République Algérienne Démocratique Et Populaire

Ministère De l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université Mouloud Mammeri De Tizi-Ouzou

Faculté des Sciences Economiques de Gestion et des Sciences Commerciales

Mémoire en vue de l'obtention

du diplôme de Magister en Sciences Economiques

Option : Management des entreprises

Thème :

Rôle de l'Inspection Générale Des Finances dans le contrôle de la performance des opérations d'investissements réalisées par une EPE

Cas pratique : Entreprise Metro d'Alger

Présenté par :

M^elle^ SLIMANI Kahina

Dirigé par :

M^r^ BIA Chabane

Jury composé de :

Présidente : AISSAT Amina, Professeur, UMMTO

Rapporteur : BIA Chabane, Professeur, UMMTO

Examinateur : OUALIKENE Selim, Professeur, UMMTO

Examinatrice: RACHEDI Akila, MCB, UMMTO

Remerciements

Qu'il me soit permis de remercier tous ceux qui d'une manière ou d'une autre, ont apporté une contribution dans la réalisation de ce travail.

Au bon Dieu pour sa noble et permanente bienveillance ;

Je voudrais ensuite remercier et exprimer ma gratitude à M^r BIA pour ses orientations, ses multiples conseils, son soutien moral et sa présence assidue le long de la réalisation de ce travail, ainsi que tous mes professeurs et enseignants à l'UMMTO qui ont contribué à ma formation.

En outre, je tiens à remercier les membres de jury de m'avoir honoré en acceptant de lire et d'évaluer le présent mémoire.

.

Slimani Kahina

Dédicaces

Je dédie ce modeste travail à :

Mes chers parents

Mon mari

Mes sœurs

À toute ma famille de prés et de loin

Enfin, j'espère du fond du cœur que tout ce petit monde, mon monde à moi trouve ici un mot de reconnaissance, et que Dieu puisse m'aider à les honorer, les services et les combler.

Je leur dédie ce travail ; KAHINA

Résumé :

Les entreprises publiques économiques sont nombreuses et diversifiées, elles doivent assurer la diversification de la production interne en vue de la substituer aux importations, créer des emplois, lutter contre les disparités régionales, et booster la croissance économique. Cette obligation de poursuivre un grand nombre d'objectifs, indépendants les uns des autres, a négliger d'évaluer la performance des entreprises publiques économiques sur la seule rentabilité financière.

Ainsi, la notion de performance est, longtemps, omise lors de l'élaboration et l'exécution des stratégies propres aux entreprises publiques. Une négligence qui s'est répercutée, fatalement, sur le rendement médiocre de ces entreprises, et contribuée à entrainer ces entités publiques à la dérive, et par delà menacée tout le système économique national.

Néanmoins, la place qu'occupe le concept du contrôle dans la législation algérienne, nous renseigne sur le souci patent des autorités publiques à préserver les deniers de l'Etat, et de s'assurer de l'efficacité des dépenses d'investissements. Un souci qui s'est concrétisé par l'instauration d'une multitude de forme de contrôle qui trouvent leur fondement juridique dans la constitution et qui a évolué avec les bouleversements économiques qu'a connu le pays.

Dans cette situation de déséquilibre des pouvoirs, il appartient aux autorités publiques d'observer l'insertion d'une stratégie de lutte contre la corruption tout en mettant en place des mécanismes et structures de contrôles appropriés. Mais cela n'est pas suffisant, la volonté politique d'un gouvernement légitime et crédible est un facteur beaucoup plus efficace pour combattre ce fléau et apparaît de plus en plus comme le seul contre-pouvoir.

La réglementation des marchés publics s'inscrit elle-même, à travers ses différents correctifs et compléments, comme une mesure primaire visant à instaurer un degré de transparence dans la gestion des deniers publics, et donc consolider les instruments de prévention et de lutte contre la corruption.

À cette révision de la réglementation en vigueur, on ajoute l'instauration d'un contrôle, à toutes les étapes de la passation des marchés, à travers la mise en place des différents organes extérieurs et institutions de contrôle (Inspection Générale de Finances, Cour des Comptes…), tout en leur attribuant de nouvelles prérogatives en matière

d'intervention pour déceler les différentes irrégularités, lors de la préparation, de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Le contrôle des finances publiques en Algérie est fortement lié à la régularité et obéit à une logique de moyens. Or, une dépense publique peut être régulière tout en étant exagérée et inefficace, c'est à ce titre que la gestion axée sur les moyens se retrouve en retrait par rapport à la gestion axée sur la performance et les résultats qui préconise la rationalisation budgétaire.

Il est donc nécessaire d'introduire une logique de performance, L'inspection générale des finances IGF est appelé a jouer des nouveaux rôles, c'est le principe de l'amélioration continue qui nous permettra d'aller de l'efficacité vers l'efficience.

Mots clés : IGF, contrôle de performance, cours des comptes, finance publique, EPE, NMP.

Abstract

Public economic enterprises are numerous and diversified, they must ensure the diversification of domestic production with a view to substituting it for imports, creating jobs, fighting regional disparities, and boosting economic growth. This obligation to pursue a large number of objectives, independent of each other, has avoided evaluating the performance of public economic enterprises on financial profitability alone.

Thus, the notion of performance is, for a long time, omitted during the development and execution of strategies specific to public companies. A negligence that has inevitably affected the poor performance of these companies, and helped to transfer these public entities adrift, and beyond threatened the entire national economic system.

Nevertheless, the place occupied by the concept of control in the Algerian legislation, informs us about the public authorities' clear desire to preserve the State's funds, and to make sure of the efficiency of the investment expenditures. A concern that has materialized in the introduction of a multitude of forms of control that finds its legal basis in the constitution and has evolved with the economic upheavals experienced by the country.

In this situation of power imbalance, it is up to the public authorities to observe the insertion of an anti-corruption strategy while putting in place appropriate control mechanisms and structures. But this is not enough, the political will of a legitimate and credible government is a much more effective factor to fight this scourge and appears more and more as the only counter-power.

The regulation of public procurement itself, through its various correctives and complements, is a primary measure aimed at establishing a degree of transparency in the management of public funds, and thus consolidating the instruments for preventing and combating corruption. corruption.

To this revision of the current regulations, we add the introduction of a control, at all the stages of the procurement, through the setting up of the various external organs and institutions of control (General Inspection of Finances, Court Accounts ...), while giving them new prerogatives in terms of intervention to detect the various irregularities, during the preparation, execution and execution of public contracts.

The control of public finances in Algeria is strongly linked to regularity and obeys a logic of means. However, public spending can be regular while being exaggerated and ineffective, and it is in this respect that resource-based management is lagging behind performance and results-based management that advocates fiscal rationalization.

It is therefore necessary to introduce a logic of performance, the IGF General Inspectorate of Finance is called to play new roles, it is the principle of continuous improvement that will allow us to go from efficiency to efficiency.

Sommaire

Introduction Générale 01
Partie 01 : Contrôle et entreprise publique économique : concepts fondamentaux

Chapitre 01 : Les spécificités de gestion des entreprises publiques économiques 06

Section 01 : La performance et le nouveau management public..... 06
Section 02 : L'entreprise publique économique algérienne et les réformes engagées..... 17
Section 03 : Le concept du contrôle dans le droit économique Algérien..... 29

Chapitre 02 : Etudes et analyses des différents contrôles exercés sur les entreprises publiques économiques (EPE)..... 37

Section 01 : Etudes et analyses du contrôle endogène. 37
Section 02 : Etudes et analyses du contrôle exogène. 52

Partie 02 : Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

Chapitre 01 : Conditions et modalités de contrôle de l'entreprise Metro d'Alger par l'IGF 60

Section 01 : La place de l'IGF dans l'édifice de contrôle des finances publiques..... 60
Section 02 : Caractéristiques, conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE 74
Section 03 : La démarche de l'IGF en matière de contrôle d'une opération d'investissement 79

Chapitre 02 : Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien..... 103

Section 1 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie "Contraintes" 103
Section 2 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie "Mesures à prendre". 112
Section 3 : Modernisation du contrôle des finances publiques : une action prioritaire pour l'IGF 116
Conclusion générale 126

Liste des schémas et des tableaux :

Schéma n° 01 : Processus de mise en place des indicateurs de performance..... 09
Schéma n°02 : Une typologie des conceptions du management public 10
Tableau N°01 : La comparaison entre les administrations de type wébérienne et NMP.. 14

Liste des annexes :

Annexe n° 01 : Organigramme du Ministère des Finances.

Annexe n° 02 : organigramme de l'Inspection Générale des Finances

Annexe n°03 : ordre de mission

Annexe n° 04 : la demande de communication de documents aux inspecteurs

Annexe n° 05 : la demande de renseignement aux inspecteurs

Annexe n° 06 : la mise en demeure

Annexe n°6 (a): PV d'infraction à la législation de change.

Annexe n 07 : organigramme de l'EMA

Annexe n° 08 : fiche de stock

Annexe n 08(a) : PV de vérification de caisse

Annexe n° 09: Les éléments à identifier dans le marché

Annexe n°10: Fiche navette des documents à produire par le gestionnaire dans le cadre d'un contrôle d'un marché public

Annexe n° 11: fiche d'audit par marché

Annexe n°12: la situation des opérations d'équipements

Annexe n°13: modèle de la lettre de soumission

Annexe n°14: modèle procès d'ouverture des plis

Annexe n°15: modèle de la déclaration de probité

Liste des abréviations

AP : Autorisation de programme.

APN : Assemblée populaire nationale.

BAD : Banque algérienne de développement

BCR : Bureau central des rapports.

BOMOP : Bulletin officiel des marchés de l'opérateur public.

COP : Commission d'ouverture des plis.

DAM : Direction de l'administration et des moyens.

DE : Décret exécutif.

DMNI : Direction des méthodes, de la normalisation et de l'informatique.

DP : Décret présidentiel.

DPAS : Direction du programme, d'analyse et de la synthèse.

DPTTC : Direction des projets tramway et transport par câble.

EMA : Entreprise Metro d'Alger.

EPE : Entreprise publique économique.

EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial.

IGF : Inspection Générale des Finances.

IP : Les Indicateurs De Performance

NMP : Le nouveau management public

ODS : Ordre de service.

PV : Procès verbal.

RCB : Rationalisation Des Choix Budgétaires

RMP : Réglementation des marchés publics.

Introduction Générale

L'économie algérienne a été marquée principalement par la nationalisation des secteurs clés de l'économie et la création des entreprises publiques ainsi que la mise en place d'un processus de planification centralisé. De ce fait, une série de mesures ont été entreprises dans le but de permettre à l'économie algérienne une extension au-delà du secteur des hydrocarbures qui représentait jusque-là, le secteur générateur des ressources financières de l'Etat.

Parmi ces mesures, on trouve les entreprises publiques qui constituent un instrument de politique économique et sociale de l'Etat et représentent le moteur économique du pays et pourvoyeuses d'emplois. Elles retiennent une part importante de l'épargne nationale, à la fois parce que les caractéristiques particulières de leurs activités les y conduisent et parce que leur rôle de service public leur impose certaines sujétions. Grâce à l'entreprise publique, l'Etat peut tenir en mains les leviers de l'économie et orienter celle-ci dans le sens de l'intérêt général et de l'économie du pays.

Le secteur des entreprises publiques, en Algérie, a connu une forte croissance bien que ces dernières ont des déficits d'opérations. En effet, l'Etat couvre dans une large mesure leur déficit.

La conjoncture économique actuelle défavorable a amené les pouvoirs publics à ressentir sérieusement le besoin de la maîtrise de ces entreprises publiques économiques dans un souci d'empêcher les dirigeants de certaines entreprises étatiques de confondre les sociétés qu'ils dirigent avec leur biens personnel et de réduire la corruption et surtout éviter le gaspillage de l'argent public et de l'outil de production.

Pour effectuer des contrôles de gestion au sein de ses entreprises publiques économiques, l'Etat recours à ses organes de contrôle externe, notamment l'inspection générale des finances et la cour des comptes, et ce, afin de s'assurer du bon fonctionnement de ces entreprises et de la meilleure utilisation des ressources mises à leur disposition.

Cependant, la mobilisation, l'utilisation, la répartition ainsi que l'évaluation de ces ressources nécessitent une bonne gestion pour assurer réellement et efficacement le fonctionnement harmonieux des collectivités et le développement socioéconomique de ces dernières.

La gestion des finances publiques est l'une des activités les plus délicates dans une économie nationale. Elle requiert l'existence de structures efficaces et permanentes dédiées au contrôle.

En Algérie, ce contrôle est fortement lié à la régularité et obéit à une logique de moyens. Or, une dépense publique peut être régulière tout en étant exagérée et inefficace.

C'est à ce titre que la gestion axée sur les moyens se retrouve en retrait par rapport à la gestion axée sur la performance et les résultats.

A cet effet, depuis plusieurs années, le gouvernement s'emploi à modifier son approche de gestion budgétaire et à réformer son cadre de gestion publique pour l'orienter vers de meilleurs résultats .

Partout dans le monde, les Etats s'efforcent de moderniser leur gestion financière sous l'impulsion de nouvelles tendances de la gestion publique comme le « New Public Management ». L'objectif poursuivi est de maîtriser les dépenses publiques en introduisant dans la gestion budgétaire plus de transparence, plus d'efficacité et une meilleure programmation des dépenses. Autrement dit, le New Public Management peut être considéré comme une transposition au niveau du secteur public, des méthodes de gestion pratiquées dans le secteur privé[1].

Désormais, les acteurs du contrôle des finances publiques, notamment l'IGF, sont appelés à effectuer des contrôles de performance quant à l'emploi des deniers publics notamment, à travers des audits de performance. Toutefois, cela nécessite de leur part un effort de formation et d'innovation et une action de la part des autorités quant à l'accomplissement des réformes en cours et la prise de toutes les mesures nécessaires à l'introduction de la logique de performance dans la gestion publique.

L'IGF en tant qu'acteur majeur du contrôle à postériori, qui a une riche expérience dans le domaine de la performance, acquise à travers les différentes missions qu'elle exerce, notamment l'évaluation des politiques publiques, représente un grand espoir dans ce cadre.

Les EPE ont connu dans leur majorité, des déficits considérables, résultant de plusieurs facteurs. Ceci a incité les pouvoirs publics à maîtriser ces entreprises dans le souci de réduire la corruption et d'améliorer leur gestion. Afin de s'assurer du bon fonctionnement et de la meilleure utilisation des ressources qu'elles détiennent, l'Etat recourt aux organes et d'institutions de contrôle externe, à savoir l'IGF et la Cour des Comptes.

Autrefois, les EPE n'étaient soumises qu'au contrôle interne et celui exercé par un commissaire aux comptes agréé, et ce n'est qu'à partir de 2008 qu'elles sont devenues soumises au contrôle par l'IGF, et ce, en vertu de l'ordonnance 08-01 du 28février 2008, complétant et modifiant, l'ordonnance 01-04du 20 aout 2001 relative a l'organisation , la

[1] Anne Amar1, Ludovic Berthier : le nouveau mangement public avantages et limites, XVI international RESER conférence. Lisbon, Septembre 28-30, 2006

gestion et la privatisation des EPE . La nouvelle mission de l'IGF était définie et confirmée par le décret 09-96 du 22 fevrier2009, fixant les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des EPE par l'IGF.

En effet, grâce à cette ordonnance, l'IGF a vu ses prérogatives renforcées pour un meilleur contrôle des dépenses publiques, cela à travers l'élargissement de ses capacités d'intervention au secteur économique. Désormais, l'IGF est habilité à contrôler les entreprises publiques à la demande des autorités et organes représentant l'Etat actionnaire.

Par ce contrôle, l'Etat est informé sur la gestion des entreprises publiques ce qui lui permettra de prendre des décisions et élaborer des stratégies adéquates, sur la base des constatations faites et conclusion dégagées par les rapports de contrôle de l'IGF notamment.

L'Inspection Générale des Finances, est amené à renforcer le contrôle a posteriori qu'elle exerce sur les organismes, établissements et entreprises de moyens financiers publics.

L'ampleur des financements qu'exige la réalisation des grands projets publics adoptés par l'Etat, nécessite un cadre règlementaire d'exécution rigoureux qui assure l'efficacité et la rationalité dans l'utilisation des deniers publics. L'instrument privilégié et adéquat pour ce faire, est les marchés publics qui constituent outre un moyen de dépenser, un moyen de contrôle.

L'exécution des marchés publics représente l'un des principaux aspects de la gestion des EPE sur lesquels l'IGF exerce son contrôle. Ces derniers, revêtent une grande importance dans la mesure où ils constituent un instrument stratégique pour la réalisation des opérations financières relatives aux dépenses publiques. Selon l'article n° 4 du D.P 10-236 portant réglementation des marchés publics (RMP), « Les marchés publics sont des contrats écrits … en vue de la réalisation pour le compte du service contractant, de travaux et de l'acquisition de fournitures et de services »[2].

Désormais, l'introduction d'une culture basée sur la gestion, amène alors, à vérifier l'efficacité de l'exécution budgétaire. Par ailleurs, les contrôles opérés deviennent une source fondamentale d'information pour les décideurs et les gestionnaires publics, et permettent donc de vérifier si les objectifs assignés ont bien été atteints. Les contrôles opérés sont donc indissociables d'une logique de performance et de résultats.

[2] L'article n° 4 du D.P 10-236 portant réglementation des marchés publics (RMP)

Dans le but de répondre à la problématique mise en exergue par le présent travail, nous avons formulé la question principale suivante :

Le contrôle de gestion exercé sur l'entreprise publique économique par les organes institutionnels externes (cas de l'IGF) peut – il contribuer efficacement à mesurer la performance de l'entreprise et à évaluer la démarche stratégique adoptée par les décideurs de cette dernière ?.

La question principale ci-dessus nous conduit à poser un certain nombre de questions secondaires:

- Comment s'effectue une mission de contrôle exercée par l'IGF dans le cadre de la réalisation d'un projet d'investissement ?
- Quelles sont les insuffisances et les contraintes auxquelles les organes de contrôle sont confrontés?
- Quelles sont les perspectives à envisager pour le secteur public en général et l'IGF en particulier

Dans le cadre de notre recherche, nous avons mis en évidence les hypothèses suivantes :

- L'intensification du contrôle gouvernemental exercé sur les EPE, qui constitue un contrôle externe, vise à contribuer efficacement à mesurer la performance de l'entreprise. Cette performance vérifiée a postériori et menée par des organes de contrôle externe notamment l'Inspection Générale des Finances (IGF).

- Le contrôle exercé par l'inspection générale des finances dans ses interventions au niveau des EPE, constitue-t-il un outil suffisant et efficace dans l'évaluation de la gestion de l'entreprise contrôlée.

Le choix du thème de recherche est motivé par plusieurs raisons :

Premièrement, les entreprises publiques économiques constituent un outil privilégié de développement économique. Exerçant des activités commerciales, ces entreprises sont détenues majoritairement par l'Etat, elles ont une double obligation : atteindre les objectifs d'une politique nationale et être rentable. Ceci implique, donc, la mise en place d'un système de contrôle de gestion spécifique tant interne qu'externe.

