

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مجلس المحاسبة

LE RAPPORTEUR GENERAL
CHARGE DU RAPPORT ANNUEL
Ref : / RGRA/13.

OBJECTIFS ET LIMITES

DU CONTROLE FINANCIER EXTERNE ET INTERNE :
L'EXPERIENCE DE LA COUR DES COMPTES ALGERIENNE.

**OBJECTIFS ET LIMITES DU CONTROLE FINANCIER
EXTERNE ET INTERNE :
L'EXPERIENCE DE LA COUR DES COMPTES ALGERIENNE.**

Depuis longtemps déjà, les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et leur organisation (l'INTOSAI) ont mesuré l'importance du contrôle interne comme instrument de promotion de l'efficacité économique du secteur public, ainsi que comme outil de protection des ressources contre les gaspillages, les abus, la mauvaise gestion et de façon générale contre la fraude.

L'intérêt porté au contrôle interne s'est accru avec le rôle que ce dernier peut jouer comme outil tendant à garantir la fiabilité des données financières, comptables et administratives, et de façon générale, la qualité de l'information économique.

A cet effet, les ISC ont énoncé, adopté et mis en place des normes de contrôle et d'évaluation des contrôles internes afin d'assurer une garantie raisonnable aux résultats des investigations.

Dans ce sillage, la Cour des comptes algérienne s'est préoccupée d'inscrire au titre de ses programmes d'activités de contrôle, de nombreuses opérations tendant à évaluer le contrôle interne au sein des organismes publics relevant de son champ de compétence.

Cet axe de contrôle a gagné en structuration avec les réformes de 2010 qui ont amendé les textes régissant la Cour des comptes.

1 .Missions et objectifs du contrôle externe et interne

1.1. Les axes principaux du contrôle de la Cour des comptes et les amendements de 2010

- Les axes principaux du contrôle de la Cour des comptes (bref rappel) : Le

contrôle de la Cour des comptes est articulé autour de trois axes principaux, à savoir :

-Mettre en œuvre ses prérogatives juridictionnelles, en assurant une surveillance régulière de la reddition des comptes des ordonnateurs et des comptables publics, en systématisant les travaux d'apurement des comptes de gestion des comptables publics, et, en engageant, le cas échéant, les sanctions juridictionnelles à l'endroit des justiciables défaillants ;

-Apprécier les conditions de gestion des fonds publics, au plan de la qualité de la gestion au regard des normes et paramètres devant permettre de donner lieu à des recommandations utiles aux pouvoirs publics et aux gestionnaires, en vue d'une utilisation saine et performante des ressources publiques ;

-Mettre en œuvre la mission consultative, en vue d'éclairer le Parlement et l'Exécutif sur les conditions d'exécution des lois de finances, par la production d'un rapport d'appréciation sur l'avant projet de loi de règlement budgétaire.

-Les amendements de l'ordonnance de 2010 : A la suite de la politique gouvernementale relative à la lutte contre la corruption, des modifications substantielles ont touché l'ordonnance n°95.20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, complétée et modifiée par l'ordonnance n°10.02 du 26 août 2010 ; ces amendements ont plus particulièrement mis l'accent sur la nécessité de procéder de façon systématique aux évaluations des contrôles internes afin de rechercher une synergie du contrôle public de façon générale.

Les dispositions pertinentes les plus significatives tendant à la recherche d'une synergie du contrôle public ont touché particulièrement deux axes, à savoir :

-L'évaluation systématique et continue du contrôle interne ; cet axe est assis sur les dispositions de l'article 69, complété, de l'ordonnance précitée, dont les dispositions préconisent que la Cour des comptes :

«Evalue les règles d'organisation et de fonctionnement des organismes soumis à son contrôle, s'assure de l'existence et de la fiabilité des mécanismes et procédures de contrôle interne et formule toutes recommandations qu'elle juge appropriées pour en améliorer l'efficacité. Elle s'assure, 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 interne... A ce titre elle formule toutes recommandations qu'elle juge appropriées pour le renforcement des mécanismes de prévention, de protection et de gestion optimale des deniers et du patrimoine publics».

-La mise en place d'une procédure permettant à la Cour des comptes de tirer profit des résultats des contrôles effectués par les différents organes de contrôle ; à cet effet, l'article 57 bis, précise :

« qu' au cas, où une autorité ou un organe de contrôle et d'inspection relève ,à l'occasion d'un contrôle ou d'une enquête sur l'un des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes, des irrégularités ou des faits susceptibles de justifier la mise en œuvre des attributions juridictionnelles prévues par la présente ordonnance, un rapport ou, le cas échéant un extrait de rapport, ou de procès verbal de vérification est immédiatement transmis à la Cour des comptes. »

1.2 . Le contrôle interne : L'état des lieux établi à la suite des contrôles effectués en 2011

-Eléments de définition du contrôle interne (rappel succinct) : Suivant les définitions admises par l'INTOSAI, le contrôle interne est un processus intégré ,mis en œuvre par une entité, destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de la mission de l'entité des objectifs tendant à assurer une exécution d'opérations en conformité avec les lois et les règlements en vigueur, et en vue d'assurer la protection du patrimoine et de ressources contre les pertes et les dommages.

Le secteur public, qui a généralement pour objet de fournir un service et un résultat bénéfique pour l'intérêt général, est confronté à des risques ; la tâche du contrôle interne consiste à identifier et maîtriser ces risques afin de maximiser la réalisation de la mission générale.

-Le contrôle thématique effectué en 2011 par la Cour des comptes : Au titre de son programme d'activité de 2011, la Cour des comptes a arrêté une série d'opérations de contrôle portant sur le thème de « **l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des structures d'audit interne** ».

Cette opération relevant du contrôle sur la **qualité de la gestion** devait concerner des entités ciblées de la sphère économique (Sociétés de gestion des participations (SGP) - Entreprises publiques économiques (EPE) - Etablissement publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et autres organismes publics apparentés).

L'objectif visé consistait à « apprécier les conditions d'organisation et de fonctionnement de la structure d'audit interne, dans le cadre de la mise en œuvre des mécanismes de contrôle interne ».

L'inscription de cette opération de **contrôle thématique à caractère horizontal** a été conçue en fait, comme phase préparatoire devant permettre ultérieurement au contrôle de la Cour des comptes d'assurer, à terme, « la mise en place d'instruments et d'outils d'audit et d'évaluation spécifiques, qui permettront d'informer régulièrement les pouvoirs publics sur l'état de la gouvernance de ces entités économiques, leurs mutations actuelles, et surtout, les conditions d'utilisation des fonds et subventions qui sont consentis pour la réorganisation et le redéploiement du secteur économique ».¹

Les contrôles ont été programmés, préparés et engagés à la lumière des normes de contrôle régissant la matière, adoptées par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques(INTOSAI).

¹ Cf. programme d'activité de la Cour des comptes pour 2011.

Compte tenu de la particularité du thème, de son importance et de l'étendue de l'échantillon retenu, un groupe de travail constitué de cinq (5) présidents de chambres s'est attelé à assurer la préparation conjointe des opérations de contrôle, particulièrement quant à la détermination des objectifs du contrôle, la définition des axes de contrôle, ainsi que la méthodologie à adopter pour les investigations à mener. C'est ainsi que les axes de contrôle arrêtés consistaient à :

- Apprécier les conditions de mise en place de la structure d'audit, vérifier son caractère opérationnel et situer sa place au niveau de l'organisation afin de mesurer son degré d'indépendance.

- Situer la nature et la qualité des activités effectuées par ces structures et apprécier la capacité de ces structures à détecter les fraudes éventuelles.

- Apprécier la qualité et le niveau de prise en charge des recommandations proposées par la structure d'audit interne par la direction de l'entité.

La méthodologie adoptée en respect des normes de contrôle en vigueur a prévu des investigations sur pièces mais aussi, selon certains cas, des déplacements sur place ; certaines équipes de contrôle ont procédé à des interviews des responsables, alors que d'autres, ont opté pour l'envoi de questionnaires à remplir par les responsables non interviewés.

Les documents sur lesquels ont porté particulièrement les investigations, concernent les organigrammes, les notes de service qui complètent l'organisation des services et précisent leurs missions, les guides de travail, et de façon générale les rapports d'activités des services d'audit.

Les contrôles effectués ont couvert 40 entités relevant de divers secteurs, soient :

- 06 Sociétés de participation de l'Etat (holdings)
- 23 Entreprises publiques économiques
- 06 Groupes d'entreprises
- 02 Banques publiques
- 03 Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

Ces contrôles ont permis d'établir un diagnostic de l'existant.

2. Les limites entravant la synergie des contrôles externe et interne

2.1. Les limites à caractère organisationnel au sein des entités : Bien que ces résultats puissent être considérés comme découlant d'un diagnostic d'étape, les idées les plus significatives et saillantes ont permis de relever que l'audit interne dans la sphère économique publique reste encore, généralement, embryonnaire, et a donc fortement besoin d'être renforcé.

-La mise en place effective des structures d'audit au sein des entités économiques :

A l'exception du secteur bancaire, dont l'obligation de mise en place d'une structure d'audit interne est prévue par une réglementation contraignante, plus précisément le règlement de la Banque d'Algérie n°02-03 du 14 novembre 2002, abrogé et remplacé par le règlement n° 08-11 du 28 novembre 2011, les autres secteurs, eux aussi régis par les dispositions du code de commerce, sont toutefois instruits par une recommandation des pouvoirs publics d'avoir à se doter de cette structure. Cette recommandation, non contraignante, est diversement suivie par les entités économiques contrôlées. En effet, les contrôles ont permis de relever que la mise en place de cette structure tend à se généraliser au sein des entités contrôlées ; toutefois dans de nombreux cas, la mise en place de ces structures d'audit n'est pas encore effective, alors même que les organigrammes les prévoient expressément.

-La place et la forme d'organisation de la structure d'audit : La place et la forme d'organisation de la structure d'audit sont variables d'une entité à une autre. Dans beaucoup de cas, la place des structures d'audit interne au sein de l'organisation ne garantit pas l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur mission sans interférences.

A ce sujet, il convient d'assurer aux structures d'audit interne, quelle que soit la forme d'organisation adoptée (cellule, département, direction, assistant ...) l'indispensable indépendance fonctionnelle et organisationnelle, nécessaire à l'exercice de leur activité sans interférences des structures contrôlées.

2.2. Les autres limites

- **Les moyens** : Les résultats du contrôle ont montré que dans de nombreux cas, les structures d'audit internes manquaient de moyens humains et matériels pour effectuer correctement leur mission.

Aussi, des moyens adéquats, selon les disponibilités de l'entité, permettant aux structures d'audit interne de mener leur activité sans entraves, devraient être mis à leur disposition.

Par ailleurs, aucun encadrement n'est aménagé au sein des conventions collectives, ou toute autre cadre juridique, pour protéger les auditeurs internes dans l'exercice de leurs missions.

- **Les normes de travail** : Pour assurer leur mission, les structures d'audit interne ont besoin d'adopter des normes de contrôle.

Ces normes, qui sont des instruments de travail qui garantissent un résultat adéquat des travaux, ne sont pas formalisées par un document écrit, dont la conception, l'adoption et la mise en œuvre doivent s'inspirer des normes de l'Organisation internationale des professionnels de l'audit interne, reconnue au plan universel, ou de celles de l'INTOSAI.