas, afin qu'il les examine et prenne des mesures, et ce, même lorsqu'elles ont, en vertu de la loi, le pouvoir d'effectuer des suivis et de prendre des sanctions.

Principe 8 :

Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

Les ISC doivent disposer des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables. Les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources. Les

au développement de ses activités.

L'organisation générale et le fonctionnement de la Cour sont décrits aux Articles 28 à 38 de l'Ordonnance de 1995. Ces dispositions sont en outre détaillées par le règlement intérieur de la Cour des comptes, qui détermine le fonctionnement de ses services – et notamment le nombre de chambres nationales et territoriales, leurs sections et champs d'intervention.

Le règlement intérieur précise le nombre d'effectifs nécessaire dans les différents services. Cet avantage – pour le moins théorique – devrait faciliter l'obtention du budget nécessaire au recrutement du nombre des effectifs prévu par le règlement intérieur, ce qui l'aiderait à défendre son indépendance financière. Or, dans la pratique, cet avantage s'avère un handicap à une autonomie financière et de gestion.

Les pairs ont en effet pu constater que la Cour n'a jamais été en mesure d'obtenir l'effectif prévu dans son règlement intérieur, alors même que celui-ci a été promulgué par le pouvoir exécutif. Ceci concerne aussi bien le Censorat que chaque chambre, où le nombre de magistrats et de vérificateurs est inférieur à celui prévu par le règlement intérieur.

Les pairs constatent donc que la Cour des comptes ne dispose pas de l'indépendance financière nécessaire à la mise en pratique des dispositions de son propre règlement intérieur.

En l'occurrence, il existe bien un paradoxe originel handicapant l'indépendance de gestion de la Cour des comptes. D'une part, le règlement intérieur est extrêmement détaillé, laissant par conséquent très peu d'autonomie gestionnaire à la Cour. D'autre part, la Cour ne peut modifier ce règlement comme elle l'entend, puisque sa valeur juridique exige qu'il soit promulgué par la Présidence de la République (Art. 37).

Or, l'expérience récente de la modification de l'Ordonnance de 1995 en 2010 montre qu'il peut être difficile d'obtenir une telle promulgation. En effet, cette modification de la loi rendait nécessaire un changement du règlement intérieur de la Cour des comptes, notamment pour permettre à la chambre de discipline budgétaire d'adapter ses procédures (voir chapitre 6, Le contrôle de la discipline budgétaire et financière). Or, à l'heure actuelle, ce changement du règlement intérieur n'a toujours pas été adopté.

L'indépendance financière et de gestion de la Cour des comptes se retrouve donc prise en tenaille, et pâtit de ce manque de liberté.

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques gèrent leur propre budget et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée.

Le Parlement ou une de ses commissions est chargé de veiller à ce que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat.

Les ISC ont le droit de faire appel directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat.

ii. Recommandations

- Les pairs recommandent à la Cour des comptes d'explorer avec les parties prenantes (la Présidence de la République, le Parlement, ...) les possibilités de renforcement de son autonomie de décision dans certains domaines, notamment en autorisant la publication de certains rapports (y compris et surtout le rapport annuel et le rapport sur l'APLRB).
- La Cour pourrait appliquer davantage les textes favorisant son indépendance, notamment l'Article 16. 3 visant la publication de son rapport annuel. À moyen terme, la Cour devrait engager un débat avec la Présidence de la République et le Parlement quant à la nécessité de modifier certaines des dispositions de son cadre légal qui restreignent son indépendance.
- La Cour des comptes devrait mettre en place des mécanismes efficaces de suivi interne de ses recommandations.
- La Cour des comptes pourrait explorer avec la Commission des Finances et du Budget les possibilités d'un suivi de ses recommandations dans une commission parlementaire.
- La Cour des comptes pourrait rendre visible dans son rapport annuel le fait du manque d'effectifs et les effets que les ressources humaines restreintes ont concrètement sur son travail. L'objectif visé est d'engager une discussion avec le Ministère des finances et avec la Commission parlementaire des Finances et du Budget sur la nécessité d'augmenter ces effectifs.

4. STRATÉGIE, PLANIFICATION ET SUIVI DES TÂCHES D'AUDIT

i. Situation actuelle

La planification stratégique

La Cour des comptes a publié son Plan stratégique de la période en cours, 2011 – 2013, sur son site Internet, ce qui constitue une bonne pratique.

Il s'agit d'un document synthétique bien élaboré incluant :

- une description de la vision, de la mission et des valeurs institutionnelles ;
- 5 objectifs généraux et immédiats, bien ciblés, et détaillés en sous-objectifs (1. Développer les compétences professionnelles ; 2. Développer la qualité des activités de contrôle ; 3. Renforcer la position de la Cour des comptes dans son environnement ; 4. Renforcer les services de soutien de l'institution ; 5. Promouvoir un système de bonne gouvernance).
- des indicateurs de performance associés à chacun de ces objectifs et sous-objectifs, soit une soixantaine d'indicateurs au total.

Les pairs ont noté que la Cour des comptes ne reçoit à l'heure actuelle aucune demande d'audit des pouvoirs exécutif ou législatif. Elle conserve ainsi toute son indépendance quant à l'élaboration de sa stratégie d'audit ; les travaux de planification constituent alors un processus interne.

La planification annuelle des travaux

La note d'orientation du Président constitue le document de référence des Chambres lors de l'élaboration de leur programme de travail annuel. Cette étape de conception programmatique obéit à deux bonnes pratiques : les instructions sont communiquées par le haut (« *top-down* » ; dans le même temps, des propositions d'audit sont émises par les magistrats des Chambres, sur la base de ces instructions (« *bottom-up* »). Le programme consolidé est ensuite présenté au Comité des Programmes et des Rapports (CPR), lequel approuve la vaste majorité des propositions d'audit. Enfin, le programme est soumis à l'adoption du Président en janvier pour l'année en cours. Toute annulation ou changement d'une activité programmée doit faire l'objet d'une autorisation du Président et du CPR.

La méthode de planification annuelle des activités d'audit varie d'une Chambre à l'autre, en fonction de leurs champs d'intervention respectifs.

Par exemple, les activités d'apurement des comptes conduites par la Chambre I s'étalent sur une période de 4 ou 5 ans. Dès lors qu'elle ne peut couvrir le millier de justiciables relevant de son champ de responsabilité, la Chambre I sélectionne les entités à auditer chaque année à l'aune de certains critères, tels que l'importance de la trésorerie ou la présence d'éventuelles lettres de dénonciation. Des filtres supplémentaires sont ensuite effectués lors de la réalisation des audits ; par exemple, il s'agit de se concentrer sur les 20 comptes qui regroupent 80 % des montants.

D'autres Chambres organisent leur cycle de vérification selon d'autres modalités, l'objectif recherché visant à cibler leurs interventions sur l'ensemble des secteurs et des établissements de leur périmètre :

- par exemple en concentrant les travaux sur une seule prérogative de la Chambre – celle-ci variant chaque année ; puis en définissant un échantillonnage représentatif bien que l'ensemble des établissements du pays ne puisse être couvert. Le principal défi consiste à maintenir un équilibre entre les opérations obligatoires telles que l'apurement des comptes et l'APLRB, et les vérifications portant sur la qualité de gestion ;
- en programmant les opérations obligatoires telles que l'apurement des comptes sur un cycle de 4 ans et les travaux d'élaboration de l'Avant-Projet de Loi de Règlement Budgétaire d'abord, les

audits de qualité de la gestion sont planifiés en fonction des moyens restant à la Chambre et en fonction de la nécessité d'alimenter le rapport annuel. Lors de la programmation, les axes du programme et du rapport annuel sont pris en compte.

D'une manière générale, les Chambres tiennent compte des risques associés aux activités d'audit au moment de la conception du programme, notamment du risque de fraudes potentielles, des risques liés à l'actualité, ou des risques liés la pertinence et l'impact potentiel des audits. Toutefois, la prise en compte du risque demeure peu structurée.

Le suivi de l'exécution des travaux

Le CPR contrôle l'avancement des travaux. Différents outils ont été mis en place à cet effet.

Depuis 1995, les Chambres transmettent un état d'avancement trimestriel des opérations de contrôle du programme. Depuis 2011, celui-ci est accompagné de fiches de suivi relatives à chaque opération de contrôle (conformément à la Note 220 du 08/05/2011 du Président de la Cour), établies sur une base trimestrielle. Le Rapporteur Général chargé du Programme et de l'Évaluation produit alors différents documents de suivi consolidés, tels que des fichiers de suivi d'avancement – trimestriel et annuel –, ou des bilans trimestriel évaluant l'exécution du programme de travail par niveau de procédure. Ces documents permettent à la Cour des comptes de connaître avec précision l'avancement de ses activités. Enfin, il convient de mentionner le document de synthèse relatif au programme de travail annuel, le « Rapport de présentation du programme de contrôle de la Cour des comptes pour l'année 2012 ».

Ce rapport indique notamment que 1 068 opérations de contrôle étaient inscrites au programme d'activité de l'année 2012, toutes natures confondues, parmi lesquelles 822 opérations d'apurement (156 comptes de gestion apurés par les chambres nationales et 666 comptes de trésoriers communaux par les chambres territoriales) et 246 appréciations de la qualité et de la régularité de la gestion (77 appréciations par les chambres nationales et 169 par les chambres territoriales). Le rapport met également en exergue la charge de travail très importante qui est déployée pour effectuer le suivi de l'activité de reddition des comptes de gestion et des comptes administratifs par les comptables publics et les ordonnateurs, à la Cour des comptes. Il est à noter que le programme de contrôle de 2011 aurait été exécuté à 98,2 %.

Le Rapporteur Général chargé du programme et de l'évaluation produit également des états d'avancement des opérations non clôturées des années antérieures, par Chambre. De nombreuses opérations ne sont pas clôturées, parfois depuis 1998. Aussi, M. le Président a lancé une action pour que ces anciennes opérations soient clôturées au 31 décembre 2013.

La stratégie pluriannuelle, la planification annuelle des tâches et le suivi des travaux réalisés à la Cour des comptes font l'objet des commentaires suivants :

- **La stratégie de la Cour est rendue publique sur son site Internet. Elle ne mentionne aucune information sur les options retenues pour assurer la couverture du périmètre d'audit de la période concernée.**

Selon le greffe de la Cour des comptes, celle-ci assure l'audit de plus de 13 000 justiciables. Ce chiffre témoigne de l'ampleur de la tâche annuelle de l'institution, et indique que l'ensemble de son périmètre d'audit ne peut être couvert chaque année par les effectifs disponibles (180 magistrats et 32 vérificateurs en 2012) ; une croissance importante des effectifs n'y suffirait même pas, bien que cela permette de couvrir un champ d'audit plus vaste.

Par conséquent, lorsque la Cour établit sa stratégie et planifie ses activités annuelles et pluriannuelles, l'un des défis majeur qu'elle doit affronter consiste à déterminer ses priorités d'exécution.

ISSAI 20 Principes de transparence
Principe 2 :

« Les ISCs rendent publics leur mandat, leurs responsabilités, leur mission et leur stratégie »

ISSAI 20 Principes de transparence
Principe 3 :

« Les ISC communiquent sur les types d'audits qu'elles pratiquent dans le cadre de leurs compétences, ainsi que sur les méthodes qu'elles appliquent pour l'évaluation des risques et pour la programmation. »

ISSAI 40 c) Élément 3 :

« L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable qu'elle n'effectuera des audits ou d'autres travaux que si les conditions suivantes

- **Les indicateurs de performance du plan stratégique ne sont pas assortis d'objectifs chiffrés ni de délai associé.**

La Cour des comptes a précisé que son plan stratégique se décline en plans opérationnels identifiant un ensemble d'actions à réaliser, assorties d'indicateurs de réussite et de délais de réalisation.

- **La Cour des comptes ne consulte pas suffisamment les parties prenantes (internes et externes) sur leur analyse des évolutions de l'environnement de contrôle en Algérie. Pourtant, cela ne porterait pas atteinte à sa capacité à définir sa stratégie en toute indépendance.**

La qualité du plan stratégique dépend également de la pertinence des analyses des développements futurs. L'obtention d'informations de qualité nécessite d'établir un dialogue avec les différents partenaires de la société algérienne, notamment avec le Ministère des finances. L'environnement de la Cour des comptes changera de manière considérable dans les années à venir, notamment pour ce qui concerne l'informatisation du système de comptabilité publique et le passage à une comptabilité patrimoniale dans le secteur public.

Des informations complémentaires sur certaines des attentes exprimées dans ce domaine sont proposées dans la partie « Autres défis » de ce rapport.

- **Seules certaines Chambres de la Cour ont optimisé les approches qu'elles utilisent pour réaliser la planification annuelle de leurs travaux, et pour déterminer les entités à auditer et les transactions à vérifier. À cet effet, ces Chambres s'appuient notamment sur des méthodes formalisées d'analyse de risques, et d'échantillonnage ; elles prennent également en compte la qualité du contrôle interne.**

Certaines structures auditées ont notamment émis des réserves quant au périmètre d'audit retenu par la Cour des comptes. Ces réserves portent sur les points suivants :

- la Cour procéderait à l'audit d'entités relativement modestes gérant des fonds limités, alors même que d'autres entités aux budgets bien plus conséquents sont bien moins contrôlées ;
- la Cour ne ciblerait pas les opérations les plus importantes ;
- la Cour n'adapterait pas les contrôles de transactions spécifiques à la qualité des contrôles en place (contrôle interne) ni à l'évolution du budget / des montants ;
- la Cour procéderait à une vérification trop détaillée, alors que l'intérêt lié à un tel niveau d'analyse est limité.

- **Le nombre d'opérations non clôturées est très important : plus de 1 400 opérations enregistrées au cours de la période 1998-2005 étaient toujours ouvertes fin 2011, et ce alors**

sont respectées :

a) elle est compétente pour effectuer les travaux et en a les capacités, y compris le temps et les ressources... »

ISSAI 10 Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC Principe 3 :

« ...Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient avoir un plein pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs responsabilités, mais elles collaborent avec les gouvernements ou les entités publiques qui s'emploient à améliorer l'utilisation et la gestion des fonds publics... »

ISSAI 300 :

« Normes d'application du contrôle des finances publiques », paragraphe 1.1 : « L'auditeur doit programmer la vérification de façon à obtenir un contrôle de qualité effectué de manière économique, rentable, efficace et dans les délais fixés ». Paragraphe 3.1 : « L'auditeur, lorsqu'il détermine jusqu'où pousser la vérification et sur quel(s) domaine(s) elle doit porter, doit veiller à évaluer la fiabilité du contrôle interne. »

ISSAI 1 :

« La déclaration de Lima » V 2. : « Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur tous les éléments à examiner, les ISC des finances publiques devront, en règle générale, utiliser le contrôle par sondages... »

ISSAI 20 Principes de transparence Principe 8 :

« Les ISC entreprennent et réalisent des audits et publient les rapports afférents en temps opportun. La transparence et la responsabilité seront renforcées si les activités d'audit et les informations qui en découlent ne sont pas obsolètes. »

ISSAI 40, 6, a) e) :

« Les ISC doivent se donner comme objectif d'achever les audits et tous les autres travaux dans les délais prévus, et reconnaître que la valeur de leurs travaux diminue s'ils ne sont pas terminés à temps. »

Nombre d'opérations non clôturées à fin 2011 :

1998 : 7
1999 : 24
2000 : 39
2001 : 101
2002 : 162
2003 : 205
2004 : 458

même que la Cour a indiqué que son programme de contrôle de l'année 2011 avait été exécuté à 98,2 %.

2005 : 411
2006 : 541
2007 : 536
2008 : 661
2009 : 733
2010 : 946

Une opération planifiée dans le programme annuel est considérée comme exécutée si elle a été entamée durant l'année (quand bien même elle ne serait pas terminée). Les statistiques relatives aux opérations non clôturées (disponibles par année, par opération et par Chambre), témoignent d'un volume conséquent de travail en retard. Aussi convient-il de mettre l'accent sur les opérations déjà entamées mais non clôturées, plutôt que sur l'exécution de nouvelles opérations.

Les opérations non clôturées concernent l'ensemble des Chambres, en particulier la Chambre 4 et les Chambres territoriales.

ii. Recommandations

- Les pairs recommandent de consolider l'élaboration de la stratégie d'audit en lui conférant plus encore une vision à long terme, y compris dans le cadre de la planification des activités d'audit à réaliser pour l'apurement des comptes et les audits de qualité de la gestion).
- Les leçons de la période précédente, notamment celles portant sur les écarts entre les actions prévues et les actions réalisées, devraient être prises en compte lors de l'élaboration du nouveau plan stratégique.
- La stratégie devrait comporter un objectif de mise en place d'un cycle d'audit établi sur une période de 4 ou 5 ans, couvrant l'ensemble des prérogatives de la Cour des comptes (apurement des comptes, audits de qualité de la gestion), et prenant en compte les ressources nécessaires à l'exécution des activités annuelles (APLRB, Rapport Annuel). La Cour des comptes aurait alors l'opportunité de faire des choix de manière concertée, Chambre par Chambre, en fonction de critères définis et des risques identifiés.
- La stratégie devrait s'accompagner d'un nombre ciblé d'indicateurs mesurables (moins de 10), dotés d'objectifs chiffrés à atteindre et de délais précis, éventuellement complétés de quelques indicateurs qualitatifs.
- La planification stratégique de la Cour doit tenir compte des évolutions à venir de l'environnement de contrôle en Algérie, et de la nécessité de s'ouvrir davantage sur l'extérieur. À cet effet, la Cour des comptes devrait consulter les analyses prospectives des autres parties prenantes portant sur l'évolution de l'environnement de contrôle.
- La planification annuelle des activités d'audit et du nombre de transactions à vérifier serait plus performante si la Cour généralisait l'utilisation de méthodes déjà utilisées par certaines Chambres, en particulier l'analyse de risques, les techniques d'échantillonnage, la prise en compte de la qualité du contrôle interne de l'entité auditée ...L'ensemble des Chambres devrait utiliser une seule et même approche.
- Enfin, à partir de 2014, lorsque l'action de traitement en cours des opérations non clôturées sera finie, il conviendrait de déployer une stratégie sur les suites à donner aux opérations qui resteraient ouvertes à ce moment-là. Il est suggéré d'adopter alors une approche différenciée en fonction de l'ancienneté et des sommes en jeu.

5. MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

i. Situation actuelle

La méthodologie de vérification est un ensemble de règles systématiques visant à produire des conclusions d'audit. À chaque type d'audit correspond un ensemble de règles méthodologiques, ainsi que diverses méthodes. Il est important que la méthodologie d'audit soit ajustée aux caractéristiques spécifiques de la mission d'audit. Les auditeurs disposent actuellement d'une variété d'outils, de méthodologies et d'approches pour mener leur mission à bien. Il est important qu'il y ait une concordance entre le mandat de l'audit et la méthodologie utilisée.

La Cour des comptes dispose actuellement de certains guides méthodologiques, principalement élaborés par les différentes Chambres pour répondre à leurs besoins spécifiques.

- **La Cour des comptes n'utilise pas un concept d'audit fondé sur le risque de façon méthodique et systématique.**

La norme internationale d'audit (ISSAI) a établi une approche essentiellement fondée sur le concept de risque. Cette approche met l'accent sur l'analyse des risques, en particulier des informations significatives anormales contenues dans les états financiers.

Lors de l'examen des divers types de vérifications que la Cour effectue, il a été remarqué que le risque est inclus en tant que paramètre dans la planification de la vérification.

Cependant, l'analyse des risques n'est pas effectuée d'une manière cohérente et systématique. En conséquence, l'identification et la description des risques occupe un rang de moindre importance dans l'ordre de priorité global des activités d'audit, que ce soit au niveau global à l'échelle de la Cour, ou localement dans les différentes Chambres.

L'approche fondée sur les risques inclut également une évaluation de l'efficacité du fonctionnement des systèmes de contrôle interne. Cela suppose que le vérificateur maîtrise les concepts analytiques et les méthodes de travail associées.

- **Les audits de la Cour des comptes font une utilisation**

ISSAI 1 Déclaration de Lima Section 13. Méthodes et procédés de contrôle :

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles établissent elles-mêmes. Le droit qu'ont certains organes de l'État d'exiger des formes de contrôle spécifiques demeure.

2. Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur tous les éléments à examiner, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devront, en règle générale, utiliser le contrôle par sondages. Celui-ci doit toutefois se faire selon un modèle donné et doit comporter un nombre suffisant d'éléments permettant de juger la qualité de la gestion financière et sa conformité aux lois.

3. Les méthodes de contrôle doivent toujours tenir compte de l'évolution des sciences et des techniques ayant trait à la gestion financière.

ISSAI 1315 Identification et évaluation des risques d'anomalie significative par la connaissance de l'entité et de son environnement :

Procédures d'évaluation des risques et activités connexes.

5. L'auditeur doit réaliser des procédures d'évaluation des risques afin de fournir une base pour l'identification et l'évaluation des risques de mauvaise déclaration au niveau des états financiers.

ISSAI 100 Postulats de base du contrôle des finances publiques :

limitée de la vérification axée sur les systèmes administratif et comptable.

L'audit basé sur le système est principalement axé sur le mouvement des transactions économiques. L'analyse est fondée sur une description des systèmes, de l'origine de la transaction à son intégration dans les états financiers.

L'audit de la Cour des comptes comprend une vérification des paiements, et une vérification de la conformité des transactions au budget. Pour vérifier ces deux éléments une utilisation de l'audit des systèmes devrait être divisée en deux analyses indépendantes. On peut noter que le recours aux méthodologies d'analyse des systèmes budgétaires et des systèmes comptables est très répandu dans de nombreuses Institutions Supérieures de Contrôle ; mais de façon limitée seulement à la Cour des comptes. L'audit basé sur les systèmes est normalement utilisé lors des contrôles sur place.

- **L'audit basé sur les transactions est répandu dans le contrôle de la Cour des comptes et ne concerne pas que le caractère juridique du contrôle de la Cour des comptes.**

Les vérifications menées par la Cour des comptes sont principalement basées sur les transactions individuelles. La Cour des comptes évalue la légalité des paiements et l'autorisation des transactions. Les décisions judiciaires sont prises par la Cour, sur la base d'opérations individuelles.

La méthode de vérification transactionnelle occupe une place prépondérante dans la définition des responsabilités du comptable et de l'ordonnateur.

Le potentiel de développement de cette méthodologie est important si elle est couplée à une vérification davantage axée sur les systèmes et sur les risques.

- **La Cour des comptes développe actuellement un guide de contrôle documentant ses méthodes d'audit. Après son approbation par le Président de la Cour, une formation systématique de l'ensemble du personnel devra être déployée.**

Depuis les années 1980, la Cour des comptes a développé de nombreux guides méthodologiques.

Toutefois, elle ne dispose pas encore de guides présentant les méthodologies de contrôle applicables à l'ensemble des travaux de la Cour. Certaines des Chambres ont développé leurs propres manuels de contrôle, pour leur usage propre. Au milieu des années '90, la Cour a conçu plusieurs méthodologies de contrôle dans différents domaines.

Actuellement, l'un des objectifs stratégiques de la Cour vise à concevoir un guide général de contrôle, afin d'harmoniser les différentes approches de travail déployées par les différentes Chambres de la Cour.

6. Les postulats de base sont les suivants:

(g) L'existence d'un système de contrôle interne approprié permet de réduire au maximum les risques d'erreurs et d'irrégularités.

ISSAI 1 Déclaration de Lima Section 13. Méthodes et procédés de contrôle :

4. Il est recommandé aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques de mettre des guides de contrôle à la disposition des agents de contrôle.

La Cour des comptes a établi un Département des Techniques d'Analyse et de Contrôle (DTAC), chargé d'élaborer les guides et autres instruments indispensables au travail de contrôle. Le règlement intérieur dispose que le DTAC est responsable de l'élaboration de la gamme des normes et autres instruments de contrôle. Le directeur DTAC en détermine les termes de référence, tandis que le manuel est rédigé par un groupe de magistrats.

En juillet 2011, le Président de la Cour des comptes a décidé qu'un manuel professionnel serait élaboré, et servirait de document de référence au sein de la Cour. Un projet de manuel lui a été remis en mai 2012, puis soumis au CPR. Les travaux obéissent à une démarche participative : en effet, les ébauches de guides et de manuels sont soumises aux magistrats pour commentaires et modifications ; ceux-ci sont ensuite intégrés à la version rédigée et finalisée par le groupe de travail. Il était prévu que ce travail soit terminé à la fin de l'année 2012.

Le manuel de contrôle, conçu comme un guide des guides, devrait englober l'ensemble des normes que la Cour des comptes doit observer. Des annexes sont prévues pour chaque type de contrôle. Il sera complété par l'élaboration de guides portant spécifiquement sur les différents types de contrôles, par exemple l'apurement des comptes, le contrôle de la qualité de gestion et le contrôle des marchés publics.

La Cour a indiqué que deux projets de méthodologie de contrôle avaient été élaborés en 2012 : un projet de manuel des normes de contrôle de la Cour des comptes, et un guide méthodologique de contrôle de la gestion des collectivités locales. La Cour a précisé que le travail engagé sur l'élaboration des manuels bénéficie de toute l'attention nécessaire.

L'objectif du « guide des guides » vise à standardiser le travail de contrôle de la Cour, puis de codifier des normes appliquées en pratique par la Cour (mais qui n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'une codification). Le manuel s'inspire des normes ISSAI, et les adapte au contexte juridictionnel algérien au regard de la typologie des contrôles de la Cour des comptes. Le contrôle financier, le contrôle de régularité et le contrôle de performance devraient y être inclus.

Le principal défi repose sur le manque de temps dont disposent les magistrats en charge de l'élaboration du projet de manuel, ceux-ci étant par ailleurs très absorbés par leurs travaux respectifs. Le groupe de travail constitué pour élaborer les normes de la Cour témoigne de cet obstacle, lequel se traduit par une difficulté à parvenir à des résultats concrets.

La Cour a par ailleurs prévu de déployer un programme de formation visant à diffuser l'approche de contrôle définie dans le manuel d'audit auprès des personnels.

Le tableau suivant montre le niveau d'application des différentes méthodologies d'audit, pour chacune des missions assurées par la Cour :

Méthodologie d'audit	Apurement des comptes	APRLB	Évaluation de la qualité de gestion
Transaction de vérification sur pièces	Principale méthode utilisée	Principale méthode utilisée	Principale méthode utilisée
Vérification d'échantillons fondée sur des statistiques	—	—	—
Audit fondé sur l'analyse des systèmes	—	—	—
Analyse des ratios de comptabilité	—	Utilisée	Utilisée
Audit fondé sur l'analyse des risques	Peu appliqué	Peu appliqué	Peu appliqué
Vérification de la conformité	Principale méthode appliquée	Principale méthode appliquée	Principale méthode appliquée
Vérification de la gestion : <ul style="list-style-type: none"> • économie • efficacité • efficience 	Pas utilisée	Pas utilisée	Faiblement utilisée

ii. Recommandations

- La Cour doit analyser les écarts existant entre son mode de contrôle actuel et les normes internationales de contrôle. Sur la base de cette analyse, la Cour pourrait étudier la possibilité d'accentuer l'application des normes internationales d'audit.
- La Cour des comptes doit soigneusement examiner si la méthodologie d'audit en cours peut être complétée par d'autres méthodes. Principalement la méthode d'audit basée sur une analyse des risques et la méthode de contrôle de la qualité de la gestion (ou audit de la performance) peuvent être des sources de développement de la méthodologie de la Cour.
- Les travaux d'élaboration du manuel d'audit et d'autres documents de support devraient être prochainement finalisés.
- L'introduction du nouveau manuel doit aller de pair avec une formation systématique de l'ensemble du personnel de contrôle.

6. LA CONDUITE DES MISSIONS

Reddition des comptes

i. Situation actuelle

L'un des objectifs du contrôle exercé par la Cour des comptes d'Algérie est de promouvoir l'obligation de rendre compte.

À cet effet, les ordonnateurs des organismes assujettis aux règles de la comptabilité publique ainsi que les comptables publics sont tenus de remettre leurs comptes administratifs et leurs comptes de gestion à la Cour des comptes. En cas de défaut ou de retard dans le dépôt des comptes, la Cour peut engager des sanctions pécuniaires aux justiciables défaillants, voire même exiger la désignation d'un nouveau comptable.

Cette mission de surveillance est au cœur de l'application du principe de responsabilité dans la gestion financière publique. Conscient de ce fait, la Cour des comptes d'Algérie a déjà entrepris plusieurs initiatives dans ce domaine, dont les effets sont déjà perceptibles : en effet, le niveau de défaillance a baissé.

Toutefois, bien que la situation se soit améliorée, les pairs ont constaté certaines entraves :

- **On constate un pourcentage important de comptes n'ayant pas fait l'objet d'un dépôt (environ 20 % selon le censeur général), ou ayant été déposé en retard.**

Cette défaillance est particulièrement marquée dans la 4ème Chambre (secteur de l'Éducation Nationale). Le dépôt des comptes des receveurs des impôts, de certaines communes et des ordonnateurs (comptes administratifs) pose également problème.

Il faut toutefois admettre que certains responsables travaillent dans des conditions particulièrement difficiles, certains n'étant même pas informés de l'obligation de dépôt de leurs comptes auprès de la Cour.

- **Le processus visant à contrôler le dépôt des comptes par les justiciables, et ce à chaque exercice, n'est pas suffisamment fiable ni efficient.**

Il appartient au Censeur général de veiller à la production régulière des comptes, et de requérir l'application des amendes. À cet effet, le Censeur dresse une liste des justiciables, basée sur les nominations publiées au Journal Officiel et sur des informations sollicitées auprès des ministères. Or, les fichiers n'étant pas toujours complets ou tenus à jour, le contrôle n'est pas exercé à un niveau suffisant et les procédures d'application des sanctions peuvent être

Art.2. de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« (...) Le contrôle exercé par la Cour des comptes vise (...) à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques ».

ISSAI 100, 36 :

« Quelle que soit la nature des dispositions adoptées, la fonction essentielle de l'ISC consiste à faire respecter et à promouvoir l'obligation de rendre compte. Dans certains pays, l'ISC est un tribunal, composé de juges, qui a autorité sur les comptables publics qui doivent lui rendre compte. Cette fonction juridictionnelle exige que l'ISC s'assure que quiconque est chargé de manipuler des deniers publics en soit comptable et lui soit justiciable à cet égard ».

incorrectes.

- **Le contrôle de la reddition des comptes et l'application de sanctions à l'égard des justiciables défaillants ne sont pas suffisamment tenus à jour. Ces processus souffrent par conséquent d'un manque d'efficacité.**

Au titre de 2012, les prévisions indiquaient une charge d'instruction comportant 48 424 réquisitions du censeur non clôturées, relatives aux exercices de reddition des années 1994 à 2010. La moitié de ces réquisitions se referaient à des exercices datant de plus d'une décennie. Or, l'identification de la faute et la sanction consécutive à celle-ci doivent être réalisées dans des délais rapides pour inciter les justiciables à respecter l'obligation.

- **Les formats des comptes déposés varient.**

Selon la loi, la forme de présentation des comptes devrait être fixée par voie réglementaire. Or, on observe que les formats des comptes sont très différents les uns des autres. Ils sont principalement présentés sous format papier, ce qui favorise le caractère incomplet de l'information fournie, et empêche l'efficacité de la vérification.

- **Le recours aux outils informatiques dans le contrôle des comptes est limité.**

Le contrôle du dépôt, de l'archivage et du mouvement des comptes est bien organisé. Le greffe utilise à cet effet un programme informatique très simple. Mais ce contrôle est limité aux mouvements du greffe ; l'outil informatique ne produit pas de statistiques complètes, élaborées et adaptées, qui permettraient d'analyser et gérer le cycle de vie des comptes dans sa globalité.

Réquisitions à traiter en 2012 par exercice de reddition :

Exercice 1994 : **1673**

Exercice 1995 : **1494**

Exercice 1996 : **1793**

Exercice 1997 : **1514**

Exercice 1998 : **3350**

Exercice 1999 : **4191**

Exercice 2000 : **2792**

Exercice 2001 : **3811**

Exercice 2002 : **3941**

Exercice 2003 : **4324**

Exercice 2004 : **4171**

Exercice 2005 : **3646**

Exercice 2006 : **2765**

Exercice 2007 : **3880**

Exercice 2008 : **2364**

Exercice 2009 : **2715**

Exercice 2010 : Chambres non encore requises

ii. Recommandations

- Tout en poursuivant des actions d'identification des justiciables défaillants et des programmes d'application des sanctions, la Cour pourrait prévoir le déploiement de campagnes d'information et de sensibilisation auprès des cibles les plus concernées (éducation, receveurs des impôts et communes).
- La Cour pourrait responsabiliser les organismes de tutelle et les inciter à agir auprès des cibles susmentionnées afin d'améliorer les conditions de reddition des comptes.
- Le système de contrôle des justiciables devrait être optimisé pour être en permanence complet et à jour. L'informatisation et la liaison avec les bases de données de l'administration sont très importantes.
- Il est important que la Cour élabore un plan d'action visant à clôturer les procédures de sanction en cours, notamment en se concentrant sur les cas les plus récents ; elle doit également définir des procédures de sanction plus rapides.
- Le format des comptes et des pièces justificatives requises doit être uniformisé et réglementé.
- Cette réglementation devra tenir compte de plusieurs processus en cours, notamment

l'informatisation de la gestion financière et de la comptabilité du secteur public, ainsi que la planification de contrôle de la Cour, notamment en ce qui concerne la possibilité d'adopter de méthodes et outils informatisés de vérification.

- Il serait utile d'informatiser la gestion des procédures d'enregistrement, les mouvements et décisions des comptes au sein d'un système unique. Cela permettrait à la Cour de disposer d'informations actualisées en permanence, et ainsi de prendre des décisions adéquates. Ce point devrait constituer l'un des axes figurant dans un plan stratégique pour développer l'informatisation dans la Cour.

Apurement des comptes

i. Situation actuelle

La Cour des comptes apure et juge les comptes des comptables publics.

Cet apurement est un contrôle financier et un contrôle de conformité, donnant lieu à un jugement.

Un audit financier détermine si les états financiers donnent une image fidèle de la situation, et s'ils sont présentés conformément aux règles comptables. Un audit de conformité s'assure que les activités ne présentent pas d'irrégularités au regard des dispositions des lois, des règlements et des autres textes législatifs et réglementaires qui les régissent. Le pouvoir juridictionnel applique le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables à l'égard des deniers manquants, des dépenses irrégulières ou non justifiées, ainsi que des recettes non recouvrées. À ce titre, au regard des dispositions légales, l'apurement et le jugement des comptes par la Cour des comptes d'Algérie apparaît simultanément comme un audit financier, un audit de conformité et une décision juridictionnelle.

En tenant compte des objectifs associés à ces différentes formes de contrôle, les pairs ont observé les points suivants :

- **La couverture du contrôle relatif à l'apurement des comptes n'est pas suffisamment claire.**

Les Chambres ont indiqué que leur cycle de vérification était organisé sur une durée moyenne de 4 à 5 ans. Le programme 2012 précisait que l'activité d'apurement des comptes tendait au fil des années à se rapprocher graduellement de ce cycle, notamment grâce à l'optimisation du contrôle et à une redéfinition des méthodes de travail incluant, entre autres, la tenue de dossiers permanents de contrôle, la catégorisation des postes comptables par niveaux de risques, et l'apurement de plusieurs exercices successifs.

Néanmoins, les pairs n'ont pas trouvé trace d'une base de données comportant la liste fiable des justiciables et des organismes. Ils n'ont pas non plus constaté d'enregistrement systématique des apurements faits par rapport à cet univers. Le programme de 2012 avait prévu de réaliser un volume global de 822 opérations d'apurement ; toutefois, il est difficile d'identifier quel pourcentage ce volume représente par rapport à l'ensemble des comptes à vérifier ; ni si ce pourcentage est réparti de manière uniforme parmi les Chambres.

- **La sélection des opérations d'apurement est effectuée à l'aune de critères non documentés et non communiqués.**

Étant donné le nombre conséquent de comptables publics et de

Art.75. de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« En matière d'apurement des comptes de gestion, la Cour des comptes vérifie l'exactitude matérielle des opérations qui y sont décrites ainsi que leur conformité avec les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ».

Art.82. de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« La Cour des comptes apprécie l'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, dans le cas de vol ou de perte de deniers, valeurs ou matières(...) ».

Art.83. de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« S'il n'est retenu à la charge du comptable aucune irrégularité, la Cour des comptes, par voie d'arrêt définitif, lui donne décharge au titre de la gestion considérée.

S'il est retenu à la charge du comptable un manquant, une dépense irrégulière ou non justifiée ou une recette non recouvrée, la Cour des comptes le met en débet ».

ISSAI 20, Principe 3 :

« Les ISC communiquent sur les types d'audits qu'elles pratiquent dans le cadre de leurs compétences, ainsi que

comptes déposés, la Cour ne peut établir de jugements dans un délai raisonnable sur chacun de ces comptes. La Cour doit donc sélectionner les opérations d'apurement prioritaires selon des critères clairs, connus et incluant des évaluations de risques documentées. Les Chambres ont mentionné l'existence d'une catégorisation des risques, mais les pairs n'ont pas trouvé de documentations présentant les critères de sélection.

La catégorisation des risques gagnerait en efficacité si la Cour développait un système d'information conçu pour assurer la gestion des dossiers permanents de contrôle ; ce système permettrait l'analyse de l'information disponible sur l'organisme et son comptable, y compris l'information fournie pour les organes de contrôle et par les organes d'audit interne.

D'autre part, les pairs ont constaté que le système algérien de gestion financière comportait plusieurs niveaux de contrôle financier, en sus de celui de la Cour des comptes : les contrôleurs financiers et les comptables contrôlent les ordonnateurs ; les comptables principaux contrôlent les comptables secondaires ; les inspections contrôlent les contrôleurs, les services comptables, les inspections des ministères, l'inspection général des finances, etc. Une exploitation optimisée de l'information produite par tous ces organes de contrôle permettrait de catégoriser le risque que constituent les comptables et, sur cette base, de programmer les opérations d'apurement.

- **La Cour n'utilise pas les dispositions légales lui permettant de coordonner ses actions avec d'autres organes de contrôle et de déléguer certains contrôles. Pourtant, ces moyens optimiseraient le volume du contrôle exercé.**

La Cour pourrait étudier la possibilité de coordonner ses actions avec celles des autres organes en charge du contrôle. Une telle collaboration permettrait d'accroître le nombre de contrôles effectués, et de définir une couverture de contrôle appropriée non redondante et complémentaire aux autres organes de contrôle. S'il s'avère que la structure du contrôle interne n'est pas suffisamment développée ni suffisamment préparée à cette collaboration, la Cour pourrait envisager de l'améliorer.

La Cour devrait en outre se doter des dispositions réglementaires prévues à l'Article 13 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes, et ainsi prévoir les conditions permettant de déléguer le contrôle des comptes et, partant, d'accroître le périmètre de couverture de la mission d'apurement.

L'exemple français est ici éclairant. Chaque année, la Cour des comptes française apure uniquement les comptes des comptables principaux. Les comptes des comptables secondaires sont soumis à un contrôle administratif.

- **Le principe de collégialité des décisions et le contrôle contradictoire sont, au départ, des points forts mais ils ont des faiblesses significatives.**

sur les méthodes qu'elles appliquent pour l'évaluation des risques et pour la programmation ».

ISSAI 1, I.3 :

« En tant que contrôleur externe, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques a pour tâche d'examiner l'efficacité du contrôle interne. Si le service de contrôle interne est jugé efficace, il faudra s'efforcer, sans restreindre le droit de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'effectuer un contrôle d'ensemble, d'établir un partage ou une répartition des tâches les mieux appropriés et de préciser la collaboration qui doit exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le service de contrôle interne ».

Art. 13 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« Le contrôle des comptes (...) peut être confié, dans des conditions fixées par voie réglementaire, à des organes d'inspection ou de contrôle spécialisés.

Sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'Article 50 de la présente Ordonnance, ce contrôle s'exerce sous la surveillance de la Cour des comptes ».

Le principe de collégialité de la prise de décision constitue un atout maître de la Cour des comptes, garantissant l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité et la rigueur de son action.

La procédure de décision est stipulée dans la loi :

- La conduite de la mission d'apurement des comptes est confiée à un rapporteur choisi par le Président de la Chambre, sur proposition du président de la section concernée. Ce rapporteur rédige et signe un rapport de contrôle, qu'il présente au président de section (ou au président de Chambre, en l'absence de section) ;
- La loi et le règlement de la Cour fixent le rôle assigné aux présidents de Chambre et aux présidents de section : planification, suivi et contrôle des travaux ; application des méthodologies, guides et normes de vérification ; ainsi qu'un rôle spécifique de vérification de la qualité des rapports ;
- Le Censeur général doit présenter des conclusions écrites sur les propositions ces rapports ;
- Les dossiers seront appréciés par des formations délibérantes composées d'au moins 3 magistrats désignés par le Président de chambre. Le rapporteur assiste à la séance mais ne dispose pas d'une voix délibérative. Il rédige le projet d'arrêt qu'il soumet au président de la formation.
- En cas d'irrégularités, l'arrêt est provisoire, et fait l'objet d'une notification au comptable concerné, lequel devra produire des réponses et des justifications ;
- Après réception des réponses ou à l'expiration du délai imparti, un contre-rapporteur, désigné par le Président de Chambre, analyse ces réponses et fait des propositions qui sont présentées au censeur général pour de nouvelles conclusions écrites ;
- Les décisions finales de décharge, débet ou quitus sont prises par la formation délibérante, à laquelle participe le contre-rapporteur mais qui exclut le rapporteur ;

Si cette procédure complexe présente quelques avantages, elle engendre également des écueils juridiques incommodes.

D'un côté, l'impartialité, l'objectivité et la qualité de la décision sont confortées par l'intervention de plusieurs acteurs, qui en assurent le contrôle. De plus, le respect des droits de la défense est assuré.

D'un autre côté, la complexité de la procédure ne permet pas de satisfaire totalement aux exigences posées par le concept de *procès équitable*, qui dérivent de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. En effet :

- Le justiciable est seulement informé de l'arrêt provisoire, non des conclusions du parquet ; or cela n'est pas conforme au principe d'égalité des armes entre les parties ;
- La séparation des fonctions relatives à la poursuite, à l'instruction et au jugement n'est pas achevée. Le rapporteur

Article 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial (...) ».

n'est certes pas habilité à juger, mais la composition des formations délibérantes qui rendent l'arrêt provisoire et l'arrêt définitif comporte des risques. En effet, ces formations réunissent parfois les magistrats chargés de la poursuite et de l'instruction, exposant ainsi le jugement à des risques de préjugés ;

- La distribution des affaires par un président de juridiction, et pas selon des critères objectifs, ainsi que l'absence de règles de rotation ne protègent pas adéquatement des risques de partialité ;
- Les règles de publicité du jugement ne sont pas claires.

Des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État français ont souligné les insuffisances de la Cour des comptes française à l'égard des exigences de *procès équitable*. En conséquence, la Cour a adapté ses procédures, et réfléchi à une réforme du jugement des comptes¹.

D'autre part, le fonctionnement susmentionné induit des lourdeurs bureaucratiques et de longs processus, obstacles à l'efficacité, l'opportunité et l'efficacité. Les garanties offertes aux justiciables sont non seulement incomplètes, mais en outre elles donnent lieu à un allongement excessif du délai nécessaire à la prise de décisions.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• La décision définitive sur l'apurement des comptes n'est pas prise dans un délai satisfaisant. |
|---|

Selon ISSAI 20, Principe 8, les Institutions supérieures de contrôle doivent entreprendre et réaliser des audits, puis publier les rapports afférents, en temps opportun.

Les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme précisent en outre que les décisions doivent être prises dans un délai raisonnable. Dans le cas contraire, leurs effets seront obsolètes, et justice ne sera pas faite.

Les pairs ont observé que les opérations d'apurement des comptes sont très longues.

Les programmes de contrôle sont considérés comme exécutés lorsque les opérations de contrôle programmées sont engagées. Or plus de 1 000 opérations engagées ne sont pas clôturées, et ce depuis de nombreuses années. Il est fréquent que l'arrêt définitif clôturant une opération d'apurement de compte intervienne 6 ou 8 ans après l'engagement de la vérification du compte.

Cette situation explique pourquoi le contrôle de la Cour est considéré comme tardif et non pertinent. Les audités que les pairs ont rencontré ont tous souligné que le délai des travaux avait une influence négative sur leur utilité, puis que les décisions de la Cour prenaient trop de temps et arrivaient trop tard – quand elles n'étaient plus utiles et que les problèmes étaient déjà réglés. Quelques-uns d'entre eux ont indiqué qu'ils ne recevaient pas les

ISSAI 40, 6, al b) :

« Les ISC doivent s'assurer que des politiques et des procédures sont en place pour renforcer le rythme de rotation des équipes d'audit, le cas échéant, afin d'atténuer le risque de familiarité avec l'organisation auditée ».

¹ Vide J. Magnet, L. Valleraud, T. Vught (2007), *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris.

rapports ou décisions définitifs de la Cour. Or, considérant que la Cour est dans l'obligation de communiquer les rapports aux responsables de services et les arrêts aux comptables ou agents concernés, il est probable que la cause de cette plainte soit, plutôt, le délai de la décision.

Il convient de préciser que la situation est très différente selon les Chambres ; en effet, certaines d'entre elles engagent beaucoup plus d'apurements que d'autres, car elles utilisent des méthodes et démarches très différentes

- **Les causes responsables de la longueur des procédures d'apurement des comptes sont multiples ; en particulier, les pairs ont identifié des problèmes de planification et d'évaluation des travaux.**

ISSAI 40, 6, al e) :

« Les ISC doivent se donner comme objectif d'achever les audits et tous les autres travaux dans les délais prévus, et reconnaître que la valeur de leurs travaux diminue s'ils ne sont pas terminés à temps ».

Les procédures aboutissant à une décision juridictionnelle sont structurées en plusieurs étapes, et sollicitent plusieurs intervenants. Elles sont donc propices à allonger le temps nécessaire à la prise de décisions. Les pairs ont constaté que ces intervenants se sentaient uniquement responsables des étapes les concernant ; aussi n'existe-t-il pas de responsable chargé de clôturer le processus dans un délai fixé. D'autre part, l'indépendance fonctionnelle des magistrats ne favorise pas la responsabilisation, ni l'exercice d'un contrôle hiérarchique ou d'un contrôle centralisé du processus.

C'est pourquoi l'exercice d'une compétence juridictionnelle dans un délai raisonnable passe par une analyse en profondeur des causes des retards. La Cour des comptes doit définir des procédures efficaces, associer des délais précis aux objectifs définis, et contrôler le respect des délais fixés.

La Cour devrait par exemple réfléchir aux modalités de planification des travaux d'apurement dans le cadre du plan annuel, et aux modalités d'évaluation de leur exécution. Le système établi se base sur l'engagement des opérations, non sur leur évolution et leur clôture. Les documents de planification et rapports n'identifient pas suffisamment clairement les opérations non clôturées. Les pairs s'interrogent sur la prise en compte de ces opérations non clôturées dans le système d'évaluation professionnelle des personnels qui en sont responsables. En effet, si la clôture des opérations n'est pas un objectif à atteindre valorisé lors des évaluations, les agents ne la considéreront pas comme une priorité.

D'autre part, la loi ne fixe pas de délais intermédiaires encadrant les étapes de réalisation des procédures (notamment la préparation des rapports, les avis du Censeur, la préparation des arrêts, la réalisation des notifications). Or, il est indispensable de créer des incitations pour accélérer la réalisation des opérations, notamment en fixant des délais à chaque étape de la procédure, sous forme objectifs, de règlements internes ou de décisions collégiales.

Selon la loi, les Ordonnances précisent les délais associés à certaines étapes, mais ce n'est pas systématique. Les pairs ont observé qu'au moins une année peut s'écouler entre la fin des vérifications et la communication de l'arrêt provisoire ; une autre année – voire bien davantage – peut se dérouler entre la réception des réponses du

comptable et la délibération définitive.

Les pairs ont également identifié des problèmes liés aux ressources et à la division de travail entre les Chambres. Celles-ci disposent en effet de ressources similaires, mais effectuent des tâches et assument des charges de travail très différentes. Pour certaines Chambres, notamment les Chambres 1, 4 et 8, et les Chambres territoriales, cet argument peut expliquer leur retard.

- **L'intervention du Censeur général est considérée comme un goulet d'étranglement dans le processus d'apurement des comptes.**

Le rôle du Censeur général dans l'exécution de la mission d'apurement des comptes est de veiller à l'application des lois et règlements, donc de garantir la régularité juridique des arrêts. Ce rôle et cette procédure sont habituels dans les systèmes juridictionnels.

À cet effet, le Censeur général doit présenter des avis écrits relatifs aux propositions effectuées par le rapporteur et le contre-rapporteur. Ces avis doivent intervenir avant les arrêts provisoires et les arrêts définitifs.

Les données envoyées par la Cour aux pairs démontrent que le Censeur produit un nombre élevé de conclusions chaque année (entre 900 et 1000 pour les seules procédures d'apurement des comptes, toutes Chambres confondues). Toutefois, ces données ne permettent pas aux pairs d'évaluer le temps nécessaire à la production des conclusions dans chaque procédure, ni le délai moyen de réalisation de cette étape. Les Chambres estiment que le délai nécessaire à la présentation de chacun de ces avis est de plus d'une année, ce qui engendre un retard trop significatif dans l'exécution du processus d'apurement.

Compte tenu du nombre de conclusions nécessaire, du fait que le Censeur général doit légalement se prononcer dans tous les cas, qu'il a beaucoup d'autres attributions et qu'il est assisté de seulement deux censeurs et d'un administratif, il semble que la Cour doit régler le problème de ses moyens.

Selon le règlement intérieur de la Cour des comptes, le Censeur général doit avoir beaucoup plus de ressources et il n'y a pas de sens que son intervention soit considérée comme nécessaire à l'exercice des attributions juridictionnelles de la Cour et ne peut pas s'exercer en temps opportun et avec substance.

- **Les démarches de notification peuvent prendre beaucoup de temps.**

La notification des justiciables, notamment pour les démarches contradictoires, constitue une étape problématique. Elle est un obstacle empêchant l'avancement des procédures d'apurement, des autres procédures de contrôle et des procédures juridictionnelles de la Cour.

Les pairs estiment que le problème principal repose sur

Art. 43 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« Le Censeur général suit l'exercice des attributions juridictionnelles de la Cour des comptes. Il exerce une mission de surveillance des conditions d'application, au sein de l'institution, des lois et règlements en vigueur.

À ce titre il :

(...)

- assiste ou se fait représenter aux séances des formations juridictionnelles de la Cour auxquelles il présente ses conclusions écrites, et le cas échéant, ses observations orales ;

- suit l'exécution des arrêts de la Cour des comptes et s'assure des suites réservées à ses injonctions ;

- assure les relations entre la Cour des comptes et les juridictions et suit les résultats réservés à tout dossier dont elles sont saisies ».

Art. 78 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« (...) L'arrêt provisoire est notifié au comptable concerné qui dispose d'un délai d'un (1) mois à compter de la date de notification pour faire parvenir à la Cour des comptes ses réponses accompagnées, le cas échéant, de toutes pièces justificatives à sa décharge.

Ce délai peut être prorogé, à la

l'identification des noms et adresses des justiciables ; l'organisation ou le fonctionnement du Greffe ne sont pas en cause.

Les notifications adressées à l'entité auditée sont parfois retournées à la Cour lorsque le comptable a déjà quitté son poste. Le Greffe réexpédie alors la notification à la Chambre pour qu'un nouveau délai soit fixé.

Pourtant, les pairs ont été informés que les justiciables avaient l'obligation d'informer la Cour de tout changement de poste ou départ. Or, moins de 5 % des cas donnent lieu à une information de la Cour.

Ce problème important peut être réglé, soit par une mise à jour du fichier des justiciables, soit par le déploiement de procédures permettant enregistrer les adresses nécessaires pendant le processus d'apurement.

Toutefois, ce problème est davantage une conséquence de la longueur des délais d'exécution qu'une cause. Lors d'une visite au sein d'une collectivité locale, les pairs ont constaté que le compte relatif à l'exercice de 2004 avait été vérifié en 2008, et que le compte-rendu de cette vérification venait d'être reçu en 2013. Bien évidemment, les responsables de l'époque ne sont plus en poste ; certains sont même en retraite.

- **Les procédures de vérification ne sont ni suffisamment efficaces ni uniformisées.**

Les pairs ont observé que l'apurement des comptes consiste principalement à vérifier la régularité et la cohérence des transactions du comptable, documentées sur papier. Dans la plupart des cas, toutes les recettes et dépenses, notamment les dépenses de personnel, sont vérifiées.

Dans le chapitre de ce rapport relatif à la méthodologie, nous avons analysé les solutions alternatives et plus efficaces que la Cour pourrait adopter.

En outre, le travail d'apurement des comptes se fait sur pièces, ce qui permet à la Cour de vérifier davantage de comptes avec moins de ressources, et donc d'optimiser le contrôle. Les pairs estiment toutefois que cette méthode augmente le risque d'un contrôle formel et faillible. En effet, une vérification sur pièces exclut un contrôle axé sur l'analyse de la correspondance avec les réalités économiques, et favorise une focalisation des travaux sur des questions sans matérialité.

Quelques entités auditées ont informé les pairs qu'elles souhaiteraient que la Cour examine des questions plus importantes et systémiques, et non des détails sans véritable importance.

Toutefois, malgré la prévalence de ces méthodes, il apparaît évident que les Chambres et les magistrats ont recours à diverses procédures de vérification lors de l'apurement des comptes.

Les présidents de Chambre et de section doivent veiller à la bonne application des méthodologies, guides et normes de vérification. Les pairs ont observé que les Chambres suivaient des programmes et

demande motivée du comptable concerné, par le président de chambre ».

ISSAI 40, 6, al.e) :

« L'ISC doit 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. Ces politiques et procédures doivent couvrir :

- a) les points pertinents pour favoriser la réalisation de travaux d'une qualité constante ;*
- b) les responsabilités concernant la supervision ;*
- c) les responsabilités en matière de revue ».*

ISSAI 100, 14 :

« Afin de garantir la qualité du travail réalisé, il y a lieu d'appliquer des normes appropriées. Les objectifs du type particulier d'activité ou de la mission particulière doivent dicter les normes spécifiques à suivre. Afin de garantir une qualité élevée à son activité et à ses résultats, chaque ISC doit se fixer une ligne de conduite concernant les normes INTOSAI, ou d'autres normes spécifiques, qui doivent être suivies dans l'exécution des différents types d'activités auxquels se livre cette organisation. »

procédures propres, organisées selon différentes approches et niveaux de détail, à l'initiative de leur président de Chambre ou section. De la même façon, les techniques de vérification et d'audit sont appliquées de façon très asymétrique et ponctuelle. Les Chambres ne disposent pas toutes de dossiers permanents de contrôle bien organisés; de même, les techniques d'échantillonnage appropriées, assurant une meilleure couverture des comptes et des opérations à apurer, ne sont pas uniformément et systématiquement utilisées.

Un manuel de vérification uniformisé constitue un élément d'amélioration et de garantie de la qualité du travail. Il est en outre un critère d'évaluation et un instrument d'efficience.

Il est important de souligner que l'autonomie et l'indépendance des magistrats ne doivent pas être confondues avec la possibilité pour chacun d'entre eux d'adopter les procédures qui leur semblent les plus appropriées. En réalité, l'exercice des fonctions des magistrats est institutionnellement encadré, et doit se conformer aux objectifs et normes internes de la Cour – collégalement définis.

- **Les procédures de vérification ne correspondent pas suffisamment à un environnement informatisé et favorable au changement du système de comptabilité.**

Les procédures de vérification sont principalement effectuées sur la base de documentations papier. Cela pourrait se comprendre si le système de gestion financière était encore fondé sur des procédures manuelles.

Or des projets d'informatisation des paiements et de la comptabilité sont actuellement en cours de déploiement.

Un passage du plan comptable des services publics à une comptabilité basée sur des droits constatés est également en cours.

Ces changements représentent des défis très importants pour lesquels la Cour n'est pas encore préparée.

Outre un enjeu de compréhension des nouveaux systèmes, ces évolutions supposent une adaptation des méthodes de vérification. En effet, les méthodes d'audit et de vérification dans un environnement informatisé sont différentes, mais elles sont aussi plus puissantes et efficaces.

ii. Recommandations

- La Cour des comptes devrait améliorer ses procédures de planification des opérations d'apurement des comptes :
 - En utilisant de façon plus structurée, et en communiquant dans les programmes les critères de couverture de l'univers d'audit (cycle de contrôle et sa démonstration et critères présidant à la sélection des comptes à apurer).
 - En utilisant des méthodes d'évaluation des risques de façon plus systématiques et plus documentées.
- La Cour pourrait envisager de mettre en place les conditions permettant de coordonner son contrôle avec les actions déployées par les organes de contrôle interne. Elle pourrait également déléguer le contrôle des comptes en vertu de l'Article 13 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes. L'objectif recherché serait d'atteindre une couverture de contrôle suffisante, non redondante et complémentaire entre les divers organes de contrôle.
- Il est très important que la Cour prenne des mesures visant à raccourcir le délai de décision finale des dossiers d'apurement, afin d'assurer un contrôle pertinent et utile, notamment :
 - en analysant les causes de retard bloquant l'avancement des procédures d'apurement des comptes, et en réglant ce problème ;
 - en établissant une stratégie de clôture des procédures, en fixant des objectifs partagés, clairs et réalisables, enfin en contrôlant la réalisation ;
- L'amélioration de la qualité et de l'efficacité des procédures d'apurement passera par la normalisation des méthodes de vérification, l'utilisation de techniques d'échantillonnage, et l'informatisation de l'audit.
- La Cour devrait se préparer sans tarder au changement et à l'informatisation de la comptabilité des services publics.
- Quoique la loi impose actuellement le système du double arrêt et des contre-rapporteurs, la Cour pourrait commencer à étudier d'autres systèmes légaux, l'objectif étant de fixer des procédures plus efficaces dans une loi future, tout en assurant les garanties aux justiciables.

Audit de la qualité de la gestion

i. Situation actuelle

Remarque préliminaire : Le constat des pairs a été limité par le fait que, en raison de la politique de publication de rapports par la Cour des comptes, ils n'ont eu qu'un accès restreint à ses rapports de qualité de la gestion. Les remarques formulées ci-après découlent principalement des entretiens ayant eu lieu avec des magistrats et des entités auditées.

Les ordonnateurs de la dépense publique déposent leurs comptes administratifs auprès de la Cour des comptes, qui les audite dans le cadre des audits de qualité de la gestion. Les auditeurs se rendent toujours sur place auprès des entités auditées. De même, la Cour audite les comptes des organismes publics (Établissements Publics Industriels et Commerciaux – EPIC – et les Entreprises Publiques Économiques – EPE). Ces audits consistent généralement en un examen de la régularité des conditions d'exécution des dépenses et des recettes par rapport aux réglementations en vigueur. De ce fait, les auditeurs examinent par exemple si une commande a bien été passée, plutôt que son opportunité. Les investissements en équipements et les appels d'offres qui en découlent constituent l'un des axes principaux du contrôle des audits de qualité de la gestion réalisés par la Cour.

Les audits de qualité de la gestion sont planifiés en fonction des ressources encore disponibles dans les Chambres une fois que la programmation des missions obligatoires est assurée (notamment celles de l'apurement des comptes et de l'APLRB).

Les résultats des travaux sont présentés dans un rapport d'audit et une Note d'Appréciation (qui inclut les constats, appréciations et observations de la Cour, les réponses formulées par l'entité auditée, ainsi que les conclusions et recommandations). S'y ajoutent également, le cas échéant, des Notes d'Insertion au Rapport Annuel.

Le problème global du manque de ressources se vérifie également pour ce qui concerne les audits de qualité de la gestion. Par exemple, une seule Chambre, dotée de quelques magistrats, assure le contrôle de l'ensemble du secteur public industriel algérien, lequel comprend le secteur des pétroles et gaz, les entreprises publiques du secteur du tourisme et de l'artisanat, enfin le secteur public du domaine des postes et des technologies de l'information et de la communication.

Les pairs ont porté une attention particulière sur l'audit de qualité de la gestion d'un EPIC. La Cour des comptes souhaitait examiner comment celui-ci appliquait les nouvelles règles établies en matière de droit commercial, tout en garantissant une prestation de service public.

Ce thème d'audit a été sélectionné suite à l'envoi de lettres de dénonciation à la Cour, puis à la publication d'articles de presse relatifs à des malversations. Il est à noter que l'IGF a également contrôlé cette entité presque en même temps que la Cour des comptes. Toutefois, l'IGF a travaillé en utilisant le système comptable informatisé de la société, ce qui n'a pas été le cas de la Cour des comptes.

Les principales observations des pairs sur ce type d'audit sont les suivantes :

- **Les audits de la qualité de la gestion apportent une valeur ajoutée et contribuent ainsi à améliorer la gestion des finances publiques. Cependant, bien que la réglementation en vigueur prévoit la réalisation d'audits de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience, les audits de qualité de la gestion demeurent principalement cantonnés à un audit de conformité.**

ISSAI 400 « Principes fondamentaux de l'audit de conformité (document en cours de finalisation), Paragraphe 20 sur la nature des audits de conformité » :

« La régularité est le centre d'intérêt des audits de conformité, comme la plupart de ces audits évaluent la conformité avec des critères formels et explicites ».

Sur son site dédié aux normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, l'INTOSAI expose

ISSAI 3100 « Lignes directrices sur l'audit de la performance : principes fondamentaux 2.1 Définitions » :

les principes fondamentaux du contrôle tel qu'il s'exerce à l'occasion de trois différents types d'audit : les audits financiers, les audits de performance et les audits de conformité. Selon le paragraphe 6 de l'introduction de l'ISSAI 400 « Principes fondamentaux de l'audit de conformité », « Les audits de conformité dans le domaine du secteur public ont deux piliers :

- la conformité, comme base de la bonne gouvernance, avec les règles, lois et règlements, et avec les principes généraux de la bonne gestion dans le secteur public et de la bonne conduite des fonctionnaires ;
- une approche de l'audit orientée vers l'objectif d'obtenir l'assurance et de fournir la confiance dans la loyauté et la responsabilité du secteur public ».

Sous la désignation « audit de qualité de la gestion », la Cour des comptes réalise essentiellement des audits de conformité. Toutefois, certaines Chambres ont indiqué aux pairs qu'elles avaient adopté une approche plus large, notamment :

- en axant le contrôle sur le niveau d'atteinte des objectifs du programme, tout en tenant compte du cadre légal ;
- en vérifiant le niveau d'atteinte des objectifs relatifs à l'évaluation des politiques publiques, dans le cadre des travaux de contrôle thématique –souvent utilisés pour la contribution au Rapport Annuel.

Les objectifs de l'audit–bien définis, ainsi que les recommandations émises pour adapter les règles de procédure internes de l'EPIC et mettre fin aux malversations, indiquent qu'il s'agissait essentiellement d'un audit de conformité.

Les institutions consultées par les pairs ont indiqué qu'elles acceptaient de se voir appliquer cette méthode lorsqu'il s'agit d'un contrôle de régularité de la gestion et de la conformité aux textes. En revanche, elles n'acceptent pas toutes un contrôle de la qualité de gestion plus étendu, sans doute car cette approche est encore peu développée.

Les recommandations formulées dans les notes d'appréciation des audits de qualité de la gestion revêtent un intérêt certain en termes d'amélioration de la gestion des finances publiques. Les législations en vigueur permettent cependant à la Cour des comptes d'aller au-delà du contrôle de conformité, et de conduire de véritables audits de la performance, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Leur contenu est conforme aux règles décrites dans les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle, et en particulier : les ISSAI 300 portant sur « Les principes fondamentaux des audits de la performance » (en cours de finalisation), la norme ISSAI 3100 concernant « Les lignes directrices sur l'audit de la performance : principes fondamentaux », enfin l'annexe à la norme ISSAI 3100.

Les entités auditées ne disposent pas d'indicateurs de performances à l'heure actuelle, et n'auraient pas encore organisé leurs activités dans le sens d'une évaluation par les objectifs. Toutefois, cela ne doit pas empêcher la Cour des comptes de progresser vers le

« L'audit de la performance est l'examen indépendant et objectif des entreprises, systèmes, programmes ou organisations du secteur public, sous l'angle de l'un ou l'autre des trois aspects que sont l'économie, l'efficience et l'efficacité, dans la perspective de réaliser des améliorations ».

Article 69 de l'Ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée par l'Ordonnance 10-02 du 26 août 2010 relative à la Cour des comptes :

« La Cour des comptes contrôle la qualité de la gestion des organismes et services publics visés aux Articles 7 à 10 de la présente Ordonnance et apprécie à ce titre, les conditions d'utilisation et de gestion des ressources, moyens matériels et fonds publics par ces organismes et services, au plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie, par référence aux missions, aux objectifs et aux moyens mis en œuvre. Elle s'assure à ce titre, à l'occasion de ses investigations, de l'existence, de la pertinence, de l'efficacité et de l'effectivité des mécanismes et procédures de contrôle et d'audit internes... ».

déploiement de véritables audits de la performance, comme d'autres l'ont fait avant elle. Les indicateurs par rapport auxquels un tel audit serait conduit peuvent en effet être validés de concert avec l'entité auditée, au début du processus. S'il y a une véritable pénurie d'informations, une des recommandations des audits pourrait être que l'entité auditée mette en place des indicateurs SMART, c'est-à-dire significatifs, mesurables, acceptables, placés sous la tutelle d'un responsable, enfin temporellement définis.

- **Les méthodes de travail déployées lors des audits de qualité de la gestion ne sont pas suffisamment formalisées et standardisées, variant d'un audit à l'autre et d'une Chambre à l'autre.**

Chaque Chambre emploie des méthodes de travail différentes pour mener à bien les audits de qualité de la gestion. Ces méthodes semblent également varier en fonction des magistrats. Quelques exemples sont indiqués ci-après.

Chaque Chambre élabore son propre programme de travaux à réaliser, appelé programme de vérification, dans un format variable. À titre d'exemple, l'audit examiné en détail par les pairs avait donné lieu à la rédaction manuelle d'un document succinct (de 3 ou 4 pages), indiquant simplement qui faisait quoi, quand et où. Selon les normes internationales d'audit (l'ISSAI 3100 notamment), ces documents devraient être plus formalisés et standardisés.

La documentation des travaux d'audit varie également d'un auditeur à l'autre, alors qu'elle suit un format standardisé dans un certain nombre d'ISCs (par exemple : ce que devrait être la situation examinée, ce qu'elle est réellement, les différences, et les conclusions à tirer de ces différences).

Après chaque mission réalisée sur site, un Rapport partiel avait été préparé par chacun des auditeurs, chacun traitant de leur partie.

Le contrôle de la qualité des travaux prévoit la tenue d'une réunion délibérante au sein de chaque Chambre. Lors de cette réunion, les participants prennent des notes au sujet de la revue des audits de qualité de la gestion, mais aucun compte-rendu formel n'est publié. Lors de la réunion suivante, une version corrigée du texte circule, et chaque participant compare ses propres notes aux modifications réalisées.

- **Pour mieux comprendre les entités auditées et leurs activités, la Cour des comptes devrait faire appel à des experts externes lorsque des raisons techniques ou sectorielles l'exigent.**

Avant tout nouvel audit de qualité de la gestion, les auditeurs se documentent sur le secteur d'activité de l'entité auditée.

Certains domaines sont cependant relativement complexes ; aussi, le recours à des experts pourrait permettre d'accroître la pertinence des conclusions de la Cour des comptes, ou de mieux cibler ses recommandations. Certaines entités auditées consultées par les pairs ont souligné que les auditeurs ne comprenaient parfois pas

ISSAI 3100 « Lignes directrices sur l'audit de la performance : principes fondamentaux » Paragraphe 2.4.1. Planification d'un audit :

« Les documents de planification de l'audit doivent comprendre : a) les connaissances et informations contextuelles requises pour comprendre le fonctionnement de l'entité à auditer, de manière à permettre une analyse du problème et du risque, des sources possibles d'informations probantes, de l'auditabilité et de l'importance relative du domaine dont l'audit est proposé, b) l'objectif, les questions ou hypothèses, les critères et l'étendue de l'audit ainsi que la période qu'il doit couvrir et la méthodologie ... c) un plan d'action global prévoyant les besoins en personnel ... d) une estimation du coût de l'audit, les délais et étapes clés du projet et les principaux éléments à contrôler au cours de l'audit ».

ISSAI 40 Contrôle qualité pour les ISCs
e) Réalisation des audits et des autres travaux :

« Les ISCs doivent faire en sorte que toute divergence d'opinion en leur sein soit consignée clairement par écrit et réglée avant la délivrance du rapport visé ».

Article 58 de l'Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée par l'Ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 relative à la Cour des comptes :

« Lorsque les opérations à contrôler, les gestions à apprécier ou les faits à juger le nécessitent, la Cour des comptes peut également consulter des spécialistes ou désigner des experts susceptibles de l'éclairer ou de l'assister dans ses travaux... ».

Article 73 de l'Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée par l'Ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 relative à la Cour des comptes :

« ... La Cour des comptes arrête ensuite ses appréciations définitives et formule toutes recommandations et propositions en vue d'améliorer l'efficacité et le rendement de la

suffisamment l'activité de leur structure, notamment si elle relève d'un secteur exposé à la concurrence ; ils considèrent parfois que les recommandations formulées par la Cour ne sont pas toujours les plus pertinentes.

- **La réception tardive des rapports et notes finales de l'audit diminue l'intérêt que ces documents peuvent présenter pour les entités auditées.**

Dans un certain nombre de cas, une réunion de synthèse est organisée à la fin des travaux d'audit, en présence du responsable de l'entité auditée et de son staff. Ce type de réunion constitue une bonne pratique. De même, pour les audits de qualité de la gestion comme pour tous les autres travaux de la Cour, une procédure contradictoire permettant à l'entité auditée de formuler des observations relatives au rapport d'audit est systématiquement appliquée, et ce avant que la Note d'appréciation ne soit finalisée.

Les travaux d'audit de l'EPIC examiné en détail par les pairs ont duré huit mois, de la planification des travaux à la rédaction du rapport. Cette durée paraît tout à fait appropriée. Un délai de deux mois a ensuite été fixé pour permettre à l'entité auditée de répondre. Enfin la période de rédaction de la Note d'Appréciation a pris plus de temps que prévu.

Parfois, les délais de transmission de la Note d'appréciation finale ou de la Note d'Insertion finale au Rapport Annuel sont tels que les entités auditées n'escomptent plus recevoir les documents.

Comme nous l'avons déjà souligné, une clôture plus rapide des travaux permettrait d'en accroître la valeur, en particulier aux yeux des entités auditées.

Enfin, au-delà de cet élément important de timing, les pairs souhaitent indiquer que la hiérarchie de l'entité examinée en détail estime que les contrôles exercés par des organes externes de contrôle comme la Cour des comptes sont utiles aux organisations comme la leur, dès lors que cela leur permet de corriger leurs pratiques et procédures. Cette appréciation est notable, sachant que la Cour des comptes est souvent perçue comme cherchant le délit / la fraude. D'ailleurs, selon les responsables de l'entité, « La Cour des comptes doit se faire connaître comme un partenaire et non comme un ennemi à la recherche des choses mal faites ; la Cour devrait communiquer avec les entités auditées dans le cadre d'une communication structurée ».

gestion des services et organismes concernés, et les communique à leurs responsables, aux ministres et aux autorités administratives concernées ».

ISSAI 20 « Principes de transparence et de responsabilité » principe 9 :

« Les ISC s'entourent d'avis externes et indépendants afin de renforcer la qualité et la crédibilité de leur travail ».

ISSAI 40, 6, al e) :

« Les ISC doivent se donner comme objectif d'achever les audits et tous les autres travaux dans les délais prévus, et reconnaître que la valeur de leurs travaux diminue s'ils ne sont pas terminés à temps ».

ii. Recommandations

- Les pairs encouragent la Cour des comptes à opérer une transition progressive, passant de la réalisation d'audits de conformité à des audits de la performance qui traitent des aspects liés à l'économie, l'efficience et l'efficacité. Certaines parties de la Cour des comptes ont déjà engagé ce type d'amélioration. Une telle évolution n'affaiblirait pas le contrôle de légalité car l'apurement des comptes serait toujours la mission la plus importante, également par la quantité de ressources utilisées par la Cour des comptes.
- Cette évolution devrait s'accompagner d'un programme de formation des magistrats et des vérificateurs aux méthodes et spécificités de l'audit de la performance. La Commission de Renforcement des Capacités de l'INTOSAI peut être un contact intéressant à cet effet.
- Les standards internationaux en matière d'audit de la performance sont issus des ISSAIs suivants : ISSAI 300 – en cours de finalisation – sur « Les principes fondamentaux des audits de la performance », ISSAI 3100 sur « Les lignes directrices sur l'audit de la performance : principes fondamentaux », et l'Annexe à la norme ISSAI 3100. La Cour des comptes pourrait s'aligner sur ces normes, par exemple pour formaliser et standardiser les aspects suivants :
 - la sélection de sujets d'audit établie sur la base d'une analyse des risques ;
 - la définition de la matérialité et de l'importance en termes financiers, sociaux et politiques ;
 - l'identification ou la définition de critères d'audits correspondant spécifiquement aux questions couvertes par l'audit ;
 - l'étendue de l'évaluation visant à apprécier la fiabilité des contrôles internes – celle-ci permettant de déterminer le périmètre et la portée de l'audit ;
 - la documentation relative à la planification et aux travaux de l'audit, devant permettre à un auditeur expérimenté qui n'a pas été impliqué dans un audit de pouvoir déterminer quels travaux ont été réalisés, aux fins d'aboutir aux observations d'audit, aux conclusions et recommandations.
- À cet effet, les pairs encouragent la Cour des comptes à finaliser son travail d'élaboration d'un manuel d'audit, y compris pour ce qui concerne l'audit de la performance, en le basant sur des normes ISSAI adaptées au contexte juridictionnel algérien.
- Dans le même ordre d'idée, les pairs recommandent de formaliser un certain nombre de documents clés tels que les programmes de vérification, notamment pour les harmoniser entre les différentes Chambres. Ces documents devraient être davantage détaillés, et devraient par exemple inclure une description du domaine audité, une analyse des risques, le détail des questions d'audit, les critères et la méthodologie d'audit utilisés, les ressources nécessaires, enfin les modes d'obtention des preuves de l'audit. De même, les comptes rendus des réunions délibérantes des Chambres, établis dans le cadre des audits de qualité de la gestion, devraient être davantage formalisés, par exemple sous forme de notes destinées à l'ensemble des participants à ces réunions.
- Lorsqu'une connaissance approfondie d'un secteur est requise, la Cour des comptes devrait recourir aux services d'experts extérieurs, ceux-ci contribuant à la pertinence et à une meilleure acceptation des recommandations.

i. Situation actuelle

Une des missions de contrôle les plus importantes de la Cour des comptes est le rapport sur l'Avant-Projet de Loi de Règlement Budgétaire (APLRB).

Base législative

Travail consultatif déjà prévu dans la loi de 1980, l'APLRB est maintenant consacré dans l'Ordonnance n° 10-02 du 26 août 2011, qui a modifié et complété l'Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes. L'Article 18 de cette ordonnance stipule que « la Cour des comptes est consultée sur les avant-projets annuels de la loi de règlement budgétaire. Les rapports d'appréciation qu'elle établit à cet effet au titre de l'exercice considéré sont transmis par le gouvernement à l'institution législative avec le projet de loi y afférent ».

Dans la loi 84-17 du 17 juillet 1984, l'Article 5 relatif aux lois de finances dispose que « la loi de règlement budgétaire est l'acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances et, le cas échéant, des lois de finances complémentaires ou modificatives afférentes à chaque exercice ». C'est la loi qui arrête, à chaque fin d'année budgétaire, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, qui ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget, qui fixe le résultat budgétaire et décrit les opérations de trésorerie.

La loi peut comprendre des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents.

Objectifs du contrôle

Le premier objectif de contrôle de l'APLRB est le contrôle de l'exécution du budget. C'est un contrôle de régularité des comptes budgétaires.

Les objectifs du contrôle consistent à repérer l'existence d'irrégularités dans l'utilisation des crédits affectés au budget de fonctionnement et au budget d'équipement.

La comptabilité est plus ou moins informatisée dans les ministères, mais cela n'est pas encore le cas dans les organismes qui relèvent des ministères.

La vérification de la régularité d'exécution du budget de fonctionnement porte par exemple sur l'analyse des écarts entre les crédits de personnel et le coût réel des frais de personnel – qui constituent 80 % des crédits totaux. Concernant le budget d'équipement, la vérification porte par exemple sur l'utilisation correcte de la nomenclature budgétaire.

ISSAI 10 Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC Principe 3 :

Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC.

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient être habilitées à contrôler les éléments suivants :

- ***l'utilisation de fonds, de ressources ou d'actifs publics par un bénéficiaire, quelle qu'en soit la nature juridique ;***
- ***la perception des recettes publiques qui sont dues au gouvernement ou aux entités publiques ;***
- ***la légalité et la régularité des comptes du gouvernement et des entités ;***
- ***la qualité de la gestion financière et des rapports financiers ;***
- ***l'économie, l'efficacité et l'efficacités des activités du gouvernement et des entités publiques.***

ISSAI 1 La Déclaration de Lima Section 4. Contrôle de conformité aux lois, contrôle de la régularité et contrôle du rendement :

1. Traditionnellement, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité.

Processus

Les contrôles sont réalisés par les Chambres du siège. Le rapport final de l'APLRB est rédigé par le Rapporteur Général, avant approbation et transmission à l'exécutif. Le Rapporteur Général a distribué une note d'orientation visant à harmoniser les différentes contributions au rapport.

Le Rapporteur Général est assisté par un groupe de travail, composé d'un délégué désigné par chacune des Chambres. Sachant que la 1ère Chambre délègue 3 personnes, ce groupe de travail réunit donc 10 personnes.

Les Chambres considèrent l'APLRB comme une possibilité de faire une synthèse d'observations pour chaque ministère.

La note d'appréciation sur l'APLRB consiste en une synthèse des travaux de la Cour des comptes portant sur l'exécution de la loi de finances d'une année donnée. À cet effet, les Chambres produisent des notes sectorielles, dont le Rapporteur apprécie la forme et le fond en fonction de la note d'orientation préalable. Il reçoit alors des Chambres des notes de synthèse définitives de la Cour.

Le Rapporteur prend également en compte les réponses des ministères.

Le rapport est approuvé par le CPR (Comité des Programmes et Rapports) **avant la procédure contradictoire**. Le Ministère des finances répond aux observations, et la Cour note s'il répond ou non positivement aux critiques.

Chaque année, une note méthodologique est publiée. Celle-ci sert à l'orientation du contrôle et des instruments qui doivent être utilisés pendant les vérifications.

Un guide de vérification est élaboré à titre indicatif pour guider et superviser les magistrats lors de chaque opération, en précisant par exemple les chapitres du budget à vérifier, etc.

Méthode de vérification

La méthode est principalement basée sur l'analyse des comptes budgétaires et des transactions des ordonnateurs.

Les travaux de l'APLRB consistent principalement en un contrôle de conformité et de régularité de l'exécution du budget. Les vérifications sont désormais faites sur place et, dans une certaine mesure, sur la base de pièces justificatives.

Chaque année, le programme évolue pour couvrir le plus possible de chapitres et traiter de nouveaux aspects. Le champ des vérifications dépend aussi de la note d'orientation du Président de la Cour des comptes. Il s'agit d'un contrôle routinier, pour lequel il n'y a pas de missions préparatoires, les programmes étant pratiquement identiques chaque année.

Le contrôle se fait en début d'année, et dure 2 ou 3 mois en fonction des institutions et de la taille des équipes.

La méthode utilisée pour le contrôle inclut :

- une analyse des coûts ;

ISSAI 4200 Lignes directrices sur les audits de conformité associés à un audit d'états financiers :

Section 6. Planification et conception d'un audit de conformité

Section 7. Réalisation des audits de conformité et collecte des éléments probants.

ISSAI 1 La Déclaration de Lima
Section 13. Méthodes et procédés de contrôle :

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles établissent elles-mêmes.

- la vérification de la cohérence du budget et de la comptabilité ;
- le contrôle des salaires, qui est une priorité.

Chaque année, un domaine privilégié d'audit est retenu.

Le contenu du rapport sur le contrôle de l'APLRB

Le rapport résume les observations constatées lors du contrôle d'exécution du budget, et soumet des recommandations.

Le contenu du rapport sur l'APLRB est un ensemble d'observations et de recommandations. Le rapport intègre notamment :

- les observations suscitées par la comparaison effectuée entre les prévisions et les réalisations ;
- les incidences des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie sur la situation financière de l'État ;
- les actes modificatifs des dotations budgétaires et leur conformité aux dispositions de la loi relative aux lois de finances.

La Cour des comptes souligne également les améliorations par rapport aux années antérieures, le cas échéant. Le rapport budgétaire d'une année donnée inclut des commentaires sur les observations formulées les années précédentes, et identifie les mesures de correction introduites.

La loi ne prévoit pas que la Cour des comptes fasse une déclaration d'assurance ou de conformité, mais le projet de réforme budgétaire le prévoit. Les faits susceptibles d'être relevés comme des infractions ne sont pas mentionnés dans ce rapport.

- **Dans la pratique, la Cour des comptes présente dans le rapport sur l'APLRB l'exécution des lois de finance de l'année n-3.**

Le projet de loi de règlement budgétaire est assimilé à un document comptable transmis annuellement à l'organe législatif (APN) par lequel il exerce son contrôle sur l'exécution des lois de finances de l'année n-1. Sur cette base, il envisage les discussions et le vote des crédits de l'exercice n+1, ainsi que les objectifs proposés.

L'APLRB n'est pas soumis à des délais légaux. Mais comme la Cour effectue ses travaux sur la base de l'avant-projet de loi qu'elle reçoit, le rapport actuellement produit concerne l'exercice n-3.

Le Ministère des finances a envoyé à la Cour le rapport de présentation de l'APLRB pour l'exercice 2010 le 26 juin 2012. Chaque Chambre a entrepris un travail de rapprochement entre ce document du Ministère des finances et ses propres travaux. Lorsque des discordances étaient constatées, des commentaires ont été envoyés au Ministère des finances, qui y a répondu. De juillet à septembre, la Cour des comptes a géré une forte charge de travail relative à l'APLRB.

Le Ministère des finances envoie l'APLRB en juin/juillet, et la Cour des comptes doit envoyer son rapport fin septembre.

Le contrôle des budgets de fonctionnement et d'équipement

effectué au titre de l'APLRB est réalisé durant l'année n+2 ; l'année 2010 est donc vérifiée en 2012, et le rapport correspondant discuté à l'APN en 2013.

Il serait sans doute possible de réduire les délais à condition que la comptabilité soit informatisée au niveau du gouvernement, dans les ministères, et à la Cour des comptes.

- **La Cour des comptes n'envoie pas le rapport sur l'APLRB au Parlement ; mais le Ministère des Finances présente le rapport comme une annexe au projet de loi.**

Le rapport sur l'APLRB de la Cour des comptes est envoyé au Parlement conjointement au texte de l'APLRB produit par le Ministère des Finances. La Commission des finances est en charge de l'examen en détail du projet de loi de règlement budgétaire.

Un programme est établi par la Commission des finances pour organiser l'examen du projet de loi de règlement budgétaire, notamment pour organiser l'audition des différents acteurs de l'exécution de la loi de finances.

Les Ministres sont auditionnés par la Commission des finances du Parlement, puis vient le tour des représentants de la Cour des comptes. Parfois, la réponse orale des Ministres n'est pas celle qui a été donnée par écrit à la Cour des comptes.

Le Président de la Cour des comptes présente le rapport sur l'APLRB à la Commission des Finances de l'APN. Sa présentation a une nature purement informative, le rapport en tant que tel ne faisant pas l'objet de discussions parlementaires. La session au Parlement n'est pas publique. Chaque membre du Parlement reçoit un exemplaire du rapport. Outre les représentants du Ministère des finances, la Direction Générale de la Comptabilité (en charge de l'élaboration de la LRB), et les Directeurs Généraux des régies, cette audition concerne certaines agences ainsi que les ministères.

Au terme des travaux, un rapport est élaboré par les membres de la Commission de chaque Chambre et soumis en séance plénière aux débats et au vote.

La Cour des comptes ne connaît pas les attentes précises des parlementaires relatives au rapport de la Cour. La loi permet au Parlement de formuler des demandes à la Cour des comptes, mais cette possibilité n'a jusqu'à présent jamais été utilisée.

Le Parlement formule des observations et des recommandations relatives aux débats de l'APLRB. Il semble qu'elles ne soient prises en compte que de façon limitée. L'exécutif prendrait parfois en compte les remarques du rapport de la Cour des comptes.

ISSAI 1 La Déclaration de Lima VI. Rapports Section 16. Rapports à l'intention du Parlement et du public :

1. La Constitution doit autoriser et obliger l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de son activité au Parlement ou à tout organe étatique responsable; ce rapport doit être publié. Cette mesure permettra une large diffusion de l'information, un examen critique poussé du contenu du rapport et favorisera la réalisation des constatations de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Chaque année, le rapport concernant l'APLRB fait l'objet de fuites, attirant de ce fait l'attention des médias. Les journaux algériens publient chaque année depuis trois ans une série d'articles sur ce thème.

Principes de transparence et de responsabilité Principe 8 :

Les ISC communiquent largement, et en temps voulu, sur leurs activités et les résultats de leurs audits par le biais des médias, d'Internet ou d'autres moyens.

- **La Cour utilise de nombreuses ressources affectées au siège d'Alger pour le contrôle de l'APLRB et la préparation du rapport.**

Il est estimé que la Cour des comptes utilise 20 % des ressources du siège central pour préparer le rapport sur l'APLRB. Depuis 2012, 10 magistrats aident le Rapporteur Général sur l'APLRB à en assurer la cohérence et à le finaliser.

Certaines personnes interviewées par les pairs considèrent que la Cour des comptes ne dispose pas de toutes les compétences professionnelles nécessaires pour se prononcer sur certaines matières importantes de l'APLRB.

ii. Recommandations

- Il est important que la Cour des comptes continue à développer ses approches et ses méthodes de vérification de l'APLRB ; en effet, l'APN a souligné que le rapport de la Cour des comptes constituait un support primordial et un apport essentiel à ses travaux ; elle est intéressée par toute évolution de l'APLRB.
- Des programmes de formation devraient être élaborés et dispensés pour accroître la compréhension de l'approche d'audit choisie lors de l'examen de l'exécution du budget.
- Pour garantir une bonne gestion financière et assurer l'utilité de l'intervention d'une Cour des comptes, il est essentiel de connaître les résultats du contrôle des comptes de l'État le plus rapidement possible. Donc, la Cour des comptes devrait prendre l'initiative de proposer des changements des lois afin d'assurer que l'APLRB soit préparé plus rapidement, de façon à ce que le rapport de la Cour sur l'APLRB soit présenté dans un délai plus court que pour l'année N-3. Pour cela, la Cour devra mettre en place un plan d'action à moyen terme pour réaliser son rapport sur l'APLRB dans un délai plus court.
- La Cour devrait s'efforcer d'obtenir la base législative lui permettant de rendre compte directement à l'ANP du résultat de l'examen de l'exécution du budget.
- Il est recommandé que la Cour des comptes suive plus précisément les ressources consacrées à la vérification et à la préparation du rapport sur l'APLRB, dans le but de planifier une vérification plus efficace.

Le Contrôle de la discipline budgétaire et financière

i. Situation actuelle

La Cour des comptes d'Algérie a la responsabilité de s'assurer du respect des règles de discipline budgétaire et financière par les responsables ou agents des institutions publiques.

À cet effet, elle identifie les infractions aux règles et sanctionne leurs auteurs (normalement les ordonnateurs) en leur appliquant une amende.

L'identification de ces infractions est normalement faite lors des vérifications par les Chambres de contrôle de la Cour. Lorsque les résultats des vérifications dûment arrêtés par une Chambre révèlent une faute d'un agent susceptible d'être qualifiée en infraction aux règles de discipline budgétaire et financière, la Chambre prépare un rapport circonstancié. Ce rapport, préparé par le rapporteur de l'opération de vérification, est adopté par la formation délibérante compétente, et transmis au Censeur général par le président de la Chambre concernée avec les éléments de preuve sur lesquels il se fonde.

Si le Censeur général estime qu'il n'y a pas matière à poursuite, il peut classer le dossier. Une formation spéciale peut toutefois annuler cette décision.

Des autorités publiques spécifiées dans la loi, y compris les ministres, peuvent également saisir la Cour au titre de l'exercice de ses attributions en matière de discipline budgétaire et financière.

Si tel est le cas, les dossiers mentionnés sont transmis à la Chambre de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) par le Censeur général.

Une instruction y est alors conduite par un rapporteur, qui, à son terme, élabore un rapport et le communique au Censeur général. Le Censeur, au vu des résultats de l'instruction, peut classer le dossier ou saisir la CDBF aux fins de jugement.

Dans ce dernier cas, le jugement sera préparé par un rapporteur, lequel présente des propositions à la formation délibérante de la CDBF. Cette formation prend connaissance des propositions, des conclusions du Censeur général, du mémoire de défense, des explications fournies par la personne mise en cause ou son représentant, enfin délibère et statue en audience publique.

Dans ce domaine, les pairs ont observé les points suivants :

- **Il y a une part importante des cas transmis à la CDBF pour lesquels les éléments nécessaires pour le jugement ou la condamnation ne sont pas considérés par la CDBF comme étant suffisants.**

Bien qu'il y ait des procédures d'instruction et des classements par le Censeur général, surtout après l'instruction, il se vérifie que les

Art. 88 de l'Ordonnance relative à la Cour des comptes :

« Sont considérées comme infractions aux règles de discipline budgétaire et financière, les fautes ou irrégularités indiquées ci-après lorsqu'elles constituent une violation caractérisée des dispositions législatives et réglementaires, régissant l'utilisation et la gestion des fonds publics et des moyens matériels ayant causé un préjudice au Trésor public ou à un organisme public (...) ».

Classement avant instruction :

2009 : 2

2010 : 1

2011 : 2

Ouvertures d'instruction par ordonnance du Président de la Cour :

2009 : 39

2010 : 27

Dossiers transmis à la CDBF aux fins d'instruction :

2011 : 13 (2 suite à saisine externe)

Classement après instruction :

2009 : 11

2010 : 10

2011 : 14

Dossiers transmis à la CDBF aux fins de jugement :

2009 : 7

2010 : 11

2011 : 10

dossiers qui sont transmis à la CDBF aux fins de jugement contiennent, dans l'opinion de ses juges, encore des faiblesses susceptibles de mettre en cause le jugement. Selon l'information de la CDBF, ces faiblesses sont souvent liées à :

- des vices de procédure ;
- des insuffisances d'instruction ;
- une absence d'éléments de preuve ;
- une non-identification des responsables ;
- une non-détermination des préjudices ;
- un manque d'éléments nécessaires à la détermination des amendes.

Ces faiblesses contrarient le succès des procédures juridictionnelles, et démontrent que la Cour est saisie inutilement et de façon contre-productive.

En même temps, les Chambres ne sont pas partisans de ce processus ; certaines ont informé les pairs qu'elles ne s'efforçaient pas d'identifier les infractions aux règles de discipline budgétaire et financière. Les magistrats estiment en effet que la procédure d'instruction constitue une forme de contrôle de leur travail et, d'autre part, que l'effort « *n'en vaut pas la peine* ».

Selon les pairs, la Cour devrait réfléchir à cette question et aux façons d'améliorer les conditions dans lesquelles les infractions sont identifiées et instruites.

- **Le système de sanctions pourrait être plus adéquat.**

L'amende prononcée par la Cour ne peut pas dépasser la rémunération annuelle brute allouée à l'agent concerné à la date de l'infraction ou, dans certains cas, le double de ce montant.

Considérant que ces faits sont seulement considérés comme des infractions à la discipline budgétaire et financière s'ils ont causé un préjudice au Trésor public ou à un organisme public, et que le montant de l'amende peut être trop symbolique par rapport au montant du dommage, il semble qu'il devrait être possible, selon les cas, d'appliquer une sanction plus élevée et dissuasive.

- **L'exercice du contrôle de la discipline budgétaire et financière est actuellement bloqué pour des raisons réglementaires.**

En septembre 2010, la loi relative à la Cour des comptes a été modifiée, notamment le contrôle de la discipline budgétaire et financière.

Les modifications les plus importantes concernent les procédures d'instruction, puis la composition et le fonctionnement de la CDBF.

Bien qu'il existe différentes opinions sur la question au sein de la Cour, la CDBF considère que ces modifications doivent être réglementées en adaptant le règlement intérieur de la Cour.

Alors qu'elle attend cette modification, la CDBF considère qu'il n'est

possible de nommer des rapporteurs ou de faire les instructions ou les jugements.

C'est pour cette raison que la Chambre considère que les conditions nécessaires à son fonctionnement ne sont actuellement pas réunies, et que tous les cas sont bloqués depuis 2010.

Pour les pairs, cette situation très grave doit être résolue.

- **La décision définitive peut prendre un retard excessif.**

Les pairs ne disposent pas de statistiques leur permettant d'évaluer la durée des procédures de contrôle de la discipline budgétaire et financière.

Mais il semble que les procédures associées aux différentes étapes du contrôle de la discipline budgétaire et financière soient encore plus complexes que celles de l'apurement des comptes, et que la loi n'établisse pas de délais relatifs à l'instruction, à l'action et aux avis du Censeur général, à la désignation des rapporteurs ou encore à la fixation des dates d'audience.

Les considérations formulées précédemment sur la longueur du processus d'apurement des comptes et sur la nécessité de prendre des décisions dans un délai raisonnable sont également valables pour le contrôle de la discipline budgétaire.

ii. **Recommandations**

- La Cour devrait trouver des méthodes pour améliorer les conditions dans lesquelles les infractions à la discipline budgétaire et financière – et ses éléments constitutifs – sont identifiées et instruites pour les Chambres, le Censeur général et les magistrats d'instruction. La Cour pourrait par exemple préparer des instructions identifiant les éléments nécessaires à une bonne instruction d'une procédure de sanction.
- La Cour doit s'assurer dès que possible que la réglementation des procédures de la CDBF soit en place, et que la situation d'arrêt des travaux de la Chambre se trouve résolue.
- Cette réglementation doit prendre en compte les délais des procédures.
- La Cour devrait analyser les causes d'un possible retard dans la progression des procédures de contrôle de la discipline budgétaire et financière, et proposer des solutions pour y remédier.
- La Cour pourrait étudier et proposer des modifications au système des sanctions.

i. Situation actuelle

En plus de sa compétence consultative en ce qui concerne les avant-projets annuels de la loi de règlement budgétaire (APLRB), la Cour des comptes d'Algérie peut :

- Être saisie par le Président de la République de tout dossier ou question d'importance nationale relevant des compétences de la Cour ;
- Se voir confiée par le Président de l'Assemblée populaire nationale, le Président du Conseil de la Nation ou le Premier Ministre, l'étude de dossiers d'importance nationale relevant de ses compétences ;
- Être consultée sur les avant-projets de textes relatifs aux finances publiques.

Ces sollicitations s'inscrivent dans la lignée des ISSAIs décrivant les principes fondateurs du contrôle des finances publiques et les principes fondamentaux de contrôle, à condition que la Cour ait la faculté d'accéder ou non à ces demandes, que les avis émis ne présument pas des constatations futures de l'institution, et que ces sollicitations ne portent pas atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle.

Comme indiqué précédemment, les pairs ont observé que des projets visant à changer et à informatiser le système de comptabilité de l'État et des services publics étaient en cours. Il est notamment envisagé que la Cour certifie les comptes de l'État.

La Cour ne doit pas être seulement un spectateur de cette réforme. Comme statué dans l'ISSAI 1, les règlements visant à établir des procédés de comptabilité appropriés et aussi uniformes que possible ne doivent être émis qu'en accord avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

ISSAI 1, 12 :

« 1. Le cas échéant, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent mettre leurs connaissances spécialisées à la disposition du Parlement et de l'administration sous forme d'expertises, y compris de prises de position sur les projets de lois ou les autres règlements à caractère financier. Les autorités administratives seront seules responsables de l'acceptation ou du rejet de l'expertise ; en outre, ce complément d'information ne doit pas faire présumer des constatations futures de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle.

2. Les règlements visant à établir des procédés de comptabilité appropriés et aussi uniformes que possible ne doivent être émis qu'en accord avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. ».

ISSAI 200, 2.16 :

« Sauvegarder l'indépendance de l'ISC ne supprime pas pour autant la possibilité pour l'exécutif de lui proposer de contrôler tel ou tel domaine, à condition que l'ISC ait la faculté d'accéder ou non à ces demandes.

ii. Recommandations

- Les pairs recommandent à la Cour de s'assurer qu'elle est bien préparée, et qu'elle sera impliquée et/ou consultée au sujet des projets de réforme en cours visant la gestion financière et de la comptabilité publique.

7. RESSOURCES HUMAINES

i. Situation actuelle

L'administration des ressources humaines

- **La Cour des comptes ne dispose pas encore d'une politique coordonnant l'ensemble de ses initiatives dans le domaine des ressources humaines.**

La Cour des comptes ne dispose pas d'un plan stratégique global des ressources humaines montrant comment la politique des ressources humaines s'insère dans le plan stratégique global de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne le recrutement, la création ou fidélisation des ressources, et les compétences nécessaires au développement d'un certain type de tâches de contrôle considérées prioritaires.

Les effectifs

- **Seulement environ la moitié des postes disponibles à la Cour des comptes sont occupés.**

Le nombre d'effectifs de la Cour des comptes est autorisé par le Ministère des finances et la Cour n'occupe qu'une partie limitée de ce nombre.

À la fin de l'année 2012, environ 180 magistrats étaient en poste au siège d'Alger et dans les Chambres régionales sur les 238 postes budgétaires théoriquement disponibles. S'y ajoutent 32 vérificateurs qui secondent les magistrats, faisant également partie des effectifs se dédiant aux travaux de contrôle.

Le nombre réduit des effectifs a des implications sur l'allocation des ressources aux différentes chambres de la Cour des comptes. Celles-ci disposent seulement d'une partie des effectifs prévus dans l'organigramme de la Cour. En conséquence, elles n'ont généralement qu'un président de section au lieu des deux prévus.

- **Le nombre de personnels administratifs est plus important que celui des personnels de contrôle.**

L'ensemble du personnel administratif ou de soutien, qui serait de 280 à 300 personnes actuellement, rend des comptes au Secrétaire Général. Il s'agit essentiellement de personnel de secrétariat, de sécurité et d'entretien. Le rapport entre le personnel du contrôle et le personnel administratif et de soutien est favorable à ce dernier.

- **Les magistrats et vérificateurs ont principalement suivi une formation en droit et finances.**

Environ deux tiers des magistrats de la Cour ont une formation en finances, et un tiers en droit. Seuls douze fonctionnaires ont suivi une

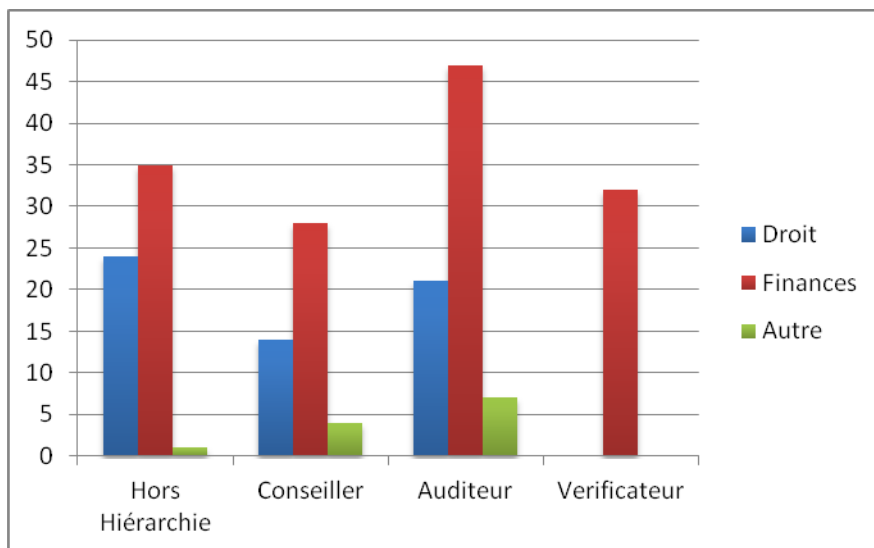
ISSAI 10 Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC
Principe 8 :

Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

ISSAI 1 La Déclaration de Lima
Section 14. Personnel de contrôle :

2. Lors du recrutement du personnel des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il faut d'abord chercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante.

autre formation professionnelle. Tous les vérificateurs ont une formation financière.



Les profils de formation des magistrats correspondent au portefeuille des missions principales : l'apurement des comptes et le contrôle de l'APLRB.

- **Bien que les salaires soient désormais attractifs, la Cour des comptes ne recrute pas de nouveaux magistrats. En conséquence, il n'y a pas de sang neuf.**

De plus, un certain nombre de magistrats sont proches de la retraite.

Le recrutement futur est évidemment fonction des besoins de la Cour des comptes ; l'objectif de la Cour est d'essayer de pourvoir une partie des postes disponibles en 2013, en considérant que les postes libérés par les retraités seraient récupérés de façon automatique.

Mais l'intention de remplacer les ressources limitées de la Cour devrait revêtir une dimension plus stratégique. Notamment, si le nombre des examens de la qualité de la gestion augmente, il serait approprié que la Cour dispose d'un nombre plus important de magistrats et de vérificateurs ayant suivi une formation en sciences sociales ou économiques.

Recrutement

- **Les nouveaux membres du personnel ne sont pas nécessairement opérationnels dès leur premier jour de travail.**

Le recrutement des magistrats obéit aux dispositions du statut, et est effectué sur la base de concours ouverts.

Les concours peuvent être fondés sur un examen ou sur la base de documents ; en revanche le recrutement n'est pas basé sur des descriptions d'emploi ou des définitions de compétences.

En conséquence, les nouveaux membres du personnel ne sont pas nécessairement opérationnels dès leur premier jour de travail, ce qui serait utile pour la Cour.

ISSAI 30 Code de déontologie
Chapitre 3 :

Indépendance, objectivité et impartialité.

ISSAI 1 La Déclaration de Lima
Section 14. Personnel de contrôle :

4. Dans le but de se doter d'un personnel de contrôle d'une très grande qualité, les traitements devront être proportionnels aux exigences spéciales que comporte ce genre d'emploi.

- **Les conditions statutaires limitent trop le recrutement de nouveaux magistrats.**

Les conditions requises pour proposer sa candidature sont les suivantes : avoir au moins une licence universitaire et cinq années d'expérience professionnelle. Il est également possible d'être recruté en qualité de conseiller à un échelon plus élevé que le niveau de départ si le candidat est titulaire d'un doctorat et jouit d'une expérience professionnelle significative de plus de seize années. Dans la pratique, ce type d'embauche a cependant été abandonné.

Après quelques années marquées par des recrutements limités de magistrats, la Cour des comptes réfléchit à de nouvelles politiques de recrutement pour le futur. L'une des options envisagées pourrait être, via un changement de la loi, de permettre aux vérificateurs pouvant se prévaloir de cinq années d'expérience professionnelle de devenir magistrats. Les vérificateurs ayant obtenu le niveau de formation universitaire requis et qui ont cinq années d'expérience professionnelle peuvent dès à présent participer aux concours de magistrats.

Depuis 2005, la Cour a établi une formation de vérificateur auprès de l'ENA en Algérie. Après cette année d'enseignement, les premiers vérificateurs ont pris leur poste à la Cour en décembre 2006. Selon les statuts actuels, ceux-ci ne peuvent cependant pas directement participer à un concours de magistrat, n'ayant pas le niveau de formation supérieure requis dans la majorité des cas.

Carrière

La carrière de magistrat est déterminée par l'ancienneté et le mérite.

Les responsabilités et les rôles fondamentaux de la fonction d'audit exercée par les magistrats sont décrits dans les lois. Les magistrats de la Cour des comptes sont protégés par une loi forte et détaillée. Elle précise les obligations des magistrats, fortement liées aux valeurs éthiques de l'audit (indépendance, conflits d'intérêts, neutralité politique, déclarations d'intérêts, compétences).

L'emploi, la carrière et la liberté d'action des magistrats sont protégés par le statut, qui leur garantit l'inamovibilité, la protection contre les pressions, les privilèges liés à l'appartenance à une juridiction, les droits syndicaux, le droit d'être formés, etc.

Le statut a créé un conseil constitué de représentants élus devant être consulté sur les décisions de recrutement, les promotions et les mesures disciplinaires.

Le développement des carrières et les promotions est établi en fonction du mérite et de l'ancienneté. Les promotions sont également liées au rythme des autorisations de formations de perfectionnement professionnel et à la disponibilité des emplois.

Sur la base des informations dont ils disposent, les pairs ne sont pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure ce système fonctionne de façon adéquate.

- **Il n'y a pas eu de mobilités à la Cour depuis l'année 2000, ce qui pourrait avoir des conséquences éventuelles sur l'indépendance**

et l'objectivité de certains magistrats.

Il existe un problème de rotation du personnel. D'après un principe établi, les magistrats ne doivent pas être responsables du même contrôle pendant plus d'une décennie, sous peine de générer un manque d'indépendance potentiel.

Du fait de cette absence de mobilité chez les magistrats, de ce manque de rotation des fonctionnaires entre les différentes tâches de travail et les différentes chambres de la Cour des comptes, une partie importante des ressources travaille dans les mêmes services depuis 1995.

- **Il n'y a pas de système de planification de carrière individualisée.**

En ce domaine, une absence de dialogue concernant les futures missions semble régner.

Un changement de fonction et de domaine à auditer pourrait être une façon de structurer les carrières des fonctionnaires.

Les magistrats de la Cour peuvent difficilement travailler dans une autre institution du secteur public car il n'existe pas de possibilité de congé pour les fonctionnaires.

Rétention et rémunération

- **La carrière à la Cour est considérée être un emploi pour la vie. Il est ainsi difficile de changer de voie de carrière.**

La nomination en tant que magistrat de la Cour des comptes a été et est considérée comme étant une carrière à vie, aboutissant à la retraite fondée sur l'âge. L'emploi à la Cour est donc marqué par un degré élevé de stabilité et de continuité. La grande compétence professionnelle et le capital de connaissances accumulées dans le domaine du contrôle public représentent un actif extraordinaire pour la Cour des comptes et l'ensemble de son personnel.

Le marché du travail en Algérie n'a pas été de nature à ouvrir des opportunités d'emploi intéressantes aux magistrats et vérificateurs.

En 2011, la rémunération des magistrats, désormais bien plus intéressante qu'avant, a été réformée. La Cour des comptes ne connaît pas de problème de fidélisation du personnel.

Cette situation n'est cependant pas forcément optimale. En effet, certains employés pourraient ne pas être intéressés par un emploi continu à la Cour des comptes, préférant développer leur carrière ailleurs.

Les magistrats partent à la retraite à 60/65 ans. En raison du manque de sang neuf, il y a davantage d'auditeurs très expérimentés que de jeunes auditeurs à la Cour des comptes.

Formation professionnelle

- **Le personnel reçoit des formations adéquates pour ce qui concerne les missions principales de la Cour. Mais on constate un besoin en formations supplémentaires dans le domaine de l'audit de la performance et des disciplines qui sont pertinentes**

ISSAI 1 La Déclaration de Lima
Section 14. Personnel de
contrôle :

3. Il faut accorder une attention particulière au perfectionnement

pour le contrôle des nouveaux systèmes comptables.

Les formations existantes ne sont pas alignées avec le plan stratégique de la Cour des comptes. Cependant, celle-ci a inséré des actions à réaliser dans le plan opérationnel de 2011, à savoir « arrêter un plan de formation pluriannuel basé sur plusieurs axes, dont la préparation et l'adaptation aux changements ». Cette action n'a pas été réalisée en 2011, et a été reportée sur le plan opérationnel de 2012.

A l'heure actuelle, les magistrats suivent des formations dans le domaine des vérifications judiciaires et dans les matières qui y sont liées ; mais ils bénéficient de formations limitées dans le domaine des audits de qualité de la gestion, nécessitant une croissance marquée.

D'autre part, afin de mener à bien les missions d'audit à venir, des formations supplémentaires pour tous les magistrats et vérificateurs de la Cour devraient être mises en place dans les domaines touchés par les réformes, comme par exemple : le passage, dans le secteur public algérien, d'une comptabilité de caisse à un système basé sur la comptabilité de patrimoine, et l'évolution des systèmes de comptabilité sur base papier vers des systèmes informatisés.

La Cour des comptes pourrait bénéficier de l'aide de personnes ou d'Institutions expérimentées dans l'application de ces méthodes modernes d'audit.

La Cour des comptes utilise les cours offerts dans le cadre de l'INTOSAI et d'autres organisations internationales. Des magistrats ont participé à des séminaires et formations organisés par IDI, l'INTOSAI, l'ARABOSAI etc. Même si ceux-ci sont parfois perçus comme étant trop théoriques, la nature du travail de contrôle et le manque de contacts et de coopération avec d'autres Institutions risquent de créer une certaine isolation. Par conséquent, la coopération internationale doit être poursuivie, au regard des objectifs à atteindre.

Départ à la retraite

- **La Cour des comptes dispose de prévisions relatives aux départs à la retraite de son personnel. La Cour et ses employés ont un intérêt direct à une flexibilité accrue de l'âge de départ à la retraite.**

L'âge de départ à la retraite des magistrats de la Cour des comptes est de 60 ans. Il leur est cependant possible de prolonger leur activité jusqu'à l'âge de 65 ans, à condition d'accepter l'invitation de prolongation adressée par M. le Président.

Le dilemme à résoudre est lié au fait que, d'une part, l'espérance de vie en bonne santé augmente, ce qui favorise l'allongement de la vie active, tandis que d'autre part la population algérienne est jeune et que de nombreux nouveaux arrivants entrent chaque année sur le marché du travail.

En 2012, 24 magistrats sont partis en retraite.

Les départs en retraite prévus à court terme sont les suivants :

2013 : 9 magistrats ;
2014 : 17 magistrats ;

théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques par le biais de programmes internes, universitaires et internationaux ; ce perfectionnement doit être appuyé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement professionnel doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise, y compris l'informatique.

2015 : 2 magistrats.

C'est la raison pour laquelle la Cour a planifié les formations et recrutements mentionnés précédemment.

Esprit de corps

- **Le climat de travail, d'un point de vue psychologique, n'est pas optimal par rapport à la tâche globale qui incombe à la Cour des comptes. Cet élément peut constituer un frein au développement de l'institution, pourtant nécessaire pour faire face à un environnement qui va connaître des changements majeurs dans les années à venir.**

En général, les présidents de Chambres et de sections semblent réussir à créer un environnement positif dans leurs structures. Ils délivrent également des conseils efficaces au personnel qu'ils supervisent.

Les magistrats sont très indépendants dans l'exercice de leur travail de vérification, ainsi que dans l'expression de leurs convictions et opinions. Ils disposent d'une grande autonomie et liberté dans la planification de leur travail de contrôle.

Ils ont la possibilité de participer à des groupes de travail sur les processus de changement.

Pourtant, il n'y a pas de vision unifiée de l'action et l'alignement avec une orientation stratégique claire dans tout le corps des magistrats.

L'environnement et le climat de travail, de même que le leadership exercé, ne favorisent pas le travail d'équipe.

Les pairs ont identifié une attitude assez répandue, consistant à la fois à se plaindre de l'absence de changement et par ailleurs à y résister lorsqu'il est envisagé.

D'autres faiblesses relatives au climat de travail ont été relevées :

- la reconnaissance du travail bien fait n'est pas visible ;
- les pratiques de partage des connaissances sont très peu développées ;
- il existe une forte tendance à justifier certaines insuffisances et à en condamner d'autres ;
- l'attitude consistant à critiquer tout et tout le monde, à surévaluer les faiblesses et ignorer les points forts, est répandue.

La Cour est consciente de cette situation, qui a déjà été constatée lors de l'auto-évaluation effectuée en 2008. Selon nos informations, cela a donné lieu à l'élaboration de plusieurs initiatives stratégiques visant une amélioration du cadre de travail, notamment : le renforcement du sentiment d'appartenance au corps et à l'institution, la mise en place de mécanismes de développement et de règlements des conflits, et des initiatives en faveur d'une culture de collaboration, d'entraide et de solidarité professionnelle. Néanmoins, les pairs considèrent que l'atmosphère de travail mérite encore d'être améliorée.

De ce fait, les formations en gestion du changement, le coaching, le leadership à différents niveaux et l'esprit d'équipe sont indispensables.

ISSAI 40 Contrôle Qualité pour les ISC. Élément 1 : Responsabilités d'encadrement pour la qualité au sein de l'ISC.

L'ISC doit 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. Ces politiques et procédures doivent être énoncées par la direction de l'ISC, qui conserve la responsabilité globale du système de contrôle qualité.

ii. Recommandations

- Il est recommandé que les effectifs réels se rapprochent davantage des effectifs théoriques indiqués dans les organigrammes, et que l'écart entre les deux soit mentionné dans le rapport annuel de la Cour – assorti d'une analyse des conséquences.
- De nombreux postes concernent les fonctions administratives. Il est recommandé d'analyser les possibilités de conversion fonctionnelle de certains de ces postes au domaine du contrôle.
- Le personnel de la Cour a principalement suivi un cursus en droit et en finances. La principale base de recrutement actuelle de la Cour – les vérificateurs – est issue d'une formation financière. Les pairs recommandent d'analyser la possibilité d'un recrutement de personnels titulaires d'une formation différente, davantage adaptée aux tâches futures d'audit de la performance, notamment des profils formés en sciences sociales.
- La Cour des comptes devrait continuer les processus de recrutement de vérificateurs ayant suivi une formation à l'ENA. La Cour des comptes devrait évaluer et développer le recrutement de nouveaux employés, notamment dans le corps des vérificateurs, dans une perspective stratégique globale.
- La Cour pourrait envisager de compléter sa politique de recrutement de profils peu expérimentés par un recrutement de profils ayant une expérience au sein l'administration centrale ou locale. Le recrutement dans le secteur privé pourrait également être envisagé pour certaines fonctions ou tâches, comme l'informatisation par exemple.
- En outre, il est recommandé que la Cour des comptes s'informe des évolutions du secteur public pour adapter ses profils de carrière. Il est important que les employés de la Cour des comptes puissent jouir d'une trajectoire de carrière au moins équivalente à celle qui s'applique à des fonctions similaires dans d'autres institutions du secteur public.
- Pour permettre une planification de carrière plus individualisée, une discussion annuelle entre l'employé et sa hiérarchie au sujet des tâches à réaliser / des objectifs à atteindre, et de ses besoins de formation, est recommandée.
- Il est recommandé de développer une politique du personnel permettant une rotation entre les Chambres et les différents domaines du contrôle, afin de maintenir l'indépendance et l'objectivité du personnel de contrôle.
- La politique du personnel devrait également ouvrir les possibilités d'exercice de la carrière en dehors de la Cour et permettre un retour éventuel après quelques années, une fois de nouvelles connaissances acquises.
- La Cour des comptes a fait des efforts pour développer la formation, mais ceux-ci devraient être encore intensifiés. Un « jumelage » avec une Institution Supérieure de Contrôle ayant une grande expérience dans ce domaine serait très intéressant. Des formations pratiques, comme le fait de pouvoir accompagner des équipes d'audit d'autres Cour des comptes, pourraient également être bénéfiques.
- Il est recommandé que la formation existante soit complétée par une formation systématique du personnel d'audit aux domaines qui connaîtront des changements importants, tels que l'évolution de la comptabilité publique et son informatisation.
- Il est recommandé que la Cour des comptes développe une politique générale de départ en retraite, afin d'assurer la transmission des connaissances des partants aux jeunes fonctionnaires qui arrivent.

8. INFORMATIQUE ET AUDIT INFORMATIQUE

i. Situation actuelle

La description de la situation de l'informatique à la Cour des comptes couvre deux domaines :

- L'utilisation de l'informatique dans le processus de contrôle ;
- Le contrôle des systèmes informatiques utilisés dans le cadre de la comptabilité budgétaire et administrative.

L'informatique à la Cour des comptes

La description de l'utilisation de l'informatique à la Cour des comptes couvre les quatre domaines suivants :

1. L'organisation ;
2. L'équipement ;
3. Les logiciels ;
4. Les connaissances informatiques du personnel de la Cour des comptes.

Après cette cartographie de l'utilisation de l'informatique à la Cour des comptes, le rapport abordera l'utilisation de l'informatique dans la stratégie de la Cour des comptes.

L'organisation

Le Secrétariat général est responsable du service informatique – équipement et logiciel – et possède une unité informatique.

La section informatique est composée de 6 postes budgétaires : un Sous-Directeur, un ingénieur en informatique (il y en avait deux mais l'un d'entre eux est parti), et trois techniciens supérieurs.

La section est responsable de l'équipement et des logiciels de la Cour des comptes.

L'équipement

La Cour des comptes a récemment doté les magistrats et vérificateurs de micro-ordinateurs. La Cour des comptes dispose d'un parc informatique de 390 micro-ordinateurs répartis entre les magistrats du siège et Ceux des chambres territoriales, puis de six serveurs centraux.

En 2012, les magistrats et vérificateurs ont été dotés d'un ordinateur portable avec accès Internet.

Le siège et les Chambres régionales ont des réseaux locaux. Il est possible d'obtenir un accès Internet par l'intermédiaire du réseau local.

La Cour a un site Internet, ainsi qu'un intranet, cependant peu utilisé actuellement.

Les pairs n'ont pas pu dégager une opinion sur l'utilisation des micro-ordinateurs par le personnel de la Cour des comptes, celle-ci étant très récente.

Les logiciels

Les microordinateurs sont équipés des logiciels bureautiques les plus courants. La Cour des comptes dispose également d'autres logiciels spécialisés. Au-delà du logiciel opérationnel nécessaire au fonctionnement des ordinateurs, du programme de sécurité, du programme administratif, et des logiciels courants d'écriture et de calcul, la Cour des comptes possède plusieurs applications spécifiques :

- le programme de reddition des comptes ;
- le programme de gestion du fichier des justifiables ;
- le programme de saisie des affaires clôturées ;
- les programmes administratifs : comptabilité, gestion des ressources humaines etc...

Le Secrétaire général étudie actuellement l'option d'utilisation d'un logiciel spécialisé pour l'audit informatique. Un système d'assistance au processus de contrôle est en cours de développement. Il serait utilisé pour la notification des rapports, des notes d'appréciation, et des arrêts et recours en cassation.

Les pairs ne disposent pas d'informations quant à l'organisation de la sécurité informatique à la Cour : comment l'information sauvegardée dans les ordinateurs est-elle protégée ? Existe-t-il une politique de sécurité dans le domaine informatique ?

Les applications essentielles à l'heure actuelle sont les suivantes : le programme de gestion du fichier des justifiables, le programme de suivi de la reddition des comptes, la paie et la gestion des ressources humaines.

Les connaissances du personnel en informatique

Une proportion croissante du personnel possède une connaissance suffisante des équipements et logiciels qui sont à leur disposition. La plupart du personnel dispose des connaissances de base en informatique lui permettant d'utiliser un ordinateur personnel (PC).

Le personnel de la Cour accède à Internet depuis son lieu de travail.

Des formations Excel et Word ont été dispensées en 2010 (10 jours) et 2011 (7 jours) auprès des magistrats qui ont en fait la demande.

Les connaissances en informatique du personnel donnent une base à la Cour pour introduire d'autres systèmes ou logiciels destinés à améliorer la qualité des contrôles.

ISSAI 1 La Déclaration de Lima Section 14. Personnel de contrôle :

1. Les membres et les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent posséder la compétence et la probité requises pour réaliser pleinement les tâches qui leur sont confiées.

5. Lorsque des compétences spécifiques font défaut au personnel de contrôle d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques, l'institution peut alors faire appel aux services d'experts externes dans la limite de ses besoins.

La stratégie informatique

- **Actuellement, la Cour des comptes ne dispose pas d'une stratégie informatique qui reflète les défis posés par le développement futur de l'informatisation de la comptabilité publique.**

INTOSAI Guide Informatique pour le développement de Stratégies Informatiques dans les ISCs.

L'introduction de l'informatique est en cours de développement. Les ordinateurs existent mais les méthodes manquent. On note un besoin important de planification stratégique de l'utilisation de l'informatique dans le contrôle.

Édité par le Comité de l'audit informatique.

La situation actuelle reflète le fait que la gestion financière publique est principalement effectuée sans usage intensif de l'informatique. Aujourd'hui, l'informatique est principalement utilisée à la Cour des comptes pour la rédaction de documents et l'enregistrement des comptes reçus au greffe.

INTOSAI octobre 1995

Tous les employés de la Cour des comptes n'utilisent pas l'informatique comme support à leurs activités. L'utilisation de l'Internet est limitée à la communication externe, et principalement cantonnée au courrier électronique et à la recherche d'informations.

La Cour des comptes dispose d'un réseau local (LAN), mais il n'est

utilisé que dans une mesure limitée pour des tâches d'audit.

A l'heure actuelle, l'administration algérienne utilise l'informatique d'une façon non systématique, y compris dans les domaines comptables et financiers.

Le Ministère des finances prévoit la mise en œuvre d'une réorganisation des systèmes comptables dans les années à venir. Cela signifie que de nombreuses fonctionnalités auparavant manuelles seront à l'avenir informatisées. Cette évolution peut avoir des conséquences sur la redéfinition des tâches comptables ou sur le contrôle des comptes et l'apurement de comptes.

Jusqu'à présent, la nécessité de définir une stratégie informatique appropriée était limitée. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes n'a pas véritablement analysé ses besoins en outils informatiques.

Aujourd'hui, l'informatique est prise en charge à la Cour des comptes par ses propres employés, ce qui présente l'avantage de pouvoir gérer et contrôler le fonctionnement des ordinateurs en interne. Toutefois, il peut être difficile de recruter et de conserver des employés dont le cœur de métier est l'informatique dans une organisation qui n'est pas spécialisée dans ce domaine.

Le plan opérationnel de 2011 prévoyait de « développer une stratégie d'informatisation des activités de la Cour des comptes ».

Les pairs ont été informés qu'un comité constitué en mars 2012 avait réalisé un état des lieux de l'informatisation, aussi bien au plan interne qu'au plan de l'environnement externe. Des rapports portant sur des propositions et des programmes de formation sont en phase de rédaction.

Le contrôle de systèmes comptables informatisés

- **L'informatisation des systèmes administratifs et comptables crée une situation dans laquelle il y aura besoin de connaissances du contrôle de systèmes comptables informatisés.**

Actuellement, la comptabilité du secteur public algérien ne se fait généralement pas sur la base de systèmes informatisés.

Le Ministère des finances planifie l'introduction de systèmes comptables informatisés dans le cadre de la modernisation de la comptabilité publique en Algérie.

L'audit de l'informatique n'existe pas actuellement.

Un groupe de travail a été constitué ; les résultats de ses travaux devaient être rendus fin 2012.

ISSAI 1 Déclaration de Lima

Section 13. Méthodes et procédés de contrôle :

3. Les méthodes de contrôle doivent toujours tenir compte de l'évolution des sciences et des techniques ayant trait à la gestion financière.

Section 22. Contrôle des installations de traitement électronique des données :

L'importance des sommes consacrées aux installations de traitement électronique des données exige également un contrôle approprié. Le contrôle doit être axé sur les systèmes et doit porter particulièrement sur les aspects suivants : la planification des besoins, l'utilisation économique du matériel informatique, l'utilisation d'un personnel dûment qualifié faisant partie, de préférence, de l'effectif de l'institution contrôlée, ainsi que la prévention des abus et l'utilité de l'information produite.

Utilisation de l'informatique pour les travaux de vérification

La Cour prépare actuellement un plan pour cet aspect du contrôle.

Tâche	Manuel	Informatique
Tâches générales de bureau	Principalement	Limité
Inscription des comptes	Comptes sur support papier	Système propre
Communication interne	Principalement	Très réduite
Gestion des audits	Principalement	Non
Recherche d'information	Primaire	Limité
Communication externe	Primaire	Limité
Accès aux comptes	Primaire	Limité
Information pour le public	Publications traditionnelles	Site Internet

ii. Recommandations

- La Cour des comptes devrait élaborer une stratégie de développement informatique inscrite dans son plan stratégique global. Cette stratégie peut être une annexe au prochain plan stratégique de la Cour des comptes prévu pour les années 2014-2016. La stratégie devrait inclure à la fois le matériel, les logiciels et la formation du personnel.
- Cette stratégie devrait prévoir la réalisation de l'interface avec les systèmes comptables élaborés par le Ministère des finances, de sorte à permettre un accès rapide et sécurisé aux données ou aux comptes qui doivent être contrôlés.
- La stratégie devrait prévoir l'élaboration d'outils d'audit visant à rationaliser la vérification d'opérations telles que l'échantillonnage ou l'analyse financière.
- La Cour des comptes envisage de se procurer un système de gestion qui puisse accompagner le travail de vérification. Un tel système doit être adapté aux exigences particulières de la procédure judiciaire de la Cour.
- La Cour des comptes devrait élaborer une stratégie pour inclure l'audit des systèmes informatiques dans le travail de contrôle de la Cour.
- La Cour devrait mettre en place un programme de formation pour que ses employés soient en mesure de vérifier les systèmes comptables informatisés. Un développement des connaissances nécessaires pour réaliser les contrôles généraux de l'informatique et l'audit des logiciels devrait ainsi être envisagé.

9. COMMUNICATION ET RELATIONS AVEC LES AUDITÉS

i. Situation actuelle

La Cour des comptes est reconnue comme étant une Institution clé dans l'environnement de contrôle algérien, principalement pour ce qui concerne les attributions juridictionnelles et le contrôle de l'exécution du budget (l'Avant-Projet de Loi de Règlement Budgétaire, ou APLRB).

Cependant, la Cour des comptes et ses travaux restent peu connus des médias et du grand public algérien en général. L'Institution est considérée comme très secrète, ce qui se justifie dans une certaine mesure en raison de ses compétences juridictionnelles.

Certaines actions de communication ont néanmoins déjà été mises en place ; on peut par exemple citer :

- l'existence des sites Internet et intranet de la Cour, actuellement en phase de développement, et dont le contenu pourrait être étoffé ; la Cour s'efforce par ailleurs de développer la messagerie électronique ;
- la publication en interne d'un bulletin d'information de la Cour, « COUR Infos », qui pourrait être diffusé à intervalles réguliers et plus largement développé ;
- l'organisation de journées scientifiques, conférences, et autres activités de formation et de perfectionnement au profit des magistrats, avec la participation d'experts, de personnalités et dans certains cas des médias, dont le nombre demeure cependant relativement faible ;
- les interviews accordées par M. le Président de la Cour à des organes de presse.

Des attentes ont toutefois été formulées pour favoriser une plus grande ouverture, aussi bien vis-à-vis de l'extérieur qu'en interne, et vis-à-vis des principes contenus dans les normes internationales d'audit relatifs à la transparence et à la communication.

De nombreuses Institutions Supérieures de Contrôle se sont également heurtées à la difficulté de faire passer des messages clairs et compréhensibles au grand public et aux médias sur des sujets techniquement complexes, tout en transmettant aux entités auditées les informations détaillées nécessaires. Un nombre croissant d'Institutions a ainsi évolué dans la façon de faire comprendre ses messages au « citoyen lambda », à « l'homme qui prend le bus », au « berger de telle ou telle localité », qui représentent le grand public en général.

Un standard international d'audit, le futur ISSAI 12 sur « La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens », est actuellement en cours de discussion au sein de la communauté internationale des Institutions Supérieures de Contrôle. Il a fait l'objet de très nombreux commentaires publiés en septembre 2013. Ce document, encore au stade de développement, pose un certain nombre de principes, dont, pour la partie « Garantir la pertinence vis-à-vis des citoyens, du Parlement et des autres parties prenantes » :

- « Principe 5 : savoir répondre aux environnements évolutifs et aux risques émergents » ;
- « Principe 6 : communiquer efficacement avec les parties prenantes », dont fait partie le point 3 : « Les ISC devront communiquer avec les parties prenantes en vue d'assurer la compréhension du travail de vérification des ISC et des résultats » ;
- « Principe 7 : devenir une source crédible d'informations indépendantes et objectives, et une source de lignes directrices pour le soutien du changement positif dans le secteur public ».

Les pairs sont toutefois conscients des difficultés auxquelles doit faire face la Cour des comptes dans ce domaine. Celles-ci peuvent avoir différentes origines, notamment historiques. Les normes internationales d'audit ISSAI ont néanmoins pour objectif de constituer une référence professionnelle,

non seulement adoptée par l'ensemble des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) au niveau mondial mais également reconnue par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Cette référence professionnelle peut être utilisée par les ISCs pour leur permettre d'atteindre ou de préserver les grands principes qu'elles ont élaborés. Les pairs ont noté avec satisfaction que la Cour des comptes entendait affiner sa démarche de communication en l'insérant dans une stratégie d'ensemble, afin de contribuer de façon significative à la transparence et à l'amélioration de la gestion publique.

Les principaux points constatés par les pairs sont les suivants :

- **La Cour des comptes ne publie aucun de ses Rapports. Seul le rapport concernant l'APLRB fait l'objet d'articles dans les médias car il est revu par la Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée Populaire Nationale.**

Le Rapport Annuel de la Cour des comptes a été publié pour la dernière fois il y a une quinzaine d'années. L'interprétation de la législation en vigueur est que celui-ci devrait être publié par le Président de la République.

Les normes internationales d'audit sont cependant très claires quant au pouvoir de décision des ISCs à ce sujet. La déclaration de Lima stipule que le rapport annuel de l'ISC doit être publié (section 16.1), et la déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISCs (ISSAI 10) précise ce principe. L'importance de ces déclarations est soulignée par la Résolution A/66/209 de l'Assemblée générale des Nations Unies, datée du 22 décembre 2011.

Bien que n'étant pas publié non plus, le rapport concernant l'APLRB fait cependant l'objet d'une couverture médiatique en raison des débats à l'Assemblée Populaire Nationale, mais aussi en raison des fuites dans la presse.

La Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée Populaire Nationale, l'une des 12 Commissions permanentes, a souligné qu'elle bénéficiait d'un apport exceptionnel de la Cour des comptes depuis trois ans, via son rapport sur l'APLRB. Celui-ci est un support essentiel pour elle. Plus globalement, elle a mis l'accent sur le fait que le travail de la Cour des comptes devait être un appui au contrôle parlementaire et qu'elle souhaitait continuer dans cette voie.

Les autres produits de la Cour des comptes, tels que les audits de qualité de la gestion, ne sont pas non plus publiés, même sous forme de synthèse. Les entités auditées ont des points de vue divergents quant à la publication des rapports les concernant, certaines y étant absolument opposés, estimant que ces rapports n'ont pas à apparaître dans le domaine public, d'autres estimant que des synthèses devraient / pourraient être publiées.

- **Il semble que la Cour des comptes ne reçoive pas de retour de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif**

Art. 16 de l'Ordonnance 95-20 modifiée et complétée par l'Ordonnance 10-02 du 26 août 2010 :

« La Cour des comptes établit un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République...Le rapport est publié totalement ou partiellement au Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire. Une copie est transmise, par la Cour des comptes à l'institution législative ».

ISSAI 1 « Déclaration de Lima – VI Rapports – Section 16.1 » :

« La Constitution doit autoriser et obliger l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de son activité au Parlement ou à tout organe étatique responsable ; ce rapport doit être publié. ... »

ISSAI 10 « Déclaration de Mexico sur l'Indépendance des ISCs – Principe 6 - La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser » :

« Les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques ont toute latitude pour décider de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés officiellement auprès des autorités compétentes ou remis officiellement à ces dernières, comme l'exige la loi ».

Résolution A/66/209 de l'Assemblée générale des Nations Unies :

« L'Assemblée générale (...)prend note également avec satisfaction de la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques et de la Déclaration de Mexico de 2007 sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, et engage les États Membres à appliquer, en les adoptant à leur structure institutionnelle nationale, les principes établis dans ces déclarations ».

ISSAI 20 « Principes de transparence et de responsabilité – Principe 7 » :

« Les ISCs entretiennent d'étroites

concernant son Rapport Annuel.

Selon les Articles 17, 20 et 21 de l'Ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée par l'Ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, le Président de la République, le Président de l'Assemblée Populaire Nationale et le Premier Ministre peuvent saisir la Cour des comptes de tout dossier ou question d'importance nationale relevant de ses compétences. Dans la pratique, cela n'est pas le cas.

Les pairs n'ont pas eu l'occasion de rencontrer un interlocuteur de la Présidence de la République, destinataire essentiel du Rapport Annuel de la Cour.

Bien que le Rapport Annuel de la Cour soit envoyé à l'Assemblée Populaire Nationale, celui-ci n'est actuellement pas examiné par la Commission Permanente compétente, celle des Finances et du Budget, qui se félicite cependant de la coopération avec la Cour des comptes en ce qui concerne l'APLRB.

- **Certaines mesures pourraient être prises pour continuer à améliorer les relations avec les entités auditées.**

Les pairs ont noté l'existence d'un certain nombre de bonnes pratiques relatives aux relations avec les entités auditées. Par exemple, une procédure contradictoire est observée pour tous les contrôles, et le souci général de l'impartialité par rapport aux entités auditées et aux justiciables est respecté. Les magistrats sont reconnus indépendants, intègres, et « très corrects pour distinguer une erreur de gestion d'un acte volontaire ».

Comme nous l'avons souligné précédemment, une majorité d'entités auditées que les pairs ont rencontrées regrette de ne pas avoir reçu le rapport définitif, ou la Note d'Appréciation, ou la Note d'Insertion finale relative à l'audit les concernant. Selon la législation en vigueur, ces documents doivent être transmis aux audités dans tous les cas ; comme les pairs ont pu le constater lors de l'examen des audits récents, l'explication réside sans doute dans les longs délais nécessaires à la Cour des comptes pour procéder à ces envois. Cependant, les Directeurs d'un ministère soumis à un audit annuel dans le cadre de l'apurement des comptes ont informé les pairs qu'ils ne voient que l'exercice suivant ce que la Cour des comptes a retenu dans son rapport pour l'exercice précédent.

En complément de la procédure contradictoire formelle établie par écrit, certaines entités auditées estiment qu'une réunion intervenant avant la finalisation d'un rapport ou d'une note permettrait de mieux clarifier certains points mal compris. Ceci est déjà fait dans la pratique dans certains cas.

Plusieurs entités auditées souhaiteraient que la Cour des comptes ne soit plus seulement motivée par une approche répressive, à la recherche de déficiences, mais qu'elle se présente plutôt comme un partenaire qui reconnaît les succès et valorise les améliorations introduites lors des audits de qualité de la gestion.

Les longs délais de réalisation et de clôture des travaux de la Cour sont généralement considérés par les entités auditées comme étant

relations avec les comités parlementaires concernés afin de les aider à mieux comprendre les rapports et les conclusions d'audit, et à prendre les mesures appropriées ».

Art. 73 de l'Ordonnance n° 95-20 modifiée et complétée par l'Ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010, par exemple, pour ce qui concerne les audits de qualité de la gestion :

« Les travaux d'évaluation effectués par la Cour des comptes donnent lieu, à l'élaboration de rapports contenant ses constatations, observations et appréciations. Ces rapports sont communiqués aux responsables des services et organismes concernés, et, en tant que de besoin, à leurs autorités hiérarchiques ou de tutelle, à l'effet de leur permettre de formuler, dans le délai que la Cour des comptes leur fixe, leurs réponses et observations. Pour être éclairée dans ses travaux, la Cour des comptes peut organiser un débat auquel participent les responsables et dirigeants des organismes concernés. La Cour des comptes arrête ensuite ses appréciations définitives et formule toutes recommandations et propositions en vue d'améliorer l'efficacité et le rendement de la gestion des services et organismes concernés et les communique à leurs responsables, aux ministres et aux autorités administratives concernées ».

ISSAI 40, 6, al e) :

« Les ISC doivent se donner comme objectif d'achever les audits et tous les autres travaux dans les délais prévus, et reconnaître que la valeur de leurs travaux diminue s'ils ne sont pas terminés à temps ».

ISSAI 20 « Principes de transparence et de responsabilité – Principe 8 – Les ISCs communiquent largement, et en temps voulu, sur les activités et les résultats de leurs audits par le biais de médias, d'Internet ou d'autres moyens. »

Art. 5 et 6 du Décret Présidentiel numéro 95-377 du 20 novembre 1995 fixant le règlement intérieur de la Cour des comptes :

« Le Président de la Cour des comptes dispose d'un cabinet composé d'un chef de cabinet et de deux directeurs d'étude. Le cabinet a pour mission d'effectuer tous travaux ne relevant pas de la compétence des autres structures et organes de la Cour des comptes. À ce titre, il est chargé notamment : d'organiser et assurer le suivi des relations avec les institutions publiques nationales ; d'assurer les relations avec les organes

problématiques. Celles-ci souhaitent que la Cour des comptes cale ses travaux d'apurement des comptes sur la durée des mandats électifs ou de gestion, et qu'elle prenne en compte l'occupation ou non du poste par les responsables.

- **À l'exception des entités auditées, les contacts avec l'extérieur sont peu développés, que ce soit avec les médias, le monde universitaire ou le public algérien en général.**

Selon les médias, la Cour des comptes est peu connue du grand public, sauf en ce qui concerne l'APLRB. Ils estiment que l'intérêt pour les finances publiques et le travail de la Cour s'est accru, notamment parce que de nombreux citoyens sont confrontés à de sérieux problèmes au quotidien alors que le pays dispose de ressources. De ce fait, les médias considèrent que la Cour gagnerait à développer une politique de communication pour expliquer son rôle et ses travaux, à l'instar d'un nombre croissant d'institutions algériennes (y compris celles qui traitent des informations sensibles). Les médias pensent que le complet mutisme / la culture du secret actuelle donne une impression d'opacité et entraîne un risque de spéculations. Une plus grande ouverture permettrait au grand public de mieux comprendre le rôle et l'intérêt que représente une Cour des comptes contribuant à la bonne gestion des finances de l'État. La presse peut donner davantage de visibilité et de crédibilité à la Cour. Si celle-ci prépare des communications sur ses activités et rapports spécifiquement destinées aux médias pour publication, elle limite le risque de malentendu.

La législation en vigueur prévoit d'ailleurs ce type de relations avec les organes d'information.

- **Les documents de la Cour ne sont pas partagés en interne pour permettre aux magistrats et aux vérificateurs d'apprendre les uns des autres.**

Le principe d'une plus grande transparence avec l'extérieur peut également s'appliquer à l'intérieur de l'Institution, afin de permettre aux magistrats et vérificateurs d'apprendre les uns des autres. Une Institution comme la Cour des comptes base sa valeur ajoutée sur la connaissance et le savoir de son personnel.

Il est par conséquent dommageable que les nombreux documents disponibles ne soient pas partagés sur l'intranet. La Cour des comptes devrait engager une réflexion à ce sujet.

Pour ce qui concerne les audits de qualité de la gestion, il pourrait par exemple être envisagé de rendre accessibles sur l'intranet les documents tels que les programmes de vérification, les Notes d'Appréciation, les Notes d'Insertion ou des extraits.

Une telle mesure contribuerait aussi à atténuer la perte de connaissances liée aux nombreux départs en retraite –actuels ou à venir.

- **La Cour des comptes gagnerait également à développer plus largement sa communication interne.**

Enfin, les pairs ont parfois constaté un manque d'information au sein de la Cour, lequel pourrait être réglé en développant la communication en interne – que ce soit sur des thèmes d'actualité comme les débats à l'APN sur l'APLRB, ou sur des sujets tels que la politique du personnel et du recrutement de la Cour, ou encore sur l'avancement des travaux de développement du manuel d'audit.

Des réunions d'information régulières pourraient être organisées pour l'ensemble du personnel, auxquelles participeraient M. le Président, M. le Secrétaire Général et d'autres intervenants. De telles réunions d'information contribueraient à créer un esprit de corps plus solide au sein de la Cour des comptes.

ii. Recommandations

Communication externe

- La Cour des comptes devrait, conformément à la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC, publier son rapport annuel ainsi que son rapport sur l'APLRB. Elle pourrait décider de publier également les autres documents qu'elle émet (opinions, au moins des synthèses de ses audits de qualité de la gestion...). L'ensemble de ces documents pourrait être publiés sur le site Internet de la Cour, pour favoriser une plus grande accessibilité.
- Les pairs recommandent à la Cour des comptes de transmettre son Rapport annuel pour examen, non seulement à l'Institution législative mais aussi au Président de la Commission permanente responsable, celle des Finances et du Budget de l'Assemblée Populaire Nationale.
- La Cour des comptes devrait s'assurer qu'elle envoie systématiquement à toutes les entités auditées, et dans des délais appropriés, ses documents finaux – rapports, Notes d'Appréciation ou Notes d'Insertion.
- Elle devrait également envisager d'organiser systématiquement des réunions de synthèse à la fin des travaux (ce qui se fait déjà dans certains cas). Cela pourrait permettre de mieux clarifier certains points que les seules réponses écrites des audités.
- La création d'un chargé de relations publiques, qui travaillerait par exemple au sein du cabinet du Président de la Cour des comptes, pourrait contribuer à accroître la visibilité de l'institution. Il / elle pourrait être chargé :
 - de développer les contenus du site Internet, y compris lorsqu'ils ont trait aux travaux de la Cour ;
 - d'organiser les relations avec la presse concernant des affaires courantes ;
 - d'organiser des manifestations à intervalles réguliers / des briefings réguliers avec la presse, etc.
- Les pairs suggèrent que la Cour des comptes continue à organiser, à intervalles réguliers, des séminaires / conférences dans le but de présenter ses activités à d'autres Institutions, aux entités auditées ou à des groupes de citoyens (venant d'écoles ou d'universités par exemple).

Communication interne

- Pour favoriser l'apprentissage mutuel au sein de la Cour des comptes, les pairs suggèrent que l'Institution engage une réflexion sur la politique de publication des documents en interne, sur le site intranet.
- Enfin, pour développer la cohésion interne au sein de la Cour des comptes, les pairs recommandent d'organiser des réunions d'information à destination du personnel, à intervalles réguliers (2 fois par an par exemple). En plus d'Alger, ces réunions pourraient se dérouler également dans les Chambres territoriales, selon un système de rotation.

10. AUTRES DÉFIS À RELEVER À PLUS LONG TERME

i. Situation actuelle

Les défis du futur

La Cour des comptes doit relever plusieurs défis dont les origines sont différentes : ceux qui découlent des changements prévus au sein de l'administration algérienne ; ceux liés aux évolutions de la société algérienne – y compris dans le domaine politique ; enfin les changements relatifs à la communauté des Institutions Supérieures de Contrôle (ISCs).

Les réformes administratives en Algérie

Divers défis vont se présenter à la Cour des comptes dans les années à venir. Certaines réformes vont prendre du temps, permettant certes à la Cour des comptes de s'y préparer, mais créant par ailleurs des incertitudes sur les dates auxquelles elles doivent aboutir.

Un processus de réforme de la comptabilité de l'État a notamment été engagé, marqué par un passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité patrimoniale. La Direction Générale de la Comptabilité souhaite que la Cour des comptes se prononce en temps utile à ce sujet, notamment sur l'avant-projet de normes comptables de l'État.

La Direction Générale du Budget doit par ailleurs préparer une loi organique incluant le principe de certification des comptes de l'État par la Cour des comptes. Cette loi peut avoir un impact énorme sur la charge de travail de la Cour, surtout si le texte comprend l'aspect de la légalité des opérations sous-jacentes.

Une évaluation des politiques publiques devrait également être mise en place pour déterminer si les objectifs sont effectivement atteints. En même temps, une telle évaluation est difficile à faire tant que la réforme des politiques publiques n'est pas aboutie et tant qu'elle n'inclue pas des objectifs à atteindre. La Cour des comptes pourrait cependant déjà intervenir lors de l'évaluation du cahier des charges.

Le processus d'informatisation des comptes doit être achevé à la fin 2013 pour les *wilayas* et l'Agent Central Comptable du Trésor. L'informatisation de la comptabilité des communes devrait ensuite suivre. Cette nouvelle forme de gestion aura un impact sur la façon dont la Cour des comptes réalisera ses travaux, en particulier pour l'apurement des comptes.

Décalage de perception

Si les partenaires de la Cour des comptes – y compris le grand public - ont des attentes supplémentaires par rapport aux tâches que celle-ci réalise, il y a un décalage de perception.

Différents interlocuteurs ont confirmé aux pairs que la société civile éprouvait actuellement un intérêt croissant à l'égard du fonctionnement de l'État algérien et de ses Institutions, ce qui peut avoir une incidence sur l'activité de la Cour des comptes. Avec le développement de ses travaux sur l'APLRB, en s'aidant du rapport de la Cour des comptes, il est également probable que l'APN développe ses attentes par rapport aux travaux de la Cour. Même si l'intérêt du gouvernement pour les travaux de la Cour des comptes semble pour l'instant restreint, ceux-ci peuvent cependant lui être très utiles car ils contribuent à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Si la Cour des comptes ne sait pas répondre en temps utile à l'évolution des attentes du grand public, du Parlement et à celles, potentielles, du Gouvernement, le décalage de perception risque de s'accroître.

Par ailleurs, les médias souhaiteraient obtenir plus d'informations sur le travail de la Cour des comptes, même s'ils comprennent son devoir de réserve, et savent par ailleurs que l'une de ses priorités est le combat contre la corruption.

ii. **Recommandations**

- La Cour des comptes devrait procéder à une analyse stratégique du développement futur de l'administration algérienne et de l'évolution des attentes des parties prenantes, afin de déterminer quels seront ses futurs produits d'audit. Ces deux analyses devraient pouvoir servir de base au prochain plan stratégique.
- La Cour des comptes devrait expliquer clairement ce qu'on peut attendre des travaux de vérification, contribuant ainsi à éviter un décalage entre les attentes et les travaux d'audit réalisés.
- Il est proposé que le Cour des comptes participe plus activement à la coopération internationale entre ISCs. Celle-ci implique une contribution des Cours des comptes et une participation à l'échange international d'idées dans des forums professionnels d'audit des finances publiques. Cette coopération accrue contribuera au perfectionnement de la stratégie et des méthodes professionnelles utilisées par la Cour des comptes.

**Personnes rencontrées
pendant la 1ère semaine de la revue**

M. BENMAROUF Abdelkader	Président de la Cour
M. NACIR Mohamed Fouad	Vice-Président
M. DJEDJIG Mohand	Président de la 1 ^{ère} Chambre
M. SAB Ameur	Président de la 2 ^{ème} Chambre
M. MIMOUNI Mustapha	Président de la 3 ^{ème} Chambre
Mme SID LAKHDAR Amina Es-safia	Présidente de la 4 ^{ème} Chambre
M. IMLOUL Aomar	Président de la 5 ^{ème} Chambre
M. NEGUEB Amokrane	Président de la 6 ^{ème} Chambre
M GUERRACHE Mohamed Lamine	Président de la CDBF
M. MOUSSAOUI Aomar	Président de section en remplacement de M. CHOUITER, Président de la 7 ^{ème} Chambre
M. TAHRAOUI Ali	Président de la 8 ^{ème} Chambre
M. BELKACEM Nacer Ismail	Censeur Général
M. MEBARKI Mohamed Seghir	Rapporteur Général chargé du Programme et de l'Évaluation
M. SACI Abderrahmane	Rapporteur Général chargé de l'APLRB
M. ZIOUI Djaffar	Rapporteur Général chargé du Rapport Annuel
M. BENAMAR Mohamed Salim	Secrétaire Général
M. SABRI Mouloud	Directeur du département des Techniques d'Analyse et de Contrôle
Mme AIT OUMEZIANE Malika	Chargée du Greffe
M. YEKHLEF Yessaad	Président de section à la 2 ^{ème} Chambre
M. BENKRAOUDA Mohamed	Président de section à la 8 ^{ème} Chambre
M. KHEDDAR Salah	Magistrat à la 8 ^{ème} chambre
M. MOUSSAOUI Aomar	Président de section à la 7 ^{ème} Chambre
M. HAMIDI Ahmed	
M. BOUROUDA Abdelkrim et son équipe	Président de section à la 1 ^{ère} Chambre
M. SABRI Mouloud	Groupe sur les normes de contrôle
M. KHEDDAR Salah	
M. YEKHLEF Yessaad	
Mme DEBBAKH Naima	
Mme DIDOUCHE Malika	Groupe d'évaluation en 2008 avec l'IDI
Mlle BENALAL Houria	
M. YEKHLEF Yessaad	
M. HAMIDI Ahmed	

Personnes rencontrées pendant la 2^{ème} semaine de la revue

CHAMBRE TERRITORIALE D'ALGER

Président de la Chambre Territoriale d'Alger (CTA)

CHAMBRE TERRITORIALE DE BLIDA

M. Hocine Abdelkader Kheddaoui, Conseiller à la Chambre territoriale de la Cour des comptes à Blida

M. Djelloul Saffih, Auditeur principal à la Chambre territoriale de la Cour des comptes à Blida

ASSEMBLÉE POPULAIRE NATIONALE

M. Khelil Mahi, Député à l'Assemblée Populaire Nationale (APN), Président de la Commission des Finances et du Budget

Députés de la Commission représentant les différents partis politiques algériens

MINISTÈRE DES FINANCES

Direction générale des finances

M. Ghanem Mohamed Larbi, Directeur Général de la comptabilité (DGC)

M. Khaled Lakhari, Directeur de la Réglementation et de l'Exécution des budgets

M. Mohand Lkrien Laouche, Agent Comptable Central du Trésor (ACCT)

M. Ali Oukil, Chef de l'Inspection des Services Comptables (ISC)

M. Rachid Moussaoui, Directeur de la Modernisation et de la Normalisation Comptables (DMNC)

Direction générale du budget

M. Baka Farid, Directeur Général du budget

M. Med Samia, Chef de division DRI

M. Zemmouri Med, Chef de division DDH

M. Seziri, Chef de division AR

M. Aziz Faïd, DR

M. Ikene Ferhat, DMSB

Mme Alloun, Sous-directrice d'étude

M. Charib, Sous-directeur, DRC

M. Lezzam Said, Chef de division secteur économique

Inspection générale des finances

M. Djahdou, Inspecteur général de l'Inspection Générale des Finances (DGIGF)

M. Bobasine, Contrôleur général (entreprise publique, banque, assurance)

M. Terakaré, Responsable du contrôle général

M. Kechar, Inspecteur général des finances, Directeur des études

M. Bloulefir, Chef de contrôle général

Mme Mamadet, Directrice d'étude

3 Chefs de divisions

MINISTÈRE DU COMMERCE

- M. l'Inspecteur général du Ministère (IG)
- M. le Directeur des finances et des moyens généraux (DFM)

WILAYA DE BLIDA

- M. Moussa Ghellai, Secrétaire Général de la *wilaya*
- M. Abdallah Abithouar, DAL
- M. Mohamed Sabri, Contrôleur financier
- M. Aomar Nadi, Trésorier de la *wilaya*
- M. Nabil Labiod, Directeur des impôts

COMMUNE D'EI BIAR

- M. Cardellaoui Muhamed, Président de la Commune
- M. Robei Raceid, Directeur Général
- M. Mabed Djilaci, Trésorier communal
- M. Zerajka Avdellar, Directeur de l'équipement
- M. LABDELLAOUI MOHAMED, Président de l'Assemblée Populaire Communale d'El Biar

CENTRE ALGÉRIEN DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET DE L'EMBALLAGE (CACQE)

- M. ABAD Djamel, Directeur Général
- M. Ankhelifi Mohand, Directeur Général adjoint

ALGÉRIE POSTE

- M. Mohand Laid Mahloul, Directeur Général (DG) d'Algérie Poste
- M. Abed Amrane, Directeur du Centre National des Comptes chèques postaux (CCP), l'entité auditée
- M. Le Directeur de l'audit interne d'Algérie Poste

CRÉDIT POPULAIRE D'ALGÉRIE (CPA)

- M. Djellab Mohamed, Président Directeur Général de la Banque
- M. Mustapha Benalkma, Directeur Général adjoint
- M. Ould-Yahia Salah, Inspecteur général
- M. Saim Ali, Directeur de l'audit interne de la Banque

EL WATAN

- Mme Melissa Roumadi, journaliste

EL MOUJAJIDIN

- Naama Abbas, Présidente Directrice Générale de l'agence
- Directeur Chef
- 2 journalistes, responsables des départements de politique internationale et des affaires économiques