Deuxièmement, les travaux de recherche sur les systèmes de contrôle de gestion spécifique aux entreprises publiques sont relativement rares. L'objectif à travers ce travail est de lancer une réflexion sur les spécificités des systèmes de contrôle opérer sur les EPE.

Troisièmement, le contrôle et l'audit de gestion des EPE est une nouvelle attribution que le législateur confère à l'IGF, qui lui permet d'hériter de pouvoirs renforcés sur ces entités publiques, et dont l'objectif est de remédier aux carences et insuffisances de contrôle interne opérer au sein des entreprises. De ce fait, nous mettons en perspective l'opportunité de l'intervention de l'IGF dans le contrôle des EPE.

Introduction Générale

Notre travail de recherche est organisé en deux grandes parties intitulées respectivement comme suit :

- Aspects théoriques et concepts fondamentaux « partie 01 »
- Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'entreprise Metro d'Alger) « partie 02 »

Le premier chapitre de la partie 01 intitulé « Contrôle et entreprise publique économique : concepts fondamentaux» est consacrée à la définition de la performance ,nouveau management public et son évolution à travers le monde(section 01) , la seconde section , se limite à décrire les notions d'une entreprise publique économique et les réformes engagées , son importance et son rôle dans le secteur public économique (section 02), ainsi que la portée du contrôle dans le droit économique Algérien(section 03)

Le deuxième chapitre de la partie rappelle la nécessité de mettre en place un contrôle de gestion au sein des entreprises publiques et les fondements de ce contrôle, et traite également le contrôle de gestion interne, et le contrôle externe instauré par la réglementation et exercé par des organismes de contrôle spécialisés dûment mandaté a cet effet (le contrôle des commissaires aux comptes, celui exercés par la cour des comptes, et enfin l'intervention de l'IGF) .

De tous ces contrôles, nous intéresserons d'une manière assez exhaustive aux conditions et modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE, la démarche de l'IGF en matière de contrôle d'une opération d'investissement, cela fera l'objet d'étude dans le premier chapitre de la partie 02.

Quant au denier chapitre intitulé « Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien » , ce dernier a pour objet d'analyser, le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie "Contraintes" et « mesures a prendre » (section 01 et 02) et enfin la dernière section, expose les meilleures pratiques que l'IGF Algérie peut adapter afin de moderniser son contrôle et accroitre sa performance interne, ainsi que la performance des organismes contrôlés ou vérifiés.

Introduction partie 01

L'entreprise publique est un agent économique dont le rôle est de produire des biens et des services en vue d'en tirer un profit. Traditionnellement, c'est le lieu de calcul économique, de la création de richesses et de la rentabilité.

La crise économique a contribué à faire de l'entreprise un acteur majeur, elle apparait comme la seule issue du chômage et des besoins en biens et services du pays. Sa prospérité devient donc un objectif prioritaire pour l'Etat.

La concurrence nationale et internationale crée des contraintes économiques et financières pour l'entreprise, dans ces conditions, le contrôle joue un rôle considérable dans la vie de celle-ci.

Dans le but de la recherche de la performance, le contrôle (interne et externe) des entreprises publiques doit jouer un rôle important afin de situer les dysfonctionnements, les difficultés, et par delà, évaluer l'efficacité des stratégies adoptées pour une éventuelle réorientation.

Au début, le contrôle des entreprises publiques économiques a été utilisé pour contrôler l'aspect quantitatif de la production, évolue ensuite vers des techniques d'amélioration des systèmes de gestion, pour devenir aujourd'hui un moyen de pilotage stratégique.

Cette première partie, consiste à aborder dans le premier chapitre « Les spécificités de gestion des entreprises publiques économiques ». Et dans un deuxième chapitre, « Etudes et analyses des différents contrôles exercés sur les entreprises publiques économiques (EPE).

Chapitre 01 : Les spécificités de gestion des entreprises publiques économiques

Introduction

La logique de performance actuellement pratiquée dans de nombreux pays consiste en la transposition au niveau du secteur public, des méthodes de gestion pratiquées dans le secteur privé réputé plus performant. Ce nouveau mode de gestion est dit « New Public Management ».

Cependant, un management performant tel qu'il est pratiqué dans le secteur de l'entreprise implique une mutation profonde dans le mode de gestion des finances publiques.

Dans le contexte actuel, les gouvernements cherchent à diminuer les dépenses publiques et à améliorer la qualité des services publics. Cet objectif est une sorte de paradoxe car la qualité a toujours un prix à payer. Dans cette optique, les organes de contrôle des dépenses publiques ont un rôle important et stratégique. Afin de parvenir à la concrétisation de leur finalité, elles doivent être performantes. Le nouveau management public est la piste qui mène vers l'amélioration continue de la performance des organisations publiques. Ses composantes principales sont : une orientation vers une gestion axée sur le résultat et l'amélioration continue de la qualité des services publics.

En vue de cerner notre problématique, il convient d'expliquer la performance et le progrès et le degré d'évolution des pratiques managériales dans les organisations publiques (section01). Puis, il est utile d'aborder quelques généralités sur notions d'une entreprise publique économique, son importance et son rôle dans le secteur public économique (section02), ainsi que la portée du contrôle dans le droit économique Algérien (section 03).

Section 01 : la performance et le nouveau management public.

1.1 La performance

1.1.1 Définition de la notion « performance »

La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur. Elle s'articule autours de trois principes fondamentaux à savoir : l'Efficacité, l'Efficience et l'Economie que nous allons développer plus loin.

1.1.2 La performance dans le secteur public

Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Ceci en raison de la divergence des objectifs

poursuivis dans les deux secteurs : dans le secteur privé, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée. Dans le secteur public en revanche, la finalité principale recherchée est la satisfaction de l'intérêt général correspondant à la responsabilité d'un service public face au gouvernement et aux citoyens.

Aujourd'hui, la distance entre les deux secteurs n'est cependant plus aussi marquée que par le passé, l'Etat met de plus en plus en avant l'objectif de la réduction des déficits publics. En outre, des méthodes de management traditionnellement employées dans le secteur privé se sont peu à peu répandues dans le secteur public en vue de remédier aux travers qui lui sont généralement reprochés : rigide, coûteux, peu efficace, trop centralisé, insuffisamment innovant. Ces méthodes de management ont cependant été adaptées pour tenir compte des différences entre les deux secteurs, constituant le courant du Nouveau Management Public (NMP) qui privilégie l'atteinte de résultats et prône la généralisation de la culture de l'évaluation, afin d'optimiser l'allocation des ressources vers les actions les plus efficientes, alors que le secteur public était jusque-là orchestré essentiellement par le respect de règles et de procédures, selon une « logique de moyens ».

Le NMP propose toute une série d'instruments pour le pilotage et le contrôle du nouveau système de gestion des affaires publiques, en particulier un système d'indicateurs mesurant l'impact, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience des politiques publiques et la satisfaction des clients. Ces indicateurs constituent l'outil principal de gestion du nouveau système.

1.1.3 Les indicateurs de performance

1.1.3.1 Notions générales

« Un indicateur peut être perçu comme étant une mesure utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte (environnement) »[1]. Autrement dit, un indicateur permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis, pour déterminer si ces derniers sont en voie d'être atteints. Il peut prendre deux valeurs :

- Valeur cible définie par rapport à l'objectif fixé.
- Valeur réalisée en fin d'exercice.

[1] « Manuel du contrôle interne » République et Canton de Genève, Département des finances.

Le but recherché à travers la définition des indicateurs est de rapprocher différentes catégories de données (opérationnelles ou financières) et de faire l'analyse des liens existants entre elles. Le résultat de cette démarche permet de déterminer s'il est nécessaire de poursuivre des actions d'investigation ou de mettre en œuvre des mesures correctrices. Un indicateur doit être adapté par rapport à l'organisation et à la nature des activités du service. Il doit permettre notamment de :

- Traduire les objectifs fixés en données chiffrées (valeurs cibles).
- Mesurer et analyser la réalisation des objectifs fixés.
- Servir de support à la prise de décisions des dirigeants.

Les indicateurs peuvent être classés en 3 catégories :

➢ ***Les indicateurs d'environnement*** décrivent le contexte dans lequel opère un service soit sur le plan global, soit sur le plan local. A titre d'exemple, on peut citer les caractéristiques sociologiques de la population locale.

➢ ***Les indicateurs de moyens*** décrivent le volume (unités physiques) ou le coût des moyens utilisés dans le processus de production du service.

➢ ***Les indicateurs de performance (IP).***

1.1.3.2 La mise en place des indicateurs de performance

Ces indicateurs sont évalués selon trois axes :

❖ L'efficacité mesure le rapport entre les résultats obtenus et les cibles déterminées. Il convient à ce stade de faire la distinction entre les indicateurs sur lesquels le service a un impact (indicateur d'impact) et ceux sur lesquels le service n'a pas ou que partiellement d'influence (indicateur d'effet).

❖ La qualité mesure la satisfaction des usagers et la qualité des processus/procédures permettant de délivrer une prestation.

❖ L'efficience mesure le rapport entre les biens produits ou les services livrés et les ressources utilisées. Ce rapport est établi en fonction du niveau de services requis (qualité des services).

Il faut au préalable s'assurer que les indicateurs ont fait l'objet d'une définition explicite et partagée, afin de limiter les erreurs de construction et les interprétations divergentes.

Pour cela, il est indispensable de positionner la valeur de l'indicateur par rapport à une valeur de référence ou une cible à atteindre (une norme, une moyenne, une prévision, un

objectif). Les phases du processus de mise en place des indicateurs de performance sont les suivantes :

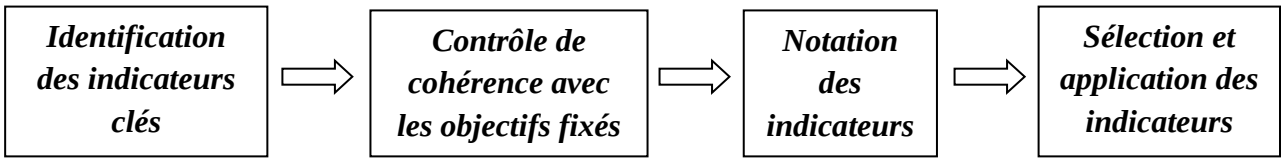


Schéma n° 01 : processus de mise en place des indicateurs de performance[1].

Les critères suivants doivent être respectés lors de la mesure des indicateurs :

Fiabilité : Les valeurs cible mesurées doivent se fonder sur un système de collecte et de traitement des informations fiables, c'est-à dire un système d'informations défini, documenté et qui ne soit pas altéré par des informations erronées (par exemple par des erreurs de calcul).

Mesurabilité : l'indicateur de performance doit être quantifiable.

Contrôlabilité : Les résultats produits par l'IP doivent être vérifiables. Aucune manipulation de ces résultats ne doit être possible.

1.2 Le nouveau management public (NMP) :

Les services publics ont tendance à se rapprocher du management privé à travers « le nouveau management public». Dans cette section il sera question d'expliquer l'évolution du management public à travers le monde ainsi que son rôle et son importance.

1.2.1 Définition de la notion NMP :

Il s'avère que le concept de nouveau management public (NMP) est ambigu. Néanmoins, il est important de cibler l'idée qu'englobe cette notion. Plusieurs auteurs trouvent qu'il est difficile à définir cette notion, LAUFER dit que le management public est «un énigme à résoudre ». Ainsi, il est important de signaler qu'il n'y a pas une définition consensuelle de cette notion.

Pour Philippe BEZES « il s'agit d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoir de management, de description de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisation doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, banque mondiale) »[2]. Cette définition explique que le NMP est ensemble de règles tirées des théories économiques, du management et du savoir faire des managers privés.

[1] « Manuel du contrôle interne » République et Canton de Genève, Département des finances.

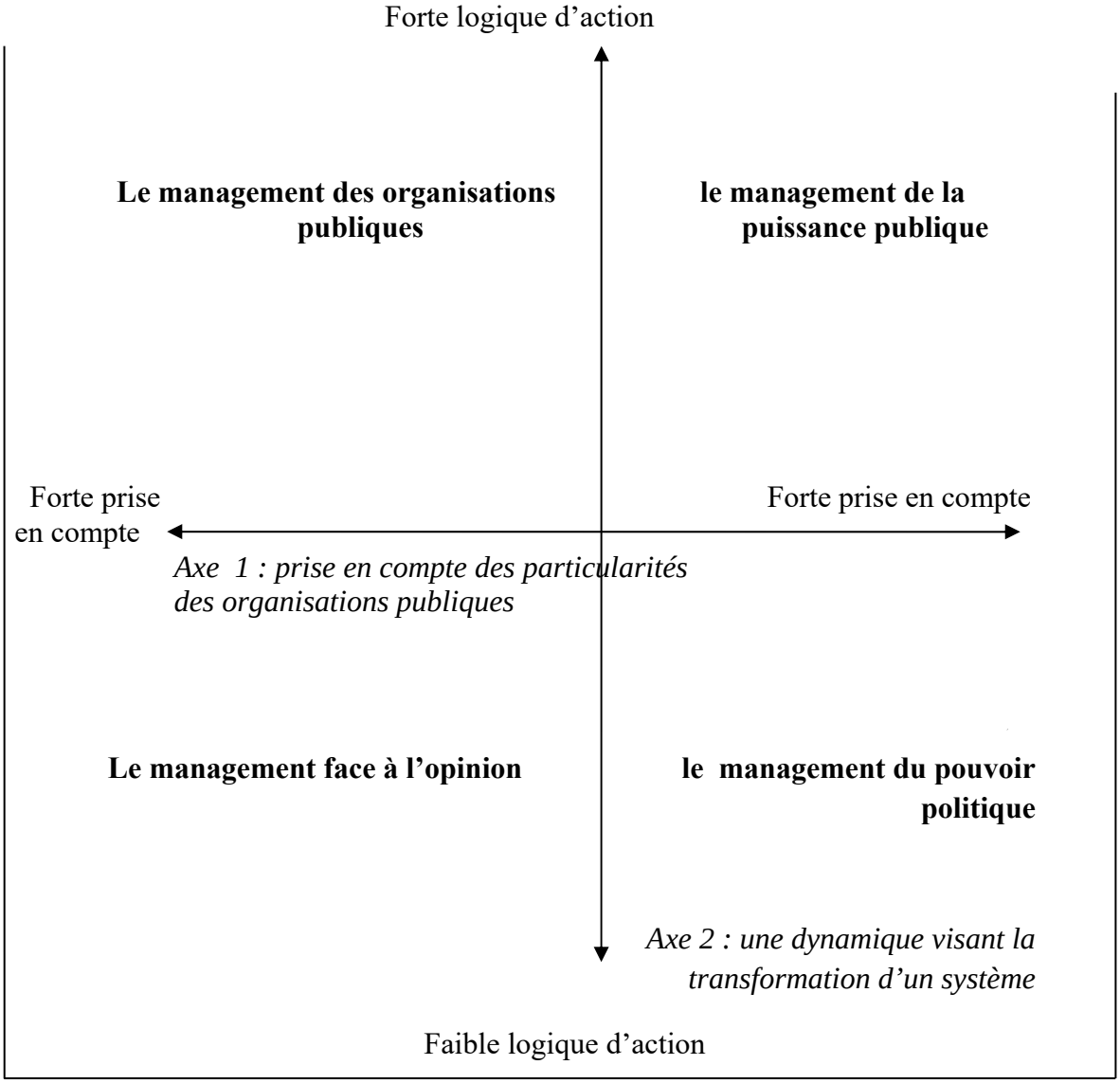
[2] LAUFER Romain, « Où est passé le management public ? », Politiques et Management Publics, Volume 26, 2008.

1.2.2 Typologie de conception du NMP :

Le schéma ci-dessous présente les différentes conceptions du management public au regard de deux critères, à savoir : particularités des organisations publiques et la dimension « transformative » du management. On distinguera ainsi, quatre types au sein desquels le management public peut être entendu comme :

a) Le management des organisations publiques ;
b) le management face à l'opinion ;
c) le management du pouvoir politique ;
d) le management de la puissance publique.

Schéma n°02 – Une typologie des conceptions du management public



Source : ZAMPICCOLI L., « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage», Gestion et Management Public, vol.9, Mai 2011.

A titre d'illustration, le monde convenable pour l'Inspection Générale des Finances (IGF), est celui du management de la puissance publique dans la mesure où le management de

cette organisation ressemble très peu aux autres types du management. De plus, l'IGF a le pouvoir et la capacité de transformer son système de management.

1.3. L'évolution de la nouvelle gestion des finances publiques[1] :

Cela a débuté aux Etats – Unis et s'est ensuite développé en France et dans les pays en voie de développement :

1.3.1 La recherche de la performance aux Etats –Unis :

Des le début du XXème siècle, on a cherché à trouver des moyens pour gérer plus efficacement le secteur public aux Etats-Unis .Plusieurs commissions se sont réunies et ont proposé des solutions.

1912 : La commission pour l'économie et l'efficacité. Cette commission, également appelée, « commission Taft », recommandait des changements radicaux dans les méthodes de gestion utilisées par le secteur public. Elle proposait ce que l'on appelle un budget de programme, c'est-à-dire un budget organisé en fonction de différents objectifs, de différentes fonctions appelées programmes. Ces propositions ne furent pas appliquées.

1929 : La crise de 1929 s'est caractérisée par une augmentation des dépenses publiques et une diminution des recettes publiques, ce qui a conduit à s'interroger là encore sur les moyens de maitriser l'évolution des dépenses et l'on a proposé de considérer le budget de l'Etat comme un instrument de contrôle de la gestion.

1947 : La commission Hoover, qui va travailler jusqu'en 1949 et va proposer une refonte complète de la structure des administrations des ministères afin d'en améliorer le fonctionnement. Cette commission a par ailleurs proposé de modifier la présentation du budget et d'adopter une présentation sous la forme de programmes. Enfin, la Commission Hoover qualifie ce type de budget de « budget de performance ».

Années 1960 : Au cours des années 1960 on propose d'utiliser des méthodes pratiquées par les grandes entreprises depuis les années 1920, c'est-à-dire des budgets de programme. Cela constitue également une conception stratégique de la gestion. En 1961 l'ancien directeur général de l'usine Ford, Mac Namara, devient secrétaire d'Etat à la défense aux Etats-Unis. Il décide d'appliquer à son ministère les méthodes de gestion utilisées par l'usine Ford. Il demande alors à un groupe d'experts de l'aider à adapter ces méthodes à son ministère.

Ce groupe d'experts propose ce qu'il appelle le planning programing budgeting system (PPBS). Il s'agit tout d'abord de fixer des objectifs stratégiques au ministère, c'est-à-dire de proposer une politique à long terme (planning) ; il s'agit en second lieu de proposer les moyens pour atteindre ces objectifs (programing) ; et enfin il s'agit de présenter ces moyens sous la forme d'un budget, d'un programme chiffré des dépenses, d'un regroupement de ces dépenses par programme (budgeting).

[1] http://www.cours-univ.fr/cours/licence/droit/licence-2-droit-finances-publiques- consulté le 27/08/2017 à 22h00.

Selon cette méthode, chaque programme est doté d'un responsable devant atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Il est responsable de ses résultats. Les responsables peuvent être gratifiés ou pénalisés en fonction des résultats qu'ils ont obtenus. Par conséquent, un tel budget est qualifié de budget de résultats.

1973 : Une autre commission propose d'insister sur ce qu'on appelle la reddition des comptes, ce qui signifie que tous les gestionnaires responsables de programmes doivent rendre des comptes sur les résultats obtenus.

On se trouve placé, dans ce cadre de gestion, dans une logique que l'on qualifie de logique de résultats ; ce qui signifie que l'on ne se borne pas à attribuer des moyens (crédits) à une administration, mais que l'on demande à ce que des résultats soient atteints et que des comptes soient rendus sur ces résultats. On n'est plus seulement dans une logique qualifiée de logique de moyen (attribuer des moyens à une administration, sans se soucier des résultats).

1.3.2 La recherche de la performance en France :

En France, à la fin des années 1960, le gouvernement envoie une mission d'exploration aux Etats-Unis pour examiner et comprendre le PPBS. En 1968, le gouvernement décide d'appliquer ce PPBS à la gestion des administrations publiques en France. Une expérimentation est faite au ministère de la défense et au ministère de l'équipement.

Autrement dit, des budgets de programme sont mis en place, on détermine des objectifs, on détermine également des indicateurs de résultat qui permettent de savoir si les objectifs ont été ou non atteints.

Cette nouvelle manière de considérer la gestion publique est alors qualifiée en France de rationalisation des choix budgétaires (RCB). Les programmes du budget sont des programmes pluriannuels. La RCB se soldera par un échec et sera abandonnée à la fin des années 1970 car elle est restée cantonnée aux administrations. Les parlementaires ne s'y sont pas intéressés, à la différence de la récente réforme budgétaire (LOLF), où ce sont les parlementaires qui ont pris l'initiative de mettre en place une nouvelle gestion publique pour l'Etat[1]. Ainsi, la LOLF vise à rénover profondément la gestion publique par le renforcement du contrôle de performance.

1.3.3 Le nouveau mangement public en Algérie :

Depuis les années 80, les autorités publiques algériennes se sont astreintes à lancer plusieurs programmes de réformes et de modernisation des administrations publiques. A titre d'illustration, le Ministère des Finances a connu un réaménagement majeur avec l'unification de budget de fonctionnement et d'équipement de l'Etat à la faveur du transfert de la gestion du budget d'équipement au ministère des Finances. Au-delà de l'unification des budgets de l'Etat, c'est la fonction de planification qui relève désormais des compétences du ministère.

[1] http://www.cours-univ.fr/cours/licence/droit/licence-2-droit-finances-publiques-5.html consulté le 27/08/17 à 21h00

La période de 2000 n'a pas été marquée par une restructuration du ministère par un texte juridique, mais son organisation est le produit d'un processus de modernisation accéléré aussi bien au plan de redéploiement des missions, de l'émergence de nouvelles activités que celui du développement des infrastructures et des systèmes d'information accompagnés par une augmentation de la ressource humaine employée en termes de qualité et de nombre.

Par ailleurs, le Ministère des Finances a engagé un projet de réforme et modernisation du système budgétaire. Ce projet a pour finalité de réformer le cadre de la gestion des finances publiques en l'orientant vers la recherche de la performance. Parmi les actions décidées dans ce présent projet, on trouve le renforcement de la qualité du contrôle par des modalités innovantes. Cette action a pour objectif de :

- ✔ Supprimer des redondances entre acteurs,
- ✔ Redéfinir du champ des contrôles a priori » a posteriori,
- ✔ Enrichir des méthodes d'audit et de contrôle interne,
- ✔ Mettre en place une nouvelle approche du contrôle du service fait.

1.4 La mise en place du nouveau mangement public :

Succinctement, la mise en place du nouveau management public nécessite une volonté exprimée par les pouvoirs publics et concrétisée à travers les actions suivantes :

1.4.1 Fonction stratégique :

C'est une action stratégique portant sur un changement organisationnel. Elle doit se faire par le changement de la structure même des organisations publiques. Ce changement peut être interne ou externe. C'est sur ces deux types de changement que des actions correctives sont menées.

a) Interne : changement de l'organigramme et de la hiérarchie.

b) Externe : changement de l'organisation générale pour l'ensemble des administrations publiques[1].

1.4.2 Fonction finance :

Dans cette optique, il est essentiel de maitriser les coûts pour réduire le déficit et la dette publique. En vue de concrétiser cette finalité, une nouvelle fonction fut intégrée dans les administrations publiques : la fonction contrôle de gestion. Cette dernière, met en place des outils d'aide à la décision en rendant relativement compte à la performance de l'administration par le biais :

- Tableau de bord ;
- Les indicateurs de la qualité des services publics,…

[1] ALGUAZIL Thomas et al : le new management public en question, université POITIERS(IAE), 2010, P9.

1.4.3 Fonction marketing public :

Afin de légitimer l'action publique, l'administration doit rendre compte à l'opinion publique par la fonction marketing public. Il s'agit de multiplier les consultations auprès d'organismes indépendants, les enquêtes, les sondages auprès de la population, etc. Si ces éléments ont pour objectif de transmettre de l'information, ils sont surtout là pour séduire l'opinion publique.

1.4.4 Fonction ressources humaine :

Le nouveau management public incite les administrations publiques à réduire leur effectif et à motiver l'ensemble des acteurs. La réduction de l'effectif vise l'amélioration de la productivité. Pour que la productivité des fonctionnaires augmente, divers éléments visant à les motiver ont été mis en place. Citons par exemple, l'individualisation des rémunérations, pratique très courante dans le secteur privé, les primes du rendement, ainsi que le renforcement des responsabilités pour chaque acteur. S'ajoute à cela, une autonomie accrue qui rejoint l'idée de la séparation de l'administration en petites unités indépendantes[1].

1.5 La différence entre l'administration wébérienne et l'administration NMP :

Le tableau **n°01** ci-dessous indique la comparaison entre les spécificités des deux modèles d'administration.

	Administration wébérienne	**Administration NMP**
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Anne Amar1,Ludovis Berthier : le nouveau management public avantages et limites , XVI international RESER conférence .Lisbon, Septembre 28-30,2006.

Ce tableau indique clairement la rigidité de l'administation wébérienne face à un environnement économique turbulent .A l'opposé , la concention décentralisée issue du NMP permet aux structures de gagner en autonomie , en flexibilité et en réactivité .Le partage des

[1] ALGUAZIL Thomas, op.cit. P12

responsabilités gagne également en clarté [1]. Il est à noter que le nouveau management public est une piste d'amélioration de la performance des institutions de contrôle .Ainsi , le rôle de ces institutions devient de plus en plus important .

1.5.1 Les modalités du nouveau management public [2] :

Au total, les dispositifs du NMP ont pour finalité la recherche de l'amélioration de la performance des organisations publiques à travers cinq principaux axes qui sont :

- La planification stratégique ;
- Le management participatif ;
- Le management de la qualité ;
- L'introduction des Technologies d'information et de communication ;
- Le contrôle de gestion. (Il sera détaillé ultérieurement).

1.5.2 Les principes du nouveau mangement public[3] :

Le NMP a pour ambition d'assurer l'articulation entre une Missions Statement (les buts généraux du service concerné) et des principes de fonctionnement :

- Le principe de stewardship (être « au service de… ») qui constitue le pendant de l'ownership des logiques d'entreprises. Le « manager public » doit donc se considérer comme étant « au service de… » Dans les mêmes catégories que celles des managers privés qui sont au service de la propriété (des actionnaires), à la référence à la propriété privée.
- Le principe de transparence qui concerne aussi bien le contrôle externe des citoyens que le contrôle interne de l'activité en établissant un *continum* entre les deux au regard d'une performance. L'importance accordée au contrôle citoyen y est présentée comme une innovation et pose pourtant la question de l'existence de compétences adéquates chez les citoyens en question. (Question du même ordre que celle qui concerne la capacité des actionnaires à lire et à comprendre un rapport annuel) ; d'où la validité de notions telles que celles des bonnes pratiques, de Knowledge Management, d'apprentissage organisationnel, de changement organisationnel et de conduite du changement.
- Le principe de responsabilité, où il s'agit de rendre compte de façon croissante et qui repose sur l'existence d'une performance mesurable à la fois pour être mesurée mais aussi pour être communiquée et comparée (benchmarking).

---

[1] *Anne Amar1,Ludovis Berthier : le nouveau management public avantages et limites , XVI international RESER conférence .Lisbon, Septembre 28-30,2006.*

[2] Yvon PESQUEUX CNAM,Le « nouveau management public » ou Nex Public Management , version 1-22 Aug 2010, P4.

[3] Yvon PESQUEUX CNAM, Le « nouveau management public » ou New Public Management, version 1-22 Aug2010, P5.

1.5.3) Les avantages du nouveau management public :

Nombreux sont les avantages de la mise en place du nouveau management public AMAR (A.) et BERTIER (L.) évoquent les avantages suivants :

- Perfectionner et moderniser l'action publique ;
- L'amélioration de la performance des organisations publiques via la pratique du benchmarking;
- Eviter les gaspillages et réaliser des économies substantielles ;
- L'amélioration de la productivité des fonctionnaires.
- Il permit une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services.

1.5.4. Les limites du nouveau management public

Les résultats du NMP doivent être observés avec un certain recul et une certaine retenue. En effet, dans l'ensemble des pays l'ayant adopté, malgré certains succès et d'évidentes transformations, l'on ne peut pas parler pour autant de réussite totale. Ce succès en demi-teinte du NMP peut provenir de limites intrinsèques liées à son application[1] :

Plusieurs études ont montré que l'introduction du NMP a des effets inattendus particulièrement pervers. En confiant le pouvoir d'agir à des agences autonomes, les autorités publiques se privent de la capacité de coordonner et de planifier l'action publique.

Les agences deviennent de plus en plus indépendantes, elles génèrent leur propres cultures organisationnelles, monopolisent l'expertise légitime dans le secteur et deviennent rétives face aux directives centrales.

La réforme affaiblit également le principe de devoir rendre des comptes en dépit de toutes les enquêtes de satisfaction, les clients sont bien incapables d'influer réellement sur les décisions.

En définitive, les autorités sont désarmées pour s'attaquer aux problèmes nouveaux, puisque les unités autonomes restent obstinément fidèles à leur mandat.

L'erreur fondamentale du nouveau management public est de porter les responsables à s'intéresser prioritairement à l'efficience de leur organisation en négligeant la réponse aux besoins de la société. Un grand nombre de dirigeants locaux considèrent que la réforme a conduit à privilégier les produits des organisations spécifiques en se désintéressant des résultats visés par l'action publique.

[1] François-Xavier Merrien « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique » Lien social et Politiques, n° 41, 1999, P. 101.

Alors que la performance de chacune des institutions concernées semble s'améliorer, l'intensité de la question sociale est tout aussi grande, pour contrecarrer cette dérive, les responsables locaux cherchent à réintroduire de la coordination et de la planification, mais la tache est difficile.

La raison tient peut être au fait que le nouveau management publique repose sur une erreur manifeste d'appréciation. En effet la quasi-totalité des experts concluent à un échec relatif.

De manière plus générale, se fondant sur une évaluation générale des effets de l'introduction de mécanisme de types marché (MTM) dans les pays développés, François LACASSE estime qu'il existe une tendance nette à « l'exagération des capacités de ces mécanismes comme outil d'amélioration de l'efficience ».

Section 02 : l'entreprise publique économique algérienne et les réformes engagées

Les entreprises publiques économiques constituent une source de richesse de l'Etat et un moyen d'intervention sur le plan politique, économique et social, elles sont des sociétés commerciales, industrielles et de services dans lesquelles l'Etat ou toute autre personne morale de droit public détient directement ou indirectement la majorité du capital, régie par le droit commun[1]. Vue l'importance de l'entreprise publique, il est utile de donner un aperçue historique de cette dernière ainsi que son évolution à travers les mutations politico-économique depuis l'indépendance.

2.1 Présentation de l'entreprise publique économique :

2.1.1 Définition de l'entreprise publique économique :

L'entreprise publique est toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régisse.

Selon M. BOUSSOUMAH, l'entreprise publique économique est définit comme étant: «un patrimoine personnalisé appartenant directement ou indirectement à la collectivité publique, ayant une vocation économique et se trouve placée sous la dépendance des autorités publiques».

[1] Art 1 de l'ordonnance 01-04 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques

Par contre la législation Algérienne, définit l'entreprise publique comme suit : « les entreprises publiques économiques sont des sociétés par actions ou des sociétés à responsabilité limitée dont l'Etat et/ou les collectivités locales détiennent directement, ou indirectement la totalité des actions et/ou parts sociales »[1].

Toutes les définitions portant sur l'entreprise publique se rejoignent pour dire que son patrimoine est la propriété de l'Etat et qu'elle est placée sous l'autorité des pouvoirs publics.

L'EPE constitue un moyen privilégié de production de biens et de services et d'accumulation de capital. En effet, elle est utilisée par l'Etat pour la réalisation des principaux objectifs économiques et sociaux définis dans les plans de développement.

2.1.2 Structure interne des entreprises publiques

Les entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'Etat, doivent instaurer des procédures méthodiques et transparentes de nomination et de désignation du conseil d'administration. Ce dernier constitue l'entité coordinatrice et actionnaire qui doit veiller à l'efficience, au bon fonctionnement et au professionnalisme de l'entreprise publique. Ses membres doivent présenter l'éventail des compétences requises pour assurer leurs responsabilités.

La nomination des administrateurs doit être transparente, clairement structurée et fondée sur l'évaluation des divers savoir-faire, compétences et expériences nécessaires. Donc la première intervention de l'Etat consiste à nommer le conseil d'administration dont sont dotées toutes les entreprises publiques.

Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficientes et de dispositifs de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion. L'intervention des contrôleurs internes, au sein de l'entreprise, est garante de l'efficience et de la solidité du processus de diffusion de l'information et de la mise en place des mécanismes adéquats de contrôle interne au sens large. Ils doivent définir les procédures permettant de collecter, de réunir et de présenter des informations suffisamment précises, ils doivent aussi s'assurer que ces procédures sont bien respectées et être capables de garantir la qualité de l'information diffusée par la société.

[1] Art 5 de la loi 88-01

En effet, le compte rendu de ces contrôles a un impact important sur la capacité du conseil d'administration de l'entreprise à apprécier la réalité des activités et des performances de cette entreprise.

2.1.3 Les caractéristiques de l'entreprise publique économique :

Une définition de l'entreprise publique nécessite l'énoncé de ses caractéristiques. En effet, les EPE empruntent d'une part des caractéristiques des administrations publiques à travers leur soumission aux autorités politiques, et d'autre part des entreprises privées pour leurs rationalités économiques qui optimise l'allocation de leurs ressources en fonction d'objectifs particuliers.

L'Etat est toujours appelé à prendre en charge des activités qui paraissent indispensables au bien-être de la population et répondre à ses besoins que le secteur privé délaisse. D'où les entreprises publiques présentent des caractéristiques spécifiques par rapport aux entreprises privées à savoir :

- L'EPE joue un rôle généralement d'un monopole alors que l'entreprise privée est en situation concurrentielle ;
- L'EPE n'a pas pour objectif uniquement de faire des profits;
- L'EPE n'est jamais menacée dans son existence, de fait qu'elle est protégé par l'Etat, elle échappe à la sanction du marché alors que l'entreprise privée lutte pour survivre.

Une autre caractéristique liée à la contrainte qui vient limiter les possibilités de choix stratégiques pour les entreprises publiques qui est dû au fait, que l'action de ces dernières s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelle national. Leur nature publique les contraint presque toujours à demeurer dans des limites que ne connait pas l'entreprise privée.

Les entreprises publiques ne sont donc qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont ainsi généralement déterminées selon un cadre de référence décidées à l'échelon supérieur.

Pour certains, la nationalisation des entreprises rime avec bureaucratisation, inefficience, gaspillage et dégradation du service public malgré les aides budgétaires dont elles bénéficient chaque année, pour d'autres, au contraire, ces entreprises publiques sont efficaces mais leurs surplus de productivité sont détournés en faveur d'intérêts privés par le

jeu de transferts multiples. L'entreprise publique (EPE) a été, et reste au centre des enjeux de l'économie algérienne.

Fondamentalement, les entreprises publiques présentent une différence majeure avec toutes les autres entreprises. Ce sont des entreprises à part, parce qu'elles doivent être non seulement compétitives, mais aussi elles doivent satisfaire l'intérêt général. L'efficacité des entreprises publiques se mesure en fonction des objectifs de politique économique nationale.

Leur mission consiste à assurer au moindre coût le service dont elles ont la charge. Ces entreprises ne sont pas créées dans un objectif de performance, mais d'abord pour résoudre un problème d'intérêt général. La performance pour une entreprise publique, c'est atteindre l'objectif pour lequel elle a été créée. Le manager qu'il faut pour les entreprises de l'Etat, c'est celui-là qui peut atteindre l'objectif pour lequel l'entreprise publique qu'il dirige a été créée et faire cela au moindre coût de manière à atteindre à la fois ses objectifs propres et ceux de l'ensemble de la population. Ce qui intéresse l'Etat propriétaire, c'est que l'entreprise publique réponde aux besoins de la population que les entreprises privées n'ont pas satisfait pour des raisons de rentabilité mais aux moindres coûts.

Les dirigeants des entreprises publiques sont ainsi soumis à un dualisme de contraintes : une contrainte de marché et une contrainte politique, et c'est cette dernière contrainte qui fait l'originalité de l'entreprise publique. Mais les entreprises publiques ne sauraient exister sans:

- Un certain degré d'autonomie à l'égard des autorités publiques;
- Un objectif économique: produire et vendre des biens ou des services;
- Un mode de fonctionnement proche de celui des entreprises privées.

En résumé, l'EPE présente une différence majeure avec toutes les autres entreprises. C'est une entreprise à part, parce qu'elle doive être non seulement compétitive mais aussi elle doit satisfaire l'intérêt général.

L'efficacité des EPE se mesure en fonction des objectifs de la politique nationale. Leur mission consiste à assurer au moindre coût le service dont elles ont la charge, ces entreprises ne sont pas créées dans un objectif de performance, mais d'abord pour résoudre un problème d'intérêt général.

2.2 Adaptation des entreprises publiques aux mutations politico-économiques du pays :

L'entreprise publique algérienne a connu depuis sa naissance plusieurs réformes, certaines sont relatives à la période où prévalait l'économie planifiée, d'autre en vue le jour depuis l'amorce de la transition vers l'économie de marché.

Durant la première période, les principales réformes consistaient en l'autogestion, la gestion socialiste et la restructuration organique et financière des entreprises. Cette dernière opération se voulait une étape préparatoire à la phase de l'autonomie qui est considérée comme étant la pierre angulaire de la réorganisation de l'économie nationale.

A partir de là, et poursuivant le programme des réformes économiques engagé en janvier 1988, la privatisation des entreprises publiques a vu le jour à partir de l'année 1995 avec la promulgation de l'ordonnance n° 95/225[1].

L'esprit de ce texte vise à donner à l'Etat un rôle de régulateur de l'économie nationale et non un rôle de gestionnaire comme c'était le cas dans le système planifié.

Durant son processus de transformation, l'entreprise publique algérienne a connu plusieurs appellations suivant les moments qu'elle a vécu:

La première phase, fut celle de l'autogestion, où le but était de sauvegarder les entreprises abandonnées par les colons, elle est considérée comme une tentative de la part des travailleurs d'assurer la continuité de l'activité économique de ces entreprises.

La deuxième phase[2] , fut celle des sociétés nationales, qui a commencé des 1963, avait pour but plusieurs objectifs. Tout d'abord, celui de l'intervention directe de l'Etat dans la gestion des affaires économiques dans le but d'instaurer le socialisme, un autre objectif poursuivi celui de la réduction de la puissance du secteur autogéré.

A cela, s'ajoute, en même temps que cette phase la création de nouvelles entreprises ainsi que la nationalisation des compagnies détenues par le capital étranger, particulièrement français, le mode de gestion qui a caractérisé cette phase était plutôt autocratique : le directeur général détient des pouvoirs de décisions de type administratif dans des structures organisationnelles encore très rigide.

La troisième phase, fut celle de la gestion socialiste des entreprises (G.S.E) qui a débuté dés l'année 1971, par l'apparition de la loi 71/74 dans ce domaine. Cette loi avait comme but de faire participer les travailleurs à la gestion de l'entreprise, de sauvegarder leurs intérêts et de

[1] La loi 95-22 du 25 septembre 1995, relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.

[2] Dr M.BOUHEZZA : « la privatisation de l'entreprise publique algérienne et le rôle de l'Etat dans le processus » ,revue des sciences économiques et de gestion, N°3 2003

renforcer le régime socialiste mis en place par les autorités de l'époque[1]. Pour cela les entreprises publiques ont subi leur deuxième transformation, qui est passé du statut de sociétés nationales à celui d'entreprise socialistes. Dans ces dernières, la gestion était pratiquée par des conseils d'administration (C.A), composé du directeur général (D.G) ou du P.D.G, des directeurs techniques et de représentants des travailleurs, ces derniers n'ayant aucune formation en gestion.

La quatrième phase, fut la phase des entreprises publiques économiques EPE, vue leur grande taille en terme de quantité d'unités de production, de nombre d'employés et de chiffre d'affaires, et dans le but de surmonter leur difficultés de gestion en tout genre, les responsables ont décidé de restructurer ces entreprises en suivant deux formes de restructuration : la restructuration organique et la restructuration financière.

Ce cheminement d'étapes quant à la place qu'occupait l'entreprise publique dans les stratégies globales de l'Etat n'est qu'une adaptation de ces entités économiques aux bouleversements politico-économique du pays.

Un ensemble de réforme est engagé afin de conférer aux entreprises nationales le moyen de leur autonomie, ces réformes vont être développées dans la section suivante.

2.3 Les réformes économiques du secteur public en Algérie des années 80/90

L'Algérie s'est engagée dans les réformes économiques à partir des années 1980 visant le passage d'une économie administrée à une économie de marché.

« Une économie de marché ne signifie pas que l'Etat ne possède pas ou ne contrôle pas des entreprises stratégiques, mais implique, tout simplement que le secteur privé détienne une place prépondérante dans l'économie nationale afin que les mécanismes de marché jouent pleinement et efficacement leur rôle »[2].

2.3.1 Les réformes des années 1980

Ce qui a marqué la décennie 80 au niveau des entreprises publiques, c'est la restructuration organique et l'autonomie qui ont constitué un élément fondamental de la réorganisation de l'économie.

[1] idem

[2] Zehor Gueroui : « privatisation des entreprises publiques Algérienne avec référence au secteur bâtiment et matériaux de construction », octobre 2001

2.3.1.1. Les réformes de restructuration

2.3.1.1.1. La restructuration organique :

Par définition, la restructuration organique est la scission des sociétés nationales de grande de taille en petites et moyennes entreprises dans le but de mieux les maitrisées et les contrôlées pour faciliter la privatisation plus tard.

Cette restructuration vise plusieurs objectifs, à sa voir :

- Décentraliser les centres de décision publique afin d'éviter la concentration des problèmes de décision au niveau du même centre ;
- Réorganiser les structures des entreprises publiques industrielles et commerciales dans le but d'améliorer l'efficacité de la production.

Néanmoins, l'entreprise de production se trouve totalement étranglée, la division de certaines entreprises a accentué les déséquilibres qui existaient déjà.

2.3.1.1.2. La restructuration financière

La restructuration financière représentait la dernière étape de l'opération de restructuration. Elle devrait être préalable à la restructuration organique et établir les équilibres de structure financière, de gestion de la trésorerie.

Les entreprises étatiques se caractérisent par le déficit chronique et un endettement interne et externe structurel[1]. Cette situation existe dés les débuts du processus d'industrialisation, à cet effet, divers plans d'assainissements financiers ont été mis en place, mais sans succès. La restructuration financière lancée au début des années 1983 consistait à doter l'entreprise publique des capitaux propres, rééchelonner la dette bancaire et transformer la dette à long terme à l'égard du Trésor public en dotations définitives, et les créances d'interentreprises seront réglées progressivement.

Les entreprises devront désormais dégager des ressources propres pour s'autofinancer, a fin d'éviter dans l'avenir un déséquilibre financier, en effet, un fond de roulement est assuré à l'entreprise lui permettent de ne plus dépendre du crédit, malheureusement, ces reformes n'ont abouti à aucun résultat, les nouvelles entreprises ne sont pas plus performantes que les anciennes et les déficits financiers perdurent[2].

L'impasse de la restructuration financière des entreprises publiques proclamera la nécessité d'aller vers l'autonomie des entreprises publiques.

[1] A .DAHMANI : l'Algérie à l'éprouve, économie politique des reformes 1980/1997, casbah édition, Alger 1999
[2] Idem

2.3.1.2. Les réformes d'autonomie

Les faiblesses structurelles de l'économie Algérienne, réellement apparues avec la chute des prix du pétrole en 1986 et la réduction des recettes extérieures qui en a découlé, ont conduit l'Etat à réviser son intervention dans l'asphère économique, a cet égard, une loi sur l'autonomie des entreprises a été promulguée, dite loi d'orientation sur l'entreprise publique économique.

La reforme des entreprises publique introduite en 1988, impose des règles d'organisation et de gestion privée, l'entreprise publique ne se limite plus à accomplir des simples fonctions d'exécution, mais qu'elle devienne un centre de décision autonome : la privatisation des formes de gestion (autonomie de gestion).

Par La loi 88-01:

La loi 88-01 portant l'autonomie des entreprises publiques du 13 janvier 1988, a introduit un nouveau principe dans l'organisation et la gestion des sociétés nationales qui est le critère d'autonomie. Cette loi dite de l'orientation de l'entreprise, devait permettre de restituer l'identité de ces dernières en les mettant à l'abri des idéologies politiques, de leur restituer la prise en charge directe de leurs affaires, de leurs organisations, de leurs relations économiques, du choix de leurs partenaires, de leurs responsabilités sur le marché et de la gestion de leurs ressources et compétences.

La promulgation de cette loi vise aussi, la réhabilitation de la stratégie propre a chaque entreprise, et encourager la prise en charge de leur devenir et de leurs ambitions propres.

Cette reforme a introduit une direction des entreprises, coiffée par un conseil d'administration qui désigne le président directeur général (PDG) et un contrôle externe indépendant, en la personne de commissaire aux comptes.

Ces entreprises sont régies par le code de commerce (principe de commercialité) et le seul propriétaire c'est l'Etat. Ce dernier, confie la gestion de la propriété des actifs à des fonds de participation de l'Etat (FPE) ce qui justifie le maintien de la propriété étatique et la mise en place des règles de gestion privée.

La modification des structures de ces entreprises a donné lieu à deux formes d'organes de direction (organe dirigeant) : Le conseil d'Administration et le PDG. Ces deux organes

exercent les prérogatives de gestion et de contrôle comme le dispose l'article 22[1] : dans le processus de fonctionnement de l'entreprise, s'exercent des prérogatives afférentes :

- Au droit de propriétés des actionnaires,
- Au droit et à la responsabilité des administrateurs ;
- A la fonction et à la responsabilité des gestionnaires.

Chacune de ces prérogatives est assurée par l'organe y afférent, conformément à la loi et dans les limites des structures de l'entreprise.

- Le conseil d'Administration (CA) : les EPE sont administrées par un conseil d'administration (dans le cas d'une SPA) ou un conseil de surveillance (pour la SARL).

Le CA est chargé de définir et de conduire la politique de l'EPE. Ainsi, il arrête les perspectives a moyen terme de l'entreprise, met en œuvre les stratégies d'actions et de programmes que le PDG ou le DG exécute sous son contrôle.

Il y a lieu de souligner que par rapport au concept d'autonomie de l'EPE, que le CA est désigné par l'AG des Fonds de Participations (FP). Ces derniers sont fortement assujettis à l'Etat actionnaire.

La direction générale : la direction de l'EPE est assurée, selon les cas par le président directeur général (président du CA ou un administrateur désigné par le CA) ou le directeur général ou encore les gérants (cas de la SARL).
La direction générale est responsable de la gestion et de l'exploitation de l'entreprise.
Par ailleurs, la distinction, entre l'administration et la direction, vise un double objectif:
- Une spécialisation des fonctions accompagnées d'une hiérarchisation des organes ;
- Une condition pour l'indépendance du DG.

2.3.1.2.1 Les limites de l'autonomie des entreprises publiques :

Après plus de six ans de gestion autonome, la situation économique et financière des entreprises publiques n'a connue aucune amélioration, ainsi que les fonds de participation a fait ressortir des imperfections et des insuffisances liées à la définition des attributions et au mode de fonctionnement des organes d'administration, de gestion et de contrôle des entreprises.

[1] De la loi 88-01 portant l'autonomie des entreprises publiques du 13 janvier 1988

L'autonomie des entreprises publiques ne pouvait atteindre son objectif pour les raisons suivantes :

- La distribution des actions de chaque EPE au moins à trois fonds de participation, a alourdi le pouvoir décisionnel des dirigeants de l'entreprise ;
- Le manque de responsabilités, d'incitation et de pouvoir pour ceux censés prendre les
- décisions à fait obstacle de réaliser une gestion rigoureuse ;
- La gestion par objectif, la gestion des carrières et la formation du personnel de niveau
- élevé ne sont pas envisagés dans le plan de redressement ;
- L'ambiguïté de double statut de l'EPE.

L'échec de l'autonomie des entreprises publiques, est dû par contre, selon N.SADI aux difficultés financières qui ont caractérisés la fin des années 1980 et à la rigidité de l'environnement juridique de l'entreprise.

2.3.2 Les réformes économiques des années 1990

Les ajustements économiques des années 80 ne constituent pas un projet économique et social clair et cohérent, car il n'y a pas de volonté réelle ou effective de la part de l'Etat de rupture avec l'ordre ancien, de réorientation profonde de l'appareil de production et de répartition[1]. Il faut attendre l'année 1990 pour percevoir à nouveau un discoure sur la nécessité de réformes économiques profondes et radicales.

C'est ainsi qu'une nouvelle étape a été ouverte à l'Algérie, qui se trouvée dans une situation de cession de paiement et de chut brutal des prix du pétrole, pour faire face à la crise d'entement, par le recours au rééchelonnement de sa dette extérieur à travers le plan d'ajustement structurel (PAS) imposée par le fonds monétaire international et la banque mondiale.

2.3.2.1. La restructuration industrielle

La transition vers l'économie de marché nécessite une restructuration industrielle, destinée à mieux préparer l'appareil public de production.

Le gouvernement algérien a opté pour une telle démarche au début des années 1990, à cet égard, plusieurs mesures ont été prises dans la restructuration industrielle, à savoir, des

[1] A .DAHMANI : l'Algérie à l'éprouve, économie politique des reformes 1980/1997, casbah édition, Alger 1999

mesures prévues dans la dimension micro-économique, et celles prévues dans la dimension macro-économique

- Les mesures prévues dans la dimension macro-économique :
- La libéralisation des prix ;
- La suppression du soutien financier systématique aux entreprises ;
- La libéralisation du commerce extérieur…….
- Celles prévues dans la dimension micro-économique [1]:
- La filialisation systématique des entités industrielle homogènes par recentrage sur leur métier de base ;
- Le renforcement des capacités de gestion et de management par formation requalification de l'emploi au sein des entreprises ;
- La recherche d'option de partenariat apportant capitaux, technologie et marchés, nécessaires à leur mise à niveau et à la réhabilitation de leur outil de production.
- La dissolution des entreprises non viables.

2.3.2.2. Le système des holdings

Dans le cadre du plan d'ajustement structurel, signé entre l'Algérie et les institutions internationales (FMI, BM), et dans le but de rétablir les équilibres macro-économiques, l'Algérie a engagée une autre vague de restructuration des EPE, touchant à la fois l'environnement économique et institutionnel.

L'ordonnance 95-25 du 25 septembre 1995 sur la gestion des capitaux marchand de l'Etat qui consacre le caractère marchand des capitaux publics arrête les modalités d'organisation et de gestion des participations de l'Etat dans les EPE, dans le sens d'une ouverture ou de cession des actifs publics au marché.

Ainsi, les holdings qui remplacent les fonds de participations dissoutes, sont chargés de la gestion des capitaux marchands de l'Etat, sont organisés selon une logique de branches homogènes gérant entre 60 et 170 EPE par holding.

L'holding chargé de la gestion des capitaux marchands de l'Etat, est organisé sous forme SPA, dont le capital est détenu intégralement et / ou conjointement par l'Etat, et les autres personnes morales de droit public. L'holding est investit de tous les attributs des droits de propriétés sur les actions (Art 04). Il est aussi chargé de rentabiliser et de fructifier le portefeuille d'actions, participations et autres valeurs financières (Art 09).

[1] N.SADI, op cit

L'ordonnance 95-25 constitue, désormais, la pièce centrale de la nouvelle organisation du secteur public industriel dont elle définit le processus de constitution ainsi que les prérogatives.

La nouvelle organisation du secteur public économique se présente sous forme d'un système hiérarchisé intégrant 03 paliers : CNPE ⟶ Holding ⟶ EPE.

2.3.3 La privatisation dans la dynamique de l'ajustement structurelle

L'Algérie s'est engagée depuis quelques années désormais dans un ambitieux programme de privatisation de ses entreprises publiques économiques. Les difficultés qu'ont connues les autorités algériennes dans la gestion de la crise économique les ont finalement obligés à recourir à l'aide des organismes financiers internationaux afin de rétablir les grands équilibres au sein d'une économie marquée par son caractère disproportionnel, puisque basée en majeure partie sur les produits tirés de la rente des hydrocarbures et de leurs dérivés[1].

L'Algérie comme tant d'autres pays en voie de développement rejoint les rangs du programme d'ajustement structurel (PAS), orchestré par la banque mondiale et le FMI, lui permettent la transition de l'économie administrée vers l'économie de marché. La privatisation est placée au cœur de cette transition, car la propriété privée est considérée comme instrument indispensable de fonctionnement de marché de par ce qu'elle apporte comme concurrence et autonomie de décision.

L'ordonnance 01-04 du 20 aout 2001 , détermine l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques (EPE). Ce texte confie au ministère de la participation et de la promotion de l'investissement la conduite des opérations de privatisation.

Dans un souci d'efficacité, les EPE ont été regroupées en fonction de leurs natures d'activités. Dans ce cadre, la plupart d'entre elles ont été agrégées au sein de sociétés de gestion de participations (SGP).

Ces réorganisations ont permis de transformer les entreprises publiques en sociétés par actions (EPE/SPA) et de supprimer la tutelle de l'Etat dont les droits étaient depuis exercés, d'abord par les fonds de participations puis les holdings, auxquels ont été dévolus tous les

[1] Nadia BOUACHA, « le phénomène de privatisation en Algérie » Université François Rabelais de Tours Master II Droit des Affaires Internationales. Année universitaire 2004-2005,

attributs d'actionnaires et, ensuite, par des sociétés de gestion des participations (SGP), chargées aujourd'hui de gérer les capitaux marchands de l'Etat, détenus par les EPE.

La chute des prix du pétrole et le durcissement des contraintes sur le système productif Algérien caractérisant les années 80, a conduit les pouvoirs publics à engager une série de réformes touchant la gestion et le cadre juridique des entreprises publiques économiques.

Ces réformes sont concrétisées à travers la promulgation de la loi 88-01 relative à l'autonomie des entreprises, l'ordonnance 95-22 relative à la gestion des capitaux marchand de l'Etat, enfin l'ordonnance 01-04 relative à l'organisation, la gestion et privatisation des entreprises publiques et ses amendements récents. Cette dernière, constitue le cadre institutionnel où les entreprises publiques économiques exercent leurs activités.

Section 03 : Le concept du contrôle dans le droit économique Algérien.

Le développement qu'a connu le pays ainsi que les mutations de la société algérienne, depuis l'indépendance à nos jours, ont fait de la fonction de contrôle l'un des projets de préoccupation majeur des pouvoirs publics et à toujours été considéré comme étant le précieux maillon qui manque au processus du développement du pays.

Ainsi il est à remarquer, que la loi fondamentale de l'Etat, à savoir la constitution, a conféré une très grande importance au contrôle, en lui consacrant un chapitre distinct et en l'inscrivant parmi les fonctions essentielles de l'Etat[1].

En réalité, cette importance réservée a cette fonction est inéluctable, car le contrôle est inséparable de toute activité humaine, toujours susceptible d'erreur ou de fraude, et comme il est dit : « il semble bien que l'homme, dés qu'il se mit à compter, recompta ».

3.1 .Définition du concept du contrôle

Le contrôle dans son acceptation la plus large signifie, la surveillance, l'observation aux fins de découvrir la réalité des faits et de déceler ce qui échappe à la perception immédiate[2]

Dans son acceptation plus technique et mieux adaptée au contrôle des entreprises, la fonction du contrôle se pose sur la vérification, de l'utilisation des ressources matérielles, des

[1] Le chapitre premier du troisième Titre de la constitution de 1996 est consacré à la fonction contrôle dans toutes ses dimensions.
[2] Meguellati (I.) : Séminaire sur le contrôle des entreprises publiques, ENA, 1988, P 01.

moyens financiers, de la répartition rationnelles des cadres, du respect des normes de rentabilité, de l'application des techniques nouvelles de gestion, et ainsi qu'à l'appréciation des documents et comptes comptables.

Dans le contexte des entreprises publiques économiques, il y a lieu de distinguer entre deux niveaux de contrôle, à savoir, le contrôle stratégique et le contrôle opérationnel, le caractère public des entreprises publiques réside dans le fait que ces dernières sont considérées comme un instrument de politique économique au service d'objectifs stratégiques tracés dans les plans nationaux. D'un autre coté, le contrôle opérationnel évalue l'étendue des succès de l'entreprise dans ses plans de développement, et ce, sur la base des résultats détaillés de l'entreprise.

3.2. Les fondements juridiques du contrôle en Algérie :

Le fondement juridique du contrôle s'inspire du contenu des articles 159 à 170 de la constitution. Ainsi, l'article 170 énonce l'institution de la cour des comptes chargée du contrôle à postériori des finances de l'Etat, des collectivités locales, des services publics, et des entreprises publiques. La constitution définit, également, la portée du contrôle et ses objectifs.

A ce titre, le contrôle à pour mission, de vérifier les conditions d'utilisation et de gestion des moyens humains et matériels par les organismes administratifs et économiques, de l'Etat, de prévenir les insuffisances, les carences et les déviations, de permettre la répression, des malversations, des détournements et de tous les actes délictueux dommageables au patrimoine national et de garantir ainsi, une gestion du pays dans l'ordre, la clarté et la rationalité.

De ce fait, le contrôle est, à juste titre, l'un des plus importants instruments de manœuvre pour parvenir à des résultats tangibles.

Cependant, il faut insister sur le fait que le contrôle, bien qu'il a un caractère répressif, qu'il doit aboutir parfois à des sanctions sévères à l'encontre des carences, négligences et déviations, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un instrument de gestion nécessaire, pour l'entreprise, et qu'il tend à protéger le gestionnaire, et à le stimuler, et à constituer pour lui une arme qui renforce sa vigilance, aiguisé son esprit et l'aider à éviter des écarts.

De ce fait, le contrôle a un rôle correctif et éducatif. Il est clair, que l'action du contrôle au plan pratique repose sur les outils d'exécution relevant des organes politiques et administratifs compétents et permanents.

Ainsi, pour concrétiser l'action des différents types du contrôle, énumérés par la loi fondamentale, à savoir, le contrôle politique et le contrôle administratif il à été mis sur pied, tout un système de contrôle, caractérisé par la multiplicité de ses institutions, organismes et services, tous chargés du contrôle.

3.3 L'entreprise publique économique et son contrôle :

Les fréquents changements au niveau des politiques économiques, ainsi que dans orientations idéologiques de l'Etat ont eu un impact direct, non seulement sur le mode de gestion et d'organisation des entreprises publiques économiques, mais aussi, sur les dispositifs de contrôle sous ses différentes formes.

Ainsi, il est à remarquer, que depuis l'indépendance le contrôle légal de l'entreprise publique économique a été exercé par le contrôle financier de l'Etat.

A partir de 1970, le contrôle légal s'est vu renforcé par l'organisation de la fonction du commissariat aux comptes[1].

Cependant, vu l'insuffisance des moyens dont disposait l'Etat à cette époque, et vu l'absence d'une politique de formation des commissaires aux comptes. La surveillance permanente de la comptabilité et de la gestion des entreprises publiques n'a pas pu être assurée.

A partir de ce constat et avec le développement conséquent de l'économie nationale, une profonde réorganisation du contrôle s'imposa dans les années quatre-vingts ; celle-ci s'est traduite par la promulgation de trois textes sur la fonction du contrôle et qui confient la fonction contrôle aux institutions suivantes :

- L'APN qui exerce un contrôle parlementaire classique ;

- La cour des comptes comme organe suprême du contrôle des finances de l'Etat ;

- L'Inspection générale des Finances dont les fonctions ont été reconduites avec certains aménagements.

[1] La profession de comptable, d'Expert-comptable et e commissaire aux comptes était régie par les dispositions de l'ordonnance 71-82 du 29 décembre 1971 dont la promulgation visait à réglementer les modalités d'exercice de la profession et à définir la compétence des comptables et des commissaires aux comptes.

Dans le cadre des grandes réformes économiques initiées à partir de 1988, l'entreprise publique était au centre de ces changements. Ainsi, fut promulguée la loi n° 88-01 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, qui consacre l'autonomie des EPE.

La mise en application de ce nouveau système de gestion pour les entreprises publiques, caractérisé par la prise en charge directe des affaires par les entreprises elles-mêmes, et par la libre organisation de leurs relations économiques, visant notamment le perfectionnement des méthodes de gestion, et leurs adaptations aux exigences du développement qui devient impératif au péril de leurs existences.

Dans la perspective de ces mutations, la fonction du contrôle dans ses nouvelles dimensions, prend un essor considérable dans le secteur des entreprises publiques, et constitue la préoccupation majeure des pouvoirs publics notamment avec la mise en place du processus de privatisation des EPE. Dans ce cadre, l'IGF se voit confié, depuis 2008[1], le rôle d'intervenir sur ces entités économiques, et effectuer des missions d'audit et de contrôle de gestion telles qu'elles sont fixées par le décret exécutif n° 09-96 du 22 Février 2009.

En dépit, de l'arsenal juridique cadrant l'importance de la fonction du contrôle sous ses différents aspects, et la dotation des appareils de l'Etat d'organismes et d'institutions spécialisées dans le contrôle de la gestion des affaires publiques, il s'avère que les mécanismes de suivi et de contrôle inhérents au secteur économique demeure en perpétuels changements, et ce dans le souci d'assurer une meilleure allocation des ressources et de générer une forte valeur ajoutée, condition sine qua none de la pérennité des entreprises publiques.

Eu égard a ce qui précède, nous constatons que le secteur public constitue l'élément central pour la réalisation des objectifs socio-économique de l'Etat. La performance des entreprises publiques à, donc, une incidence lourde de conséquence sur celle de l'économie dans son ensemble.

Le caractère hybride de l'entreprise publique, et la nature des missions dont elle est chargée d'assurer nécessite la confection d'un mode de gestion pertinent, appuyé par des mécanismes d'évaluation et de contrôle efficaces qui permettent d'atteindre les objectifs tracés tant sur le plan économique que sur le plan social.

[1] Par la promulgation de l'ordonnance 08-01 du 28 février 2008.

C'est dans cette optique que les pouvoirs publics ont agit sur le mode de gestion de ces entités économiques, mais aussi sur le contrôle de leurs performances, et ce, dans le cadre des réformes économiques engagées à partir de 1988. C'est dans cet ordre d'idées que nous examinerons la question liée à l'analyse des différents contrôles exercés sur celles-ci qu'ils soient endogènes ou exogènes.

3.4 Contrôle classique et contrôle de performance : deux logiques aux objectifs différents

En s'inspirant du secteur de l'entreprise, les autorités publics tentent de plus en plus à développer une logique de performance dans la gestion des administrations publiques et insérer cette notion dans le contrôle des finances publiques en place, qui s'inscrit beaucoup plus dans la régularité par rapport aux lois, règlements, normes et méthodes en vigueur, ce qui fait de lui un contrôle classique et routinier.

3.4.1Définition des notions

3.4.1.1. Contrôle classique

C'est un contrôle qui a été mis en place afin d'assurer la régularité dans l'exécution du budget de l'Etat, il s'appuie en grande partie sur les principes budgétaires, notamment la séparation des tâches entre ordonnateurs et comptables publiques. La mission du contrôleur financier par exemple s'inscrit dans le domaine de la régularité, elle consiste à « s'assurer de la régularité de l'emploi des crédits budgétaires mis à la disposition de l'ordonnateur et d'empêcher, au stade de l'engagement de la dépense publique, que les irrégularités ne produisent leurs effets [1]», à ce titre le manuel de contrôle des dépenses engagées précise clairement que les ordonnateurs agissent dans le domaine de l'opportunité et les contrôleurs financiers dans celui de la régularité.

Il y a lieu toutefois de mentionner qu'à côté du contrôle de régularité, un contrôle de la performance est exercé par l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes à postériori.

3.4.1.2 Contrôle de performance

Il est complémentaire au contrôle de régularité, c'est un contrôle de la bonne gestion financière s'articulant autours des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité ;

[1] Manuel de contrôle des dépenses engagées.

Le principe d'économie consiste à réduire au minimum le coût des ressources. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.[1]

Le principe d'efficience consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des échéances.[2]

Le principe d'efficacité concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés.[3]

3.4.2 Périmètres d'intervention

3.4.2.1 Périmètre du contrôle classique

Pour mieux cerner ce périmètre il est fondamentale de connaitre les différents types de contrôles des finances publiques existants qui sont les suivants :

- ***Le contrôle parlementaire***: exercé par l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation, et ce lors du vote du budget (limitation ou suppression des crédits) ou du vote de la loi de règlements budgétaires.

Le parlement peut également exercer son contrôle d'un côté à travers les commissions[4] d'enquête ou de contrôle qu'il peut mettre en place à tout moment, et de l'autre en débattant la politique générale que présente le Premier Ministre.

- ***Le contrôle juridictionnel*** : Le contrôle juridictionnel des finances publiques est exercé par la Cour des Comptes. cette institution a traditionnellement pour mission principale l'apurement des comptes de gestion établis chaque fin d'année par les comptables publics et le contrôle à postériori de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ainsi que celle, depuis la promulgation de l'ordonnance n°10-02 sus cité, des entités économiques publiques ou de statut mixte.[5]

- ***Le contrôle administratif*** : Le contrôle administratif des finances publiques en Algérie est exercé, pour ce qui est de la dépense publique, tant à priori qu'à postériori. Il est aussi de deux types.

---

[1] ISSAI 300, Principes fondamentaux de l'audit de la performance.
[2] IDEM.
[3] IDEM.
[4] Les rapports élaborés par les commissions d'enquête ou de contrôle sont après leur adoption par l'assemblée en plénière, transmis au Président de la République et portés éventuellement à la connaissance de l'opinion publique.
[5]Manuel de procédures de l'IGF, Edition 2012.

Le contrôle est dit horizontal lorsqu'il est exercé à une échelle large et en l'absence de tout lien de subordination entre l'institution ou l'organe en charge du contrôle et l'entité juridique contrôlée ; il est dit vertical quand il est sous tendu par l'existence d'un lien de subordination entre les deux entités juridiques ; celle qui contrôle les finances publiques et celle auprès de laquelle ce contrôle est exercé.

Le contrôle à priori des finances publiques du type horizontal est exercé par les comptables publics et les contrôleurs des dépenses engagées qui ont pour mission d'un côté de contrôler, seulement au plan de la régularité et de la disponibilité des crédits, les actes d'engagement de la dépense accomplis par les ordonnateurs du budget de l'Etat, ceux des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif et de l'autre de tenir la comptabilité des engagements.

Quant au contrôle à postériori des finances publiques du type horizontal, il est exercé par « l'Inspection Générale des Finances[1] » dont la compétence, à l'inverse des contrôleurs des dépenses engagées qui n'interviennent qu'au niveau de la dépense publique, couvre aussi bien la mobilisation des finances publiques semi publiques et d'utilité publique que leur utilisation sous quelque forme que ce soit ; ainsi que les actes de disposition, d'administration et/ou de gestion portant sur les biens, quelque soit leur nature, relevant tant du domaine public que du domaine privé de l'Etat, des collectivités locales et des autres personnes morales de statut public. Il est à relever par ailleurs, que le contrôle de l'Inspection Générale des Finances couvre également toutes les phases de collecte des ressources financières publiques à savoir la constatation, la liquidation et le recouvrement et celles de la dépense publique qui sont l'engagement l'ordonnancement ou le mandatement et le paiement. Enfin, il convient de préciser que le contrôle de l'Inspection Générale des Finances porte aussi bien sur la régularité que sur l'efficience des actes de disposition et d'administration et/ou de gestion.

Pour ce qui est du contrôle des finances publiques du type vertical ou dit hiérarchique, il est exercé en général par les administrations centrales sur les ordonnateurs secondaires qui leurs sont rattachés et par les régies financières sur les structures qui leurs sont également rattachés.[2]

Ainsi, nous avons constitué une idée globale quant au périmètre d'intervention du contrôle classique. Il s'agit en effet, de l'approbation des crédits budgétaires et la discussion du programme d'action du Premier Ministre pour ce qui est de la mission de l'Assemblée

[1] L'IGF est régie par le DE 08-272 du 06 septembre 2008 quant aux attributions, par le DE 08-273 du 06 septembre 2008 quant à l'organisation de ses structures centrales et par le DE 08-274 du 06 septembre 2008 pour ce qui est de l'organisation et attributions des inspections régionales de l'IGF.
[2]Manuel de procédures de l'IGF, Edition 2012.

Populaire Nationale ; du rapprochement entre la comptabilité du gestionnaire et celle tenue parallèlement par le comptable public (apurement des comptes) pour ce qui est du contrôle exercé par la cour des comptes ; du contrôle de régularité quant à la disponibilité des crédits, des actes d'engagement de la dépense accomplis par les ordonnateurs, ceci outre la tenue d'une comptabilité des engagements pour ce qui est des contrôleurs des dépenses engagées ; quant à la mission de l'IGF, elle consiste en un contrôle de régularité et de l'efficience portant sur toutes les phases de collecte des ressources financières publiques à savoir la constatation, la liquidation et le recouvrement et celles de la dépense publique qui sont l'engagement l'ordonnancement ou le mandatement et le paiement d'un côté, et toute mobilisation des finances publiques semi publiques et d'utilité publique d'un autre.

3.4.2.2. Périmètre du contrôle de performance

Le contrôle de performance de son côté n'est pas aussi large que le contrôle classique. Néanmoins, il peut être exercé tant à priori qu'à postériori. Le parlement peut exercer un contrôle de performance, notamment à travers l'obligation aux gestionnaires de rendre compte[1] quant à la performance des programmes, et ce à travers des projets annuels de performance pour justifier la demande de crédits en plus de rapports annuels de performance l'année suivante ; Les rôles des contrôleurs financiers et des comptables publics ne sont pas modifiés, mais étendus (jugement par le contrôleur financier de la cohérence des actions dans le temps, garantie par le comptable de l'exhaustivité des opérations et de la sincérité des comptes mais aussi des bilans patrimoniaux) ; l'Inspection Générale des Finance (dont l'intervention peut être conjointe avec l'Inspection Générale Ministérielle de l'établissement audité) et la cour des comptes exercent des audits de performance et de bonne gestion financière auprès des établissements publics et d'évaluation des résultats des politiques publiques, des programmes et des projets publics.

Il y a lieu de mentionner que même dans le contexte actuel, l'IGF exerce un contrôle qui s'inscrit dans le domaine de la performance prévu par le DE n°08-272 du 06 septembre 2008 fixant les attributions de l'inspection générale des finances en son article 4. Ces interventions porte sur l'évaluation des performances des systèmes budgétaires ou se présente sous forme d'études et analyses financières et économiques en vue d'apprécier l'efficience et l'efficacité de l'administration et la gestion des ressources financières et autres moyens publics.

[1] Cette obligation a été explicité dans la LOLF du 01 Août 2001, mais en réalité elle a existé depuis toujours dans la constitution française en son art 15 manière plus large « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration».

En France, Le contrôle de performance effectué par l'Inspection Générale des Finances et la cour des comptes à travers des audits de performances se fait sur la base d'une normalisation bien déterminée. La cour des comptes européenne a consacré à cet effet tout un manuel dédié à l'audit de performance, ceci dans le but de répondre aux besoins des auditeurs et du personnel d'encadrement, notamment en renforçant leurs compétences professionnelles dans ce domaine et ainsi réaliser des audits de performance d'une très bonne qualité.

Chapitre 02 : Etudes et analyses des différents contrôles exercés sur les entreprises publiques économiques (EPE).

Il n'ya pas de bonne gestion sans un système de contrôle efficace. C'est pourquoi, tous les textes de lois régissant l'organisation et la gestion des entreprises publiques économiques contiennent des dispositions relatives au contrôle de ces entités.

En effet, l'entreprise publique économique, tel que le prévoit les textes de loi régissant ces entités économiques, est soumise aux divers contrôles tant internes qu'externes. Le caractère hybride de l'entreprise publique, qui tout en préservant son autonomie de gestion, doit adosser son appartenance à l'Etat. De ce fait, les gestionnaires de ces entreprises doivent se doter de mécanismes de contrôle de gestion et d'évaluation de la performance à fin de s'assurer que les multitudes de décisions prises, concourent toutes à la réalisation des objectifs de l'entreprise et en cas de déviation, d'en détecter les causes et de prendre des mesures correctives. Aussi, l'appartenance de l'entreprise à l'Etat, confère à ce dernier un droit de regard, et ce, par le biais d'organismes et institutions dûment mandatées, à fin de s'assurer de la bonne utilisation des ressources engagées.

Dans ce présent chapitre, nous essayerons d'étudier les différents types de contrôles opérés sur et dans l'entreprise publique économique. En premier lieu, il est question de mettre en exergue les mécanismes de contrôle interne, tels que dictés par la doctrine économique (section 01). En seconde étape nous nous intéresserons au contrôle exogène, celui exercé par l'Etat, à travers l'intervention de la cour des comptes, de l'inspection générale des finances, et des commissaires aux comptes (section 02).

Section 01 : Etudes et analyses du contrôle endogène.

Dans la présente section, nous allons voir les différents contrôles endogènes qui s'exercent sur l'entreprise entre autres le contrôle et l'audit interne, et l'application des procédures de contrôle de gestion. L'ensemble de ces contrôles concourent au renforcement de la qualité de performance de l'entreprise.

Vu l'importance de ces concepts, il est utile de voir les différents éléments qui les caractérisent, avant d'examiner le processus de contrôle au sein de l'entreprise publique économique.

1.1. Contrôle interne :

Face à des situations de gestion quotidienne, les responsables d'entreprises doivent prendre chaque jour des décisions. Ces dernières sont prises sur la base de données « analyses et rapports» qui leurs sont fournis, à leurs intention par le biais des systèmes. On devine sur ce point de vue, la portée de telles décisions si ces données ne sont pas sincères.

Pour éviter de telles déconvenues, l'entreprise à tout intérêt à mettre en place un système de contrôle interne.

1.1.1 Définition du contrôle interne :

« *Le contrôle interne n'est, en soit, ni un système distinct, ni une fonction de l'entreprise. Il est idéalement une préoccupation : la volonté de l'entreprise, qui organise son entreprise, de prévoir dans chacune des modalités qui concourent à sa gestion, les ''sécurités'' qui permettent d'en assurer, autant que possible, l'autorégulation et l'autocontrôle. C'est la présence de ces sécurités dans les systèmes qui manifeste le contrôle interne de l'entreprise dans les domaines aussi bien techniques qu'administratif.*[37] »

Pour sa part l'Institute of international audit (IIE) indique :

« *…Aussi du point de vue de l'organisation, les contrôles internes représentent toutes les activités qui visent à assurer que l'organisation est à même d'atteindre ses objectifs et ses buts. Dans la présente directive, le contrôle interne est considéré comme étant synonyme de contrôle au sein de l'organisation(…) C'est l'ensemble intégré des systèmes contrôlés, utilisés par une organisation pour atteindre ses objectifs et ses buts*[38]».

Donc le contrôle interne est l'ensemble des sécurités contribuant à la maitrise de l'entreprise. Il a pour but d'un coté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, et de l'autre l'application des instructions de la direction et favoriser l'amélioration des performances de l'entreprise pour maintenir sa pérennité.

1.1.2 Les objectifs du contrôle interne:

Selon les auteurs Robert et M.P MAIRESSE [39]*: « Le contrôle interne est un dispositif de la société, défini et mis en œuvre sous sa responsabilité. Il comprend un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions adaptées aux caractéristiques propre de chaque société qui contribue à la :*

[37] Ordre des Experts-Comptables et des Comptables Agréés, 1977, op cit.

[38] Les normes d'audit interne de l'Institute of International Auditors, recommandation 300.02**.**

[39] R.OBERT et M-P.MAIRESSE, Comptabilité et audit, p 468.

- La protection et la sauvegarde du patrimoine de l'entreprise : le patrimoine au sens juridique du terme représente l'ensemble des droits et obligations de l'entreprise. Sur le plan pratique, il englobe les biens, les droit, les hommes…etc.

  La protection du patrimoine s'entend, plus particulièrement, comme le fait de protéger, et l'action de favoriser la croissance et le développement de l'entreprise.

- La qualité de l'information : la gestion efficace de l'entreprise implique la diffusion d'informations fiables et sincères à tous les niveaux et plus particulièrement à celui de la direction générale. L'information est jugée pertinente s'il y a adéquation entre le problème soulevé et les données fournies, elle constitue alors une base de décision. L'information non pertinente parce qu'elle est trop tardive ou trop complexe n'est d'aucune utilité, elle peut même être la cause d'un préjudice important.

- L'application des instructions et orientations fixées par la direction : dans une entreprise ou le nombre et la complexité des problèmes à résoudre, nécessitent des décentralisations et des délégations de pouvoirs, ce qui rend plus difficile la surveillance et le contrôle, dés lors toute entreprise doit mettre en place un système de contrôle interne qui puisse lui permettre d'assurer l'application correcte des instructions de la direction générale par les responsables à tous les niveaux.

  A cet effet, un ensemble de procédures écrites, une délimitation des pouvoirs de chaque responsable, la séparation des fonctions constituent de ce point de vue une bonne sécurité pour l'entreprise.

- L'amélioration des performances : le contrôle interne, loin de constituer un surplus de travail est à l'origine d'un allègement des tâches tout en maintenant un niveau général de sécurité élevé.

  Par l'analyse des procédures et circuits des documents, on obtient une rationalisation des tâches et l'élimination des travaux inutiles.

  Par la mise en évidence des faiblesses de l'entreprise, on souligne les secteurs où les erreurs et les négligences se trouvent en terrain favorable.

1.1.3 Contrôle interne et audit interne :

C'est dans ce rapprochement que réside la confusion terminologique la plus fréquente, certaines entreprises Françaises ayant préféré dénommer « contrôle interne » leurs services d'inspection par une « sorte d'allergie » à l'emploi du terme anglo-saxon « audit interne ». Si l'on se réfère à la définition de l'institut Français des Auditeurs et Contrôleurs internes :

« L'audit interne est dans l'entreprise, la fonction chargée de réviser périodiquement les moyens dont disposent la direction et les gestionnaires de tous niveaux pour gérer et contrôler l'entreprise. Cette fonction est assurée par un service dépendant de la Direction, mais indépendant des autres services, ses objectifs principaux sont, dans le cadre de révisions périodiques, de vérifier que les procédures comportent les sécurités suffisantes, que les informations sont sincères, les opérations régulières les organisations efficaces, les structures claires et bien adaptées »[40]

Toutefois, l'AMF[41], dans un rapport intitulé manuel de contrôle interne[42], précise que le service d'audit interne lorsqu'il existe, a la responsabilité d'évaluer le fonctionnement du dispositif de contrôle interne et de faire toutes préconisations pour l'améliorer, dans le champ couvert par ses missions. Il sensibilise et forme l'encadrement au contrôle interne mais n'est pas directement impliqué dans la mise en place et la mise en œuvre quotidienne du dispositif. Le responsable de l'audit interne rend compte à la Direction Générale et, selon des modalités déterminées par chaque société, aux organes sociaux, des principaux résultats de la surveillance exercée.

Cependant, il faut préciser que le contrôle interne aussi bien conçu qu'il soit, ne peut offrir qu'une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'entité. Le contrôle interne ne supprime jamais totalement le risque d'erreur, de fraude, d'inefficience, d'inefficacité, mais il permet de les prévenir, de les limiter autant que possible. Et c'est à l'audit d'évaluer ce dispositif et de vérifier qu'il produit bien les actions souhaitables.

Pour l'audit il constitue donc un élément fondamental à la fois pour l'appréciation de l'entreprise, de la fonction ou du processus faisant objet de la mission d'audit et pour le choix des méthodes d'audit à employer puisqu'un contrôle interne défaillant oblige l'auditeur à examiner de manière plus approfondie.

[40] Meguellati (I.), op.cit, P 06
[41] Autorité des Marchés Financiers, créée en France pour objectif de renforcer l'efficacité et la visibilité de la régulation de la place financière française. (www.amf-france.org).
[42] Cadre de référence du contrôle interne, travaux du groupe de place établi sous l'égide de l'AMF, 2005, p 9

1.2. Contrôle de gestion:

En management, le terme synonyme de contrôle est le mot maitrise car le processus consiste à minimiser l'écart entre la situation projetée et l'état de l'entreprise.

1.2.1 Définition du contrôle de gestion:

Dans l'histoire des entreprises, le contrôle est d'abord perçu comme le respect d'une norme, cette vision est dépassée pour qu'aujourd'hui, le contrôle vise à orienter les décisions vers des niveaux de performances.

« Un système de contrôle de gestion est un processus de collecte et d'utilisation de l'information. Il contribue à la réalisation et à la coordination des prévisions et des prises de décision dans les différentes sections de l'organisation, il agit sur le comportement des personnels. L'objectif du système est d'améliorer la prise de décisions au sein de l'organisation».[43]

«Le contrôle de gestion est un ensemble organisé de procédures de pilotage et de communication permettant :

- Aux individus, de se positionner par rapport à leur objectifs ; A l'entreprise, de mobiliser ses énergies et d'optimiser les ressources à court, moyen et long terme ».[44]

Cette définition souligne que le contrôle de gestion utilise un double levier :

- D'une part, il permet l'autonomie des acteurs en leur donnant des points de repères, à travers leurs objectifs spécifiques ;
- D'autre part, il permet à l'entreprise de maîtriser sa cohérence d'ensemble.

Le contrôle de gestion, comme son nom ne l'indique pas, ne se résume pas à contrôler (dans le sens de vérifier). Le contrôle de gestion a une mission bien plus étendue et plus complexe à la fois. Il est conçu pour maîtriser la gestion d'une entreprise, c'est-à-dire pour prévoir, mesurer et contrôler les risques et les performances analysées de l'entreprise, dans un environnement soumis à l'incertitude.

Le contrôle de gestion se situe entre la planification stratégique et le contrôle opérationnel, il garantit la cohérence entre les tâches conduites dans l'entreprise et la réalisation des objectifs stratégiques. Sachant que :

---

[43] Charles Horngren. Alnoor Bhimani. Srikant Datar. George Foster. Georges Langlois, contrôle de gestion et gestion budgétaire, édition nouveaux horizons, France, 2006.

[44] Nobert GUEDJ, le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise, éditions d'organisation,3ème édition, Paris, 2001, page 408.

- *La planification stratégique* vise à identifier les buts de l'entreprise et les ressources nécessaires à leur réalisation.
- *Le contrôle d'exécution* porte sur l'ensemble des tâches conduites dans l'entreprise et qui veille au respect des principes d'efficience et d'efficacité dans leur exécution.

Le processus de contrôle est constitué de trois phases :

- Une phase de finalisation qui consiste à identifier les finalités de l'action, déterminer les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs, préciser les rôles des différents acteurs et établir les normes d'évaluation de la performance ;
- Une phase d'action, de mise en œuvre des plans d'action qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Cette phase nécessite un pilotage de l'action, un suivi des réalisations qui conduit à la mise en œuvre des actions correctives, afin de rapprocher les réalisations définis dans la première phase ;
- Une phase de post-évaluation qui intervient à l'issue de la précédente et qui consiste à mesurer les résultats obtenus et à évaluer la performance aux objectifs déterminés. Elle se conclut par l'attribution des recommandations, de sanctions en fonction des résultats obtenus.

Pourquoi contrôler ?

Le besoin de contrôle dans une entreprise découle de deux types de problèmes :

- Le premier problème est lié aux manques d'information ou aux difficultés de traitement pertinent de ces informations, autrement dit, ne pas être correctement informés sur les stratégies de l'entreprise, sur le rôle et l'action du personnel de l'entreprise ou sur ce qui est attendu d'eux. Les systèmes de contrôle de gestion sont des procédures fondées sur l'information permettant de pallier ces manques.
- Le second problème est lié à la convergence entre les buts des individus et ceux de l'entreprise, c'est-à-dire, que les personnels ont des objectifs propres, qui ne sont pas ceux de l'entreprise. Le contrôle de gestion a pour objectif de réduire les écarts entre ces différents objectifs.

Donc le rôle contrôle de gestion, au sein de l'entreprise, a pour objectif d'éviter que ces deux types de problèmes ne remettent en cause la performance de l'entreprise.

La réalité des entreprises publiques économiques en Algérie, est loin de correspondre aux démarches théoriques proposées pour le contrôle de gestion. Si la comptabilité générale

existe dans les entreprises, la comptabilité analytique apparait peu fréquemment et le contrôle de gestion encore moins.

1.2.2 Caractéristiques du contrôle de gestion :

Le contrôle de gestion repose sur une modélisation, généralement implicite, de l'entreprise qui relie, par la médiation d'un ensemble de dispositifs, ses choix stratégiques, les comportements et les résultats. Il est principalement caractérisé par son rôle de mécanisme de pilotage qu'il joue au sein des entreprises. A travers la production d'informations qu'il génère, il participe à l'efficacité des activités.

L'essence du contrôle de gestion est de collecter et d'analyser les informations pertinentes qui seront mises à la disposition des managers. Il fournit une quantité d'informations avec une fiabilité maximale. Il réunit des données financières d'une entreprise (résultat net, coût des matières premières, ...) et des données non financières (délai de réponse au client, absentéisme, accidents, ...). La collecte de ces informations provient de sources différentes cela dépend de l'information recherchée, soit à l'intérieur de l'entreprise ou de son environnement extérieur.

Pour être efficace, le contrôle de gestion doit être aligné sur la stratégie de l'entreprise. Il doit être adapté à sa structure et inciter le personnel à œuvrer à la réalisation des objectifs.

1.2.3Les indicateurs du contrôle de gestion :

Le contrôle de gestion doit apporter essentiellement les outils de connaissance des coûts, des activités, et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les activités ou les résultats obtenus, et ce, par l'usage d'indicateurs sur les deux volets : physique et économique.

- Les indicateurs physiques sont indispensables pour traduire une réalité complexe et évolutive et guider plus directement les actions. Ils doivent être structurés autour de toutes les fonctions de l'entreprise. Ces indicateurs aident à mesurer la satisfaction des clients, la qualité, les délais d'exécutions des commandes, la fiabilité du matériels, les niveaux de formation du personnel,...

  Ils doivent être définis d'une manière rigoureuse que les indicateurs financiers, afin de leur conférer la même crédibilité.
- Les indicateurs économiques sont également indispensables et indissociables des indicateurs physiques.

L'usage simultané d'indicateurs physiques et économiques permet de s'assurer que les plans d'actions conduisent aux résultats attendus. Parmi ces indicateurs, on peut citer :

- Indicateurs sur l'activité de l'entreprise (appréciation de la gestion de l'entreprise ainsi que le suivi et l'utilisation des ressources de l'entreprise), exemple : investissement, emprunts bancaires, crédits fournisseurs, avances clients... ;
- Indicateurs sur les coûts de fonctionnement et d'équipement de l'entreprise, exemple: frais de formation, charges d'exploitation, frais d'équipements... ;
- Autres indicateurs financiers et non financiers, exemple : contentieux, recouvrement...

1.2.4 Les outils du contrôle de gestion :

M. Leroy[45]propose une classification des outils de pilotage dans l'entreprise en se référant à la nature de l'information recherchée et le niveau d'intervention dans le processus managérial. Pour cela, il distingue trois fonctions ou rôle de ses outils :

- Les outils prévisionnels : leur rôles consistent à étudier le futur et de s'y intéresser en fonction des opportunités et du savoir-faire ;
- Les outils de suivi de réalisation : ils permettent d'interpréter les écarts et de prendre les décisions correctives ;
- Les outils d'appui : ils constatent les performances et tendent à fournir des explications.

1.2.4.1 Les outils prévisionnels :

La gestion prévisionnelle a pour objectif d'orienter le choix des axes stratégiques de la direction générale, ses objectifs généraux et la détermination des hypothèses économiques. Le contrôle de gestion peut effectuer des simulations pour anticiper les résultats selon les différents scénarios, et produire à l'intention de la direction générale, des projections de résultats annuels probables. Pour atteindre ses objectifs nous avons les plans et le budget.

1.2.4.1.1 Le plan :

Orienté vers le pilotage à moyen terme, il permet de passer d'une réflexion générale sur les métiers et les stratégies, à une formalisation des objectifs, des actions et des ressources nécessaires. On distingue :

[45] Leroy (M.) : Le tableau e bord, Ed. Organisation, paris, 1991.

- Le plan stratégique : représente la suite logique d'un plan d'affaires. Il sert à définir les finalités, les missions et à formaliser la vocation de l'entreprise et ses objectifs généraux à moyen et à long terme.
- Le plan opérationnel : c'est la traduction des choix stratégiques en actions. Il quantifie les objectifs retenus, donne une traduction financière des moyens nécessaires à leurs réalisations, définit les actions à mener, mesure leur rentabilité et présente les principaux indicateurs d'activités de performance pour suivre l'exécution des plans d'actions[46].

1.2.4.1.2 Le budget :

Il se définit comme étant « l'expression quantitative comptable et financière d'un programme d'action envisagé pour une période donnée. Le budget est établi en vu de planifier l'exploitation future et de contrôler a postériori les résultats obtenus[47] ». Le budget est donc, l'expression monétaire des objectifs de l'organisation. Une fois élaboré, le budget sert, d'outils de suivi afin de s'assurer que les prévisions de revenus et de coûts soient respectés par chacun des utilisateurs. Le budget, aussi utilisé permet une meilleure coordination et un meilleur contrôle des finances de chaque centre de responsabilité.

La procédure budgétaire classique se limite à la simple anticipation des recettes et des dépenses de l'année suivante. Par contre, la perception moderne du management le considère comme un contrat par lequel les responsables de centres s'engagent pour réaliser des objectifs préalablement tracées. Il permet de coordonner les objectifs par le biais du contrôle de gestion et les réalisations.

1.2.4.2 Les outils de suivi de réalisation :

Cette catégorie d'outils accompagne le système de gestion tout au long de sa mise en œuvre. Pour cela les dirigeants utilisent :

1.2.4.2.1 La comptabilité générale :

La traçabilité des opérations réalisées par l'entreprise dans le cadre de son activité constitue l'objet majeur de la tenue d'une comptabilité générale. Cet outil permet de codifier et de produire des informations adaptées aux utilisateurs :

- Pour les bailleurs de fonds (investisseurs et banquiers) : bilan et compte de résultats ;
- Pour l'administration fiscale : déclaration fiscales ;
- Pour les chefs de services : états de suivi des budgets.

[46] Un plan d'action est la liste des actions concrètes visant réaliser des objectifs mesurables
[47] Menard (L.) : Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion, paris, 1994.

A cet effet, la comptabilité générale enregistre les échanges entre une entreprise et son environnement économique, produit des états financiers qui sont publiés[48]. Pour remplir son rôle, sa tenue et son fonctionnement ont été, fortement, codifié par le législateur.

1.2.4.2.2 La comptabilité analytique ou comptabilité de gestion :

Cette comptabilité, non formalisée, s'intéresse à la formation de la performance économique de l'entreprise, dont elle observe les coûts. Dans ce sens, elle est un outil déterminant pour les managers, puisqu'elle offre la possibilité de piloter leurs coûts de façon détaillée.

Par ailleurs, on distingue plusieurs coûts et donc de résultats : coûts variables/ coûts fixe (marge sur coûts variables), coûts direct/ indirects (marge sur le coût direct) ; coûts complets (résultat analytique), coûts marginaux.

1.2.4.2.3 Le contrôle budgétaire :

Le contrôle de gestion est caractérisé notamment par la comparaison périodique des prévisions budgétaires, des réalisations et l'analyse des écarts. Le contrôle budgétaire conçu comme un instrument de contrôle de gestion, consiste en une confrontation :

- ✓ Des objectifs et des réalisations : il s'agit d'un contrôle d'efficacité.
- ✓ Des consommations réelles des moyens (intrants) connus grâce à la comptabilité analytique, et des consommations normales (celles attendues), calculées sur la base du volume d'activité réalisé, il s'agit d'un contrôle d'efficience.

C'est un outil de contrôle par les résultats, sa logique consiste, au-delà du calcul des écarts, à s'interroger sur les origines des déviations, aussi bien en termes de responsabilité (qui est responsable ?) qu'en terme de pilotage (quels sont les produits ou services concernés ? quelles sont les causes ? quelles sont les composantes du résultat touchés ?). Il permet ainsi à l'entreprise de voire, dans l'immédiat, si elle progresse vers ses objectifs et essayera d'améliorer les bases de ses prévisions et la qualité de ses choix stratégiques.

Le contrôle n'a d'intérêt que s'il est conçu pour préparer des actions correctives et susciter des décisions relatives à l'amélioration de la situation. Dans ce sens, le contrôle budgétaire devient un véritable outil de régulation et de pilotage.

1.2.4.2.4 Le reporting

« Le reporting est un ensemble de documents qui ont pour but de fournir des informations sur la situation et les résultats des centres de responsabilités ».[49]

---

[48] Bouquin (H.) : Comptabilité de gestion, Ed. Economica, 5è édition, 2008, P 7.

[49] Nobert GUEDJ, le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise, éditions d'organisation, 3ème édition, Paris, 2001.

« Le reporting est outil de suivi et d'évaluation des performances. Sa principale mission est l'information de la hiérarchie sur l'état et l'évolution des unités centralisées, il permet de rendre compte du degré de réalisation des objectifs ».[50]

D'une façon générale, le reporting véhicule un ensemble d'indicateurs de résultats, construit à postériori, afin d'informer la hiérarchie sur les performances de l'entreprise. Il constitue un moyen puissant de suivi des prévisions et de correction des écarts constatés. Il est composé de deux volés :

- Un *volet comptable* qui compare les réalisations aux prévisions, de façon à identifier et à analyser les écarts ;
- Un *volet de gestion* qui cherche à identifier les causes des écarts et à définir les actions correctives nécessaires.

Le reporting dépend directement de la manière dont l'entreprise est structurée. Beaucoup d'entreprises estiment qu'il est profitable de décentraliser. De ce fait, il sera difficile d'avoir régulièrement les informations sur toutes les actions qui ont été mené pour prendre des décisions. C'est le reporting qui viendra mesurer le degré de réalisation des objectifs.

1.2.4.2.5 Le tableau de bord :

L'outil privilégié du processus de contrôle de gestion est le tableau de bord, car il constitue un instrument de mesure de la performance facilitant le pilotage et un moyen d'aide à la décision.

Il est définit comme étant « un système d'information qui focalise l'attention des responsables sur les points clés à surveiller pour garder la maitrise de l'action »[51].en effet, grâce au tableau de bord le responsable peut ainsi comparer ses performances réelles à ses objectifs et réagir en conséquence à son niveau.

Il contribue à réduire l'incertitude, il fournit toutes les informations concernant l'atteinte des objectifs aux différents niveaux hiérarchiques de l'entreprise. Il représente, à la fois, une centrale de données qui remplie et sélectionne les informations existantes et un moyen d'apprécier la délégation de pouvoir. Le tableau de bord :

- Cerne la zone où se manifeste le problème ;
- Prend sous contrôle les éléments révélateurs d'incidents ;
- Peut être un instrument qui veille à déceler les opportunités et les risques nouveaux ;

[50]Thierry Cuyaubère, Jaques Muller, contrôle de gestion, édition Group Revue Fiduciaire, 7ème édition, Paris, 2004, page 303.
[51] Gervais (M.) : Contrôle de gestion, Ed. Economica, Paris, 2005, P70.

- Permet le contrôle de gestion en mettant en évidence les performances réelles et potentielles et les dysfonctionnements ;
- Un support de communication entre les responsables ;
- Favorise la prise de décision, après analyse des valeurs, et la mise en œuvre des actions correctives.

La difficulté d'élaboration du tableau de bord réside dans la sélection d'indicateurs parmi la masse d'informations fournie. Les indicateurs choisis doivent être :

- Pertinents : répondre, au bon moment, aux besoins du responsable auquel le tableau de bord s'adresse.
- Obtenus rapidement : pour pouvoir mener à temps les actions correctives.
- Synthétiques : l'ensemble des indicateurs doivent fournir une image globale et complète de l'entreprise.
- Contingents : répondre à la situation et aux attentes du moment.

Le tableau de bord nécessite un système d'information pertinent, et il doit être présenté sous une forme claire et signifiante, et ces indicateurs peuvent prendre la forme d'écarts, de ratios, de graphiques, ...

a) Le tableau de bord équilibré (balanced scorcard BSC)

Le tableau de bord équilibré est issu des travaux d'un professeur-consultant américain, R. Kaplan, et d'un consultant fondateur de l'unité de recherche de KPMG, D. Norton, au début de la décennie 1990. Présenté initialement par ces concepteurs comme un outil d'évaluation de la stratégie et de la mesure de la performance.[52]

Il a pour ambition de proposer un ensemble complet d'indicateurs de performance, ces derniers sont aussi bien financiers et non financiers.

« Le tableau de bord équilibré (BSC) peut être défini comme un outil de pilotage de la performance, de communication et de management ».[53]

En effet, il a pour objectif de permettre à l'entreprise de s'assurer :

- Que des objectifs stratégiques sont bien traduits dans les processus, les budgets.
- Que toutes les actions mises en œuvre dans l'entreprise convergent vers la réalisation de ces objectifs stratégiques.

Il permet de communiquer et de développer la stratégie, de fixer des objectifs opérationnels à chacun. Il fournit le cadre de la mise en œuvre de la stratégie en s'intéressant

[52] Hélène Loning, Véronique Malleret, Jérôme Méric, Yvon Pesqueux, Eve Chiapello, Daniel Michel et Andreu Solé, le contrôle de gestion, édition Dunod, 2ème édition, Paris, 2003.
[53] Farouk hémici, Christoph Hénot, le contrôle de gestion, édition Bréal, Paris, 2007, page 157.

non seulement à la réalisation des objectifs financiers mais aussi aux objectifs non financiers qu'une entreprise doit atteindre afin d'accomplir ses objectifs financiers. Le tableau de bord équilibré tire son nom de la recherche d'un équilibre entre les indicateurs financiers et non financiers.

Ce tableau mesure la performance de l'entreprise sur quatre (04) perspectives complémentaires, la perspective financière, la perspective clients, la perspective d'amélioration des processus internes et la perspective d'apprentissage et d'accroissement des compétences humaines et organisationnelles.

- **Perspective financière :** elle permet d'apprécier la rentabilité de la stratégie de l'entreprise.
- **Perspective des clients :** elle permet d'apprécier la capacité de l'entreprise à réussir sur les segments de clientèles visés.
- **Perspective interne** : elle fait références aux opérations internes qui ont une influence sur la qualité des prestations fournies aux clients et donc sur la rentabilité (dimension clientèle et financière).
- **Perspective d'apprentissage et d'innovation :** elle concerne les compétences nécessaires pour gérer de manière optimale les processus en créant de la valeur pour les clients et les actionnaires.

Ces quatre perspectives apparaissent hiérarchisées, la performance sur la dernière alimentant la performance sur la précédente et ainsi de suite jusqu'à l'atteinte de l'objectif ultime qui est la performance financière. L'ensemble constitue un tableau de bord équilibré.

a) **Les principes fondamentaux :** selon Kaplan, la démarche BSC repose sur les principes suivants[54] :
   - **L'élaboration de la carte stratégique et de la BSC :** l'entreprise élabore sa stratégie, laquelle est déclinée en objectifs opérationnels. Le tableau de bord équilibré permet d'identifier les moyens à mobiliser pour accroitre la création de la valeur aux clients et augmenter le chiffre d'affaire.
- **Cohérence stratégie-organisation :** les unités opérationnelles doivent mettre en évidence les relations entre les processus internes et les objectifs ainsi que les indicateurs les plus pertinents en fonction de la stratégie de l'entreprise.

[54] Farouk hémici, Christoph Hénot, le contrôle de gestion, édition Bréal, Paris, 2007, page 158.

- **Convergence stratégie-comportement :** la stratégie ne doit pas se limitée comme affaire de la direction générale, mais elle doit être comprise par tout le personnel afin que chacun y inscrive ses actions et ses objectifs, ce qui engendre une motivation plus grande du personnel pour améliorer la performance. Donc, il faut impliquer tout les responsables dans le tableau de bord équilibré afin d'assurer sa réussite.
- **Indicateurs et mesures de performance :** le tableau de bord équilibré suppose également l'identification et la mise en place d'indicateurs permettant de connaître les variables les plus importantes et d'y adapter en permanence le système des évolutions internes et externes.

La construction du tableau de bord équilibré tente de rappeler l'équilibre souhaité entre le court terme et le long terme, entre les critères financiers et les critères non financiers, entre la performance interne et la performance externe.

b) Avantage et inconvénient du tableau de bord équilibré

- *Avantage* **:** des indicateurs synthétiques assurant une plus grande convergence des actions et de la stratégie. Le tableau de bord équilibré met l'accent sur les indicateurs qualitatifs (exemple : satisfaction des clients).
- *Inconvénient* **:** la difficulté d'interprétation de certains indicateurs qualitatifs.

c) Traits communs entre le tableau de bord et le tableau de bord équilibré

- Combinaison d'indicateurs financiers et physiques permettant d'évaluer la performance dans sa globalité ;
- Présence d'indicateurs de pilotage centrés sur les variables clés de la gestion de l'entreprise ;
- Choix d'un nombre restreint d'indicateurs ;
- Souci de traduire la stratégie au niveau opérationnel et de relier les indicateurs aux objectifs stratégiques de l'entreprise ;
- Accent mis sur l'anticipation et la réactivité.

1.2.4.3 Les outils d'appui :

En plus des outils de mesure et de suivi, les dirigeants utilisent des outils supports nécessaires dans l'éclairage de la situation de gestion. A cet effet, le banchmarking joue un rôle déterminant.

1.2.4.3.1 Le Banchmarking :

Le banchmarking est définit comme étant : « un processus continu d'évaluation des produits, services et méthodes d'une entreprise par rapport aux entreprises reconnues comme leaders d'un secteur donné »[55]. Au sens général, le banchmarking est un processus d'évaluation et d'amélioration de la performance.

En somme, tous les outils de contrôle de gestion présentés jusqu'au là, servent de système d'information procurant l'ensemble des données nécessaires à faire des prévisions, à suivre les réalisations et joue le rôle d'appui au pilotage de l'entreprise.

Ainsi, les différents modes de contrôle endogène présentés, leurs importances élucidées, il est nécessaire d'en établir le lien avec la réalité des entreprises publiques économiques algériennes.

1.3. Processus et limites du contrôle dans l'entreprise publique économique :

L'entreprise économique algérienne accuse des retards considérables dans le domaine de contrôle de gestion pour plusieurs raisons principales. Le système d'information est souvent insuffisamment structuré : absence de comptabilité analytique, de tableau de bord et d'une rigoureuse procédure budgétaire. Les préalables humains et organisationnels font également défaut : sensibilisation, formation et vulgarisation du rôle du contrôleur de gestion. Ce qui induit à un rôle purement policier légué au contrôleur.

Abdelhak LAMIRI[56], estime que dans la plupart des entreprises publiques, il est constaté un faible niveau de concertation dans le processus d'élaboration des plans annuels ou pluriannuels. Dans son analyse, il pose comme conditions pour le redressement de l'entreprise publique, les échanges de point de vue entre responsables de structures, leurs supérieurs et le contrôleur de gestion, pour l'évaluation des écarts et la prise de mesures correctives.

Les difficultés fondamentales du contrôle de gestion sont :

- Tout n'est pas mesurable ;
- Difficulté de choix des indicateurs, lorsque les indicateurs sont mal choisis, ils peuvent conduire à exiger l'impossible et limitent la confiance accordée au système de contrôle de gestion ;
- Il ne faut pas se contenter des indicateurs du contrôle de gestion, car ils s'avèrent qu'ils ne détectent pas tout au sein de l'entreprise.

[55] Mahmoudia (M.) : op.cit, P 68.
[56] LAMIRI (A.), op.cit, P 112.

La limite du *contrôle de gestion interne* réside dans le fait que, la structure chargée d'assurer se contrôle n'est pas autonome et elle est très dépendante des autres structures et du dirigeant. Il est difficile de laisser le contrôle de gestion à sa place, car il se situe au carrefour de plusieurs fonctions et sous l'effet de tendances et de pressions des autres acteurs. Il peut ainsi se limiter à un contrôle formel. Dans ce sens, il apparaît que les contrôleurs de gestion n'ont pas la possibilité vis-à-vis du dirigeant de proposer et de développer des analyses. Cette activité relève théoriquement de la fonction du contrôleur de gestion, mais elle n'est pas toujours prise en compte dans l'entreprise. Généralement, malgré l'introduction d'indicateurs, l'entreprise ne reconnaît pas au contrôleur de gestion la capacité de jouer un rôle véritablement autonome et actif. Leur activité se limite toujours au recueil, à la compilation des données dans le cadre de reporting. On peut dire qu'il il s'agit d'un contrôle assuré par l'entreprise et pour le compte de l'entreprise, ceci peut être considéré comme une faiblesse et une défaillance de ce contrôle.

Section 02 : Etudes et analyses du contrôle exogène.

Outre le contrôle interne, l'entreprise publique économique est soumise à divers contrôles externes qui s'exercent périodiquement par différents organismes et généralement a postériori, c'est-à-dire il ne dépend pas de l'entreprise. Il est plus autonome et plus efficace par rapport au contrôle de gestion interne, car il est assuré par des contrôleurs externes, qui ne s'immiscent pas dans la gestion de l'entreprise à contrôler.

Ils visent à vérifier la conformité des actes de gestion à la règlementation et des résultats aux objectifs. En d'autres termes leurs objectifs est l'appréciation de l'efficacité économique.

La portée de cet objectif se dégagera en examinant les principales formes de contrôle exogène à savoir :

- Le contrôle des commissaires aux comptes ;
- Le contrôle de la cour des comptes ;
- Le contrôle exercé par l'inspection générale des finances (I.G.F).

2.1 Le contrôle des commissaires aux comptes :

2.1.1 Nature d'une mission de commissariat aux comptes :

Le commissariat aux comptes est une mission d'audit à caractère légal dans la mesure où elle est imposée par la loi sur les sociétés. Le commissaire aux comptes, nommé par l'assemblée des associés et, en cas de carence, par voie de justice, a pour mission permanente

de vérifier les comptes de la société, en vue d'émettre son avis sur leur régularité, sincérité et image fidèle. Il est, également, chargé par la loi de certaines vérifications spécifiques et de certaines missions connexes[57].

Le commissaire aux comptes a ainsi une mission d'information, de prévention et de protection. Son rapport est d'une diffusion très large. De ce fait, sa mission est d'intérêt public.

En Algérie, l'activité de commissariat aux comptes est régie par la loi n° 91-08 du 27 avril 1991 relative à la profession d'expert comptable, de commissaire aux comptes et de comptable agrée, notamment dans son article 28 qui :

- détermine les entités qui y sont tenues à ce types de contrôle;
- fixe les missions dans leur objet et leurs conditions d'exercice ;
- désigne les destinataires des communications et rapports du commissaire aux comptes.

Le commissariat aux comptes constitue ainsi un ensemble de missions qui peuvent s'ordonner en 3 catégories principales[58] :

- Une mission d'audit conduisant à certifier que les comptes présentés répondent aux qualificatifs de régularité, de sincérité et d'image fidèle ;
- Des missions spécifiques intervenant dans le cadre de sa mission de certification et qui ont pour objet soit :
    - De vérifier la sincérité de certaines informations ;
    - De s'assurer du respect de certaines garanties légales particulières ;
- Une mission de communication de ses opinions aux organismes et personnes désignés par la loi.

2.1.2 L'intervention du commissaire aux comptes au sein des EPE :

Le contrôle financier des entreprises publiques économiques est effectué par les commissaires aux comptes, conformément à l'article 16 de l'ordonnance 95-25, et par la suite l'article 10 du décret exécutif 01-283, ce dernier précise « le contrôle des comptes de l'entreprise publique économique entrant dans le champ d'application du présent décret est assuré par un ou deux commissaires aux comptes désignés par l'assemblée générale. Le commissaire aux comptes établit un rapport annuel conformément aux diligences professionnelles sur les comptes de l'entreprise adressé aux membres de l'assemblée générale qui statuera sur les comptes de l'exercice considéré ».

[57] Pr. Berchiche (A.H), Séminaire sur le commissariat aux comptes, IEDF, 2005.
[58] Pr. Berchiche (A.H), Idem.

Par cette réglementation, le rôle des commissaires aux comptes se résume dans les missions suivantes :

- La vérification des comptes, c'est-à-dire, s'assurer de la régularité et de la sincérité de la comptabilité de l'entreprise.
- Vérification de l'application correcte des dispositions législatives et réglementaires ayant une incidence financière.
- Adresser un rapport annuel aux membres de l'assemblée générale.

Enfin, le rapport financier approuvé par l'assemblée générale sera adressé sous forme de résolution au président du conseil des participations de l'Etat, conformément à l'article 6 du décret exécutif n°01-283.

2.2 Le contrôle de la cour des comptes :

La cour des comptes est une institution supérieure de contrôle a postériori des finances de l'Etat, des collectivités territoriales et établissements publics[59].

Le texte de référence en matière d'intervention de la cour des comptes dans la surveillance et le contrôle des entreprises publiques économiques (EPE) en Algérie est l'ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995 relative au fonctionnement et au rôle de la cour des comptes. Cette dernière à été modifiée et complétée en 2010, par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 modifiant et complétant l'ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la cour des comptes.

Le rôle de cette instance est de vérifier les conditions d'utilisation et de gestion des ressources, moyens, matériels et fonds publics par les organismes entrant dans son champ de compétence et s'assure de la conformité de leurs opérations financières et comptables aux lois et règlements en vigueur.

Le contrôle exercé par la cour des comptes vise, à travers les résultats obtenus, à favoriser l'utilisation régulière et efficiente de ressources moyens, matériels et fonds publics et à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques.

La lecture du texte de loi relative à l'exercice du contrôle par la cour des comptes et ses modifications, nous permet de constater que les attributions de cette institution en matière de contrôle sont plus adaptées à l'idée de localisation des intérêts de l'Etat.

[59] Mahmoudia (M.) : op.cit, P 153.

En effet, par son contrôle la cour des comptes s'assure, à l'occasion de ses investigations, de l'existence, de la pertinence, de l'efficacité et de l'effectivité des mécanismes du contrôle et d'audit interne. Dans ce cadre, elle s'assure de la mise en place, dans les administrations et organismes soumis à son contrôle, de systèmes et procédures garantissant la régularité de la gestion de leurs ressources et emplois, la protection de leur patrimoine et de leurs intérêts ainsi qu'un enregistrement et une traçabilité rigoureux et fiables de l'ensemble des opérations financières et comptables réalisées. A ce titre, elle formule toutes les recommandations qu'elle juge appropriées pour le renforcement des mécanismes de prévention, de protection et de gestion optimale des deniers publics.

Les dispositions de l'ordonnance n° 95-20, maintenaient le secteur public économique dans le champ de compétence de la cour des comptes, et ce, au travers de deux dispositions :

- La première est dans l'article 08 qui dispose que « se sont également soumis au contrôle de la cour des comptes… les entreprises et organismes publics qui exercent une activité industrielle, commerciale ou financière et dont les fonds, ressources ou capitaux sont en totalité de nature publique ».
- La seconde concerne l'article 09 qui dispose que « la cour des comptes est habilitée à contrôler… la gestion des participations publiques dans les entreprises, sociétés ou organismes… dans lesquels l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements ou autres organismes publics, détiennent une partie du capital social ».

L'analyse de ces dispositions de loi, nous permet de constater que les EPE sont en face d'un dilemme épineux d'une part, les fonds publics doivent être gérés d'une manière sure et optimale, et d'autre part, le caractère de commercialité réservé à ses entreprises dans le cadre d'une économie de marché exige d'elles plus d'investissements à long terme et plus de risque à prendre pour assurer leur pérennité.

Par ailleurs, les attributions de la cour des comptes en vertu des nouvelles dispositions[60], se voient élargies à la capacité de requérir des sanctions disciplinaires à l'encontre de tout manager public lorsque la faute commise justifie une sanction de cette nature. La disposition de l'article 91 de l'ordonnance 95-20 rend la sanction plus sévère, puisque, le simple fait matériel de rechercher un quelconque avantage justifiera les poursuites et les sanctions de la cour des comptes.

En somme, le maintien du contrôle des EPE par la cour des comptes et son renforcement après les derniers amendements, confirme l'inefficacité des mécanismes de contrôle externes

[60] Articles 27 bis de l'ordonnance n° 95-20.

concernant l'argent public d'une part, et le besoin de mettre une pression supplémentaire sur les managers publics dans leur manière de gérer, ainsi que leurs choix stratégiques. Par conséquent, la prise de risque de la part des dirigeants est très limités se qui affecte négativement la performance de leur entreprise.

2.3 Le contrôle par l'Inspection Générale des Finances (IGF) :

Les entreprises publiques économiques passées à l'autonomie au début des années 1990 ont toutes été dotées en capital social et en organes d'administration et de gestion (PDG, conseil d'administration) censés gérer l'entreprise en toute autonomie. Le contrôle comptable et financier est confié à des commissaires aux comptes ayants les pleins pouvoirs pour vérifier la fiabilité des comptes de la société, proposer des mises en faillite ou des mesures de redressement, et saisir les instances judiciaires en cas de malversations graves commises par les gestionnaires. L'assemblée des actionnaires est la seule habilitée à prendre les décisions affectant l'avenir de la société. Les capitaux publics détenus par les EPE sont des capitaux marchands qu'elles sont censées faire fructifier selon les règles de la commercialité et de la concurrence, consacrées par leur autonomie. Le code de commerce qui régit l'organisation et le fonctionnement des sociétés par action, y compris celles qui détiennent des capitaux marchands de l'Etat, n'autorise aucune autre instance de contrôle que celles qui y sont expressément prévues.

Après vingt ans d'autonomie des entreprises publiques, le gouvernement, dans le souci de garantir l'emploi légal des fonds publics destinés à l'investissement, a introduit des mesures de contrôle contenues dans l'ordonnance n° 08-01[61] du 28 février 2008. Ce texte met les entreprises publiques économiques sous le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF). Cette inspection qui s'occupait jusque là des administrations et offices publics voit ses prérogatives élargies au secteur public économique. L'article 2 de la dite ordonnance dispose que : « Art. 7bis. Nonobstant les dispositions prévues par le code de commerce, les entreprises publiques économiques peuvent faire l'objet de contrôle et d'audit de gestion par l'inspection générale des finances à la demande des autorités ou organes représentant l'Etat actionnaire, selon les condition et modalités fixées par voie réglementaires ».

Ce retour au contrôle de l'IGF peut être justifié par l'inefficacité des contrôles classiques prévus par la réglementation en vigueur concernant la gestion des EPE d'une part, et d'autre part le souci des autorités de préserver les deniers publics, vu l'importance des

[61] Ordonnance n°08-01 du 28 février 2008 complétant l'ordonnance n° 01-04 du 20 Août relative à l'organisation, la gestion, et la privatisation des entreprises publiques économique. JORADP n°11 du 02/03/08.

investissements publics engagés, et ce, dans le cadre de la mise à niveau et de la relance économique.

Conclusion partie 01

En définitive, Diverses formes de contrôle assurent la supervision des entreprises publiques économiques en Algérie. Qu'il soit exercé au sein de l'entreprise par la mise en place de cellule de contrôle de gestion interne, ou bien ceux instauré par la réglementation et mené par des organismes de contrôle spécialisés dûment mandatés à cet effet.

Malgré cette panoplie de contrôle, l'entreprise publique manque toujours d'efficacité économique et réalise de piètres résultats en matière de performance, ce qui explique en grande partie les changements perpétuels dans ses statuts et son mode de gestion.

En effet, le contrôle interne qui, réduit à son rôle répressif, n'a pas pu servir sa mission d'outil de prévention et de maitrise de l'entreprise, ce qui a contraint les pouvoirs publics à introduire des contrôles externes, à fin de parer à toute mauvaise gestion ou autres malversations surtout qu'il s'agit bien de deniers publics dont ils ont (les pouvoirs publics) la charge de préserver.

Partie 02 : Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

Introduction partie 02 :

L'inspection générale des finances joue un rôle primordial en matière de préservation des deniers publics, c'est un organe de contrôle a posteriori qui exerce un contrôle administratif sur pièce et sur place.

L'IGF un organe souple et réactif par ses méthodes de travail, son indépendance, la rigueur et l'importance de ses travaux, qui joue un rôle central dans la préservation des deniers publics. Avec la promulgation de l'ordonnance 08-01du 28fevrier 2008 , modifiant et complétant l'ordonnance 01-04 du 20 aout 2001 relative a l'organisation , la gestion et la privatisation des EPE et du décret exécutif 09/96 du 22 février 2009 portant sur les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques par l'inspection générale des finances, les pouvoirs de cette dernière se sont vu des renforcés sur les entreprises publiques.

Cette ordonnance a renforcé l'encrage juridique du contrôle externe exercé par l'IGF, étant désormais habilitée à effectuer des missions d'audit et de contrôle de gestion au niveau des entreprises publiques économiques et les personnes morales ou physiques du secteur privé. Ce contrôle a pour but d'accroitre la fiabilité des données financières des entreprises .Par ce contrôle, l'Etat est informé sur la gestion des entreprises ce qui lui permettra de prendre des décisions et élaborer des stratégies adéquates sur la base des constatations faites et conclusion dégagées par le contrôle de l'IGF.

Cette deuxième partie s'intéresse, dans un premier chapitre, au « Conditions et modalités de contrôle de l'entreprise Metro d'Alger par l'IGF ». Et dans un deuxième chapitre, « Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien ».

Partie 02 : Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

Chapitre 01 : conditions et modalités de contrôle de l'entreprise Metro d'Alger par l'IGF

Afin d'approfondir et d'élargir le champ de nos connaissances et de matérialiser la technique de contrôle exercée par l'inspection générale des finances, nous avons été insérés dans une unité opérationnelle (brigade) de l'IGF. Le chef de brigade et ses deux collaborateurs (inspecteurs des finances) nous ont fait part de la méthode de travail adoptée pour réaliser leur mission. A cet effet, des explications nous ont été données quant à la méthode de travail suivie ainsi qu'au comportement qu'il faut adopter vis-à-vis des gestionnaires, tout en s'appuyant sur divers documents et textes.

Ce chapitre est réservé à la présentation de L'IGF, tout en mettant l'accent sur sa création, organisation, attribution, et méthodologie d'intervention (différentes étapes de déroulement d'une mission), en (section n 01).

Quant à la deuxième section, qui consiste à décrire les caractéristiques et modalités d'intervention de l'IGF au niveau d'une EPE.

Enfin, la dernière section 03, vise à donner un aperçu sommaire sur l'organisme ayant fait l'objet du contrôle pour passer à trait la description de la démarche à entreprendre pour le contrôle des marchés publics dans ses phases de passation et d'exécution.

Section 01 : la place de l'IGF dans l'édifice de contrôle des finances publiques

L'Inspection Générale des Finances peut être définie comme étant un grand corps de l'Etat chargé d'effectuer un contrôle administratif sur les finances publiques. Ce contrôle est qualifié d'externe en opposition au contrôle que mène chaque inspection propre à un ministère, et à posteriori, du fait que ce dernier intervient après réalisation des opérations liées à la gestion des finances publiques, que ce soit en matière de collecte ou d'utilisation des fonds publics.

1.1 Historique du contrôle des finances publiques en Algérie et la création de l'IGF:

De l'indépendance à nos jours, le contrôle des finances publiques en Algérie a été marqué par plusieurs évolutions. Elles sont parfois dictées par des réformes importantes qui sont à l'origine de la création de nouveaux organes de contrôle tels que l'IGF et la Cours des Comptes.

1.1. 1 Evolution historique de contrôle des finances publiques :

Avant de parler de l'évolution du contrôle des finances publiques, il est utile de les définir.

Définition des finances publiques : « Les finances publiques désignent d'un côté les règles gouvernant les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale et de toute autre personne morale de droit public et de l'autre l'étude de celles-ci et des opérations relatives aux deniers publics[1]».

Les étapes d'évolution du contrôle des finances publiques se présentent comme suit :

1.1.1.1Du 1er juillet 1962 au 31 décembre 1962

Le contrôle des finances publiques a continué à être assuré par les institutions et organes de contrôle relevant de l'Etat français, avec quelques aménagements introduits par les protocoles d'accord signés le 23 et le 28 août 1962, le premier avait fixé les modalités d'exécution des opérations financières algériennes et françaises (réalisées en Algérie), quand au second il avait précisé les modalités de fonctionnement du contrôle financier en Algérie.

1.1.1.2 De janvier 1963 à octobre 1971.

Selon le décret n° 63-127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, et des arrêtés du ministre des finances pris en date du 15 mai 1963, le contrôle des finances publiques a été assuré durant cette période par :

- Le contrôle financier de l'Etat (à postériori) ;
- La direction du budget et du contrôle (à priori) ;
- La direction du trésor et du crédit ;
- La direction des impôts et de l'organisation foncière.

1.1 .1.3 D'octobre 1971 à février 1980.

L'entame de la troisième période est intervenue avec la promulgation du décret n° 71-259 du 19 octobre 1971 portant organisation de l'administration centrale du ministère des

[1] Définition empruntée à la doctrine, (tirée du manuel des procédures de l'IGF, Octobre 2011, page 12).

finances. Durant cette période, le contrôle a priori des finances publiques a été confié à la direction du budget et du contrôle dont relevait le réseau des contrôleurs des dépenses engagées.

1.1.1.4 Du 1er mars 1980 à nos jours.

Cette période a été marquée l'entrée en vigueur des lois n° 80-04 et n°80-05 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire par l'APN et la cours des compte qui exerce un contrôle juridictionnel. Le contrôle administratif (de type horizontal) quant à lui, a été confié à l'Inspection Générale des Finance (IGF) qui a été crée par le décret n° 80-53 du 1er mars 1980.

1.1.2. Création de l'IGF :

L'inspection générale des finances (IGF) a été créée le 1 mars 1980 après la Signature du décret n° 80-53.

L'IGF est un organe permanent de contrôle administratif des finances publiques, placé sous l'autorité directe du Ministre des finances[2]. Le contrôle exercé par l'IGF est dit :

- Horizontal c'est-à-dire, il n'y a pas de lien de subordination entre l'IGF en tant qu'organe de contrôle et l'organisme ou l'établissement placé sous son contrôle.
- A postériori c'est-à-dire il intervient après la réalisation des opérations liées à la gestion des finances publiques, contrairement au contrôle à priori exercé avant la réalisation de la dépense.

A partir de 2008, les attributions de l'IGF ont été renforcées par le décret exécutif n° 08-272 du 06 septembre 2008, à travers lequel le rôle de l'IGF ne se limite plus au contrôle traditionnel. Il doit s'étendre progressivement à un rôle d'alerte et de conseil. L'IGF est appelée désormais, à assumer des missions lui permettant d'effectuer des contrôles en mesure de préserver les deniers publics, tout en gardant le souci de performance dans l'exploitation de l'argent public.

1.2. Organisation de l'Inspection Générale des Finances [3]:

Le renforcement des attributions de l'IGF et l'extension de ses missions aux entreprises publiques économiques (EPE). A cet effet, afin de l'adapter avec les nouvelles missions qui lui sont dévolues, une nouvelle organisation a été instituée par le D.E n°08-273 du 6

[2] Voir annexe n°01 : organigramme du Ministère des Finances.
[3] Voir annexe n° 02 : organigramme de l'Inspection Générale des Finances

septembre 2008 portant organisation des structures centrales de l'IGF et le D.E n° 08-274 fixant l'organisation des structures régionales de l'IGF.

1.2.1. Au niveau central

Les services centraux de l'inspection générale des finances sont structurés de la manière suivante:

1.2.1.1. Le chef de l'inspection générale des finances :

Selon les articles 2 et 3 du décret 08-273, l'IGF est dirigée par le chef de l'inspection générale des finances nommé par décret présidentiel. Il veille à la bonne exécution des opérations de contrôle, d'audit, d'évaluation et d'expertise mises à la charge des structures centrales et régionales de l'IGF. Il est assisté de deux directeurs d'études, dont la mission principale n'est pas rattachée au contrôle, mais ils peuvent être chargés parle chef de l'IGF d'enquêter sur les dossiers revêtant une grande importance.

1.2.1.2. Les structures opérationnelles (divisions) :

Elles sont au nombre de quatre (4), mises sous l'autorité du chef de l'IGF et dirigées par des Contrôleurs Généraux des Finances, qui exercent une compétence sur plusieurs secteurs d'activités (compétences sectorielles) et qui sont assistés par des directeurs de mission. Elles sont chargées de l'exécution des opérations de contrôle, d'audit, d'évaluation, d'enquête et d'expertise ou d'étude des entités relevant de leurs domaines de compétence

- **La première division :**

Elle est chargée du contrôle des secteurs des administrations d'autorité, des régis financières des administrations en charge de l'industrie, des mines, de l'énergie et des collectivités locales.

- **La deuxième division :**

Elle Couvre 12 secteurs : l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, l'éducation nationale, l'enseignement et la formation professionnels, la santé, les affaires sociales, la solidarité nationale, la culture, la communication, les affaires religieuses, la jeunesse et les sports, les moudjahidines, le travail et l'emploi.

- **La troisième division :**

Elle prend en charge les secteurs suivants : l'hydraulique, les travaux publics, l'habitat, l'agriculture, la pêche, les forêts, et les services.

- **La quatrième division :**

Cette structure dans laquelle j'étais affectée durant mon stage pratique, est nouvellement créée. Elle est chargée du contrôle et d'audit des entreprises publiques économiques, des institutions financières publiques et d'audit des prêts extérieurs[4] .

1.2.1.3. Les unités opérationnelles : elles sont dirigées par

- **Les directeurs de mission :**

Leur nombre est fixé à vingt (20) répartis équitablement entre les quatre (4) divisions. Ils sont placés sous la supervision des contrôleurs généraux des finances dont ils relèvent. Les directeurs de mission sont chargés :

- de veiller au déroulement des missions de contrôle et d'orienter les inspecteurs dans l'exercice de leur mission en mettant à leur disposition notamment la note méthodologique ;
- de diriger, encadrer et superviser les opérations de contrôle des unités opérationnelles ou brigades de contrôle qui sont dirigées par des chefs de brigade.

- **Les chargés d'inspection:**

Responsables des brigades de contrôles dont ils dirigent (entant que chefs de brigades), ils réalisent sous la direction des directeurs de missions dont ils relèvent, les opérations de contrôle mises à leur charge notamment :

- la préparation, l'organisation et la surveillance des opérations de contrôle ainsi que la conduite à leur terme des missions mises à la charge de la brigade.
- l'encadrement et l'orientation des inspecteurs relevant de la brigade, dans leurs travaux de contrôle.

Quant aux inspecteurs des finances, ceux-ci sont chargés de mener en toute objectivité les opérations de contrôle objet de leur mission à l'issue de laquelle ils rédigent un rapport.

1. 2.1.4 Les structure de soutiens:

Afin de bien mener la mission de contrôle, des structures de soutien et de logistiques ont été mis en place, à savoir :

A) La direction du programme, de l'analyse et de la synthèse (D.P.A.S):

Le directeur de la D.P.A.S est assisté de trois (3) chefs d'études à savoir :

- un chef d'études chargé de l'élaboration du projet de programme et de son pilotage après validation et approbation par le Ministre des finances, ainsi que l'élaboration des bilans et synthèses périodiques et annuelles ;

[4] Article 6 du Décret exécutif n°08-273.

- un chef d'études chargé de l'analyse et de la collecte des données relatives aux missions, leur suivi (bilan de la situation de la mission), ainsi que le suivi des inspecteurs (l'utilisation des inspecteurs).
- un chef d'études chargé de la notification, de la conservation et de l'archivage des rapports finalisés en les dupliquant puis en leur donnant un numéro au niveau du bureau central des rapports (BCR). Un bureau hautement sécurisé dont l'accès n'est autorisé qu'aux personnes habilitées.

B) La direction des méthodes de la normalisation et de l'informatique (D.M.N.I) :

Le directeur de la D.M.N.I est assisté de deux (2) chefs d'études dont la mission principale consiste à doter l'IGF d'un cadre normatif de fonctionnement et de conduite des missions de contrôle.

C) La direction de l'administration et des moyens (D.A.M) :

Qui a pour rôle d'assurer la gestion des moyens de l'IGF , elle est chargé d'assurer un soutien logistique aux structures opérationnelles en matière de moyens humains et matériels. Elle est constituée de trois (03) sous directions : la sous-direction du personnel, budget et comptabilité, moyens généraux, et la direction de la formation et du perfectionnement[5]

1.2.2. Au niveau régional[6] :

A l'instar des structures centrales, les structures régionales de l'IGF ont été réorganisées, adaptées et renforcées pour permettre une meilleurs prise en charge des missions qui leurs sont dévolues. Sous l'autorité du chef de l'inspection générale des finances, les services extérieurs de l'inspection générale des finances sont structurés en Inspections Régionales dont les sièges sont implantés dans les wilayas de Laghouat, Tlemcen, Tizi-Ouzou, Sétif, Sidi-Bel-Abbès, Annaba, Constantine, Mostaganem, Ouargla et Oran. La compétence territoriale des inspections régionales est fixée par arrêté du ministre chargé des finances. Ces structures régionales sont dirigées par des inspecteurs régionaux placés sous l'autorité du chef de l'inspection générale des finances. Ces derniers, qui exercent le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel relevant de l'inspection régionale, dont ils ont la charge, ont également pour attributions la gestion des unités opérationnelles qui leur sont rattachées d'une part et de veiller à la bonne utilisation des moyens mis à leur disposition de l'autre.

[5]Article 16 du décret exécutif n° 08-273

[6]Décret exécutif n°08-274 du 6 septembre 2008 fixant l'organisation et les attributions des inspections régionales de l'inspection générale des finances.

1.3 : les attributions de l'IGF et les différents types de contrôle qu'elle exerce

A la lecture du décret 08-272 du 06 ramadhan 1429 correspondant au 06 septembre 2008 fixant les attributions de l'IGF, il ressort que le champ d'intervention de l'IGF, ses attributions ainsi que les différents types de contrôle relevant de sa compétence sont déterminés comme suit :

1.3.1 Le champs d'intervention de l'IGF :

Il est délimité par les articles 2, 3 et 4 du décret cité ci-dessus où il est mentionné que les missions de contrôle de l'IGF portent sur la gestion financière et comptable des services de l'État, des collectivités territoriales ainsi que sur les institutions, organes et établissements, soumis aux règles de la comptabilité publique. Son contrôle concerne également, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), les organismes de sécurité sociale relevant du régime général et obligatoire, tous les organismes à vocation sociale et culturel bénéficiant du concours de l'État ou d'organismes publics, ainsi que tout autre établissement public quel que soit son statut juridique.

L'IGF contrôle aussi l'utilisation des ressources collectées, lors de campagnes de solidarité, par les organismes ou associations qui font appel à la générosité publique pour soutenir, notamment, des causes humanitaires, sociales, scientifiques, éducatives, culturelles et sportives. En outre, toute autre personne morale bénéficiant du concours financier de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public (à titre de participation ou sous forme de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie) fait l'objet de contrôle de l'IGF. Sont contrôlées également les conditions d'octroi et d'utilisation des subventions accordées par l'État, les collectivités territoriales et les organismes et établissements publics, la conformité des dépenses effectuées par rapport aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

L'ordonnance 08-01 du 28février 2008, complétant et modifiant, l'ordonnance 01-04 du 20 aout 2001 relative a l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE, étend le champ d'intervention de l'IGF aux entreprises publiques économiques (EPE). Ceci a donné naissance à une quatrième division au sein de l'organisation de l'IGF qui est chargée du contrôle, de l'audit des entreprises publiques économiques, des institutions financières publiques et de l'audit des prêts extérieurs.

Par ailleurs, le décret n°09-96 du 22 février 2009, précise que les EPE sont scindées en deux catégories à savoir, celles qui sont soumises sans condition au contrôle de l'IGF et il s'agit des EPE qui bénéficient de concours budgétaires et celles dont le contrôle est

subordonné à la saisine des autorités habilitées ou de l'organe représentant l'Etat actionnaire à savoir le conseil des participations de l'Etat ou l'assemblée générale de l'entreprise publique économique considérée.

Les interventions de l'Inspection Générale des Finances peuvent porter sur :

- ✓ L'évaluation des performances des systèmes budgétaires ;
- ✓ L'évaluation économique et financière d'une activité globale, sectorielle ou de branche ou d'une entité économique ;
- ✓ L'audit, les études, les enquêtes ou les expertises à caractère économique, financier et comptable ;
- ✓ L'évaluation des conditions de gestion et d'exploitation des services publics par les entreprises concessionnaires, quel que soit leur statut.

L'Inspection Générale des Finances peut également procéder à l'évaluation des conditions de mise en œuvre des politiques publiques ainsi que des résultats y afférents.

1.3.2 Les modalités d'intervention de l'IGF :

Les missions de l'inspection générale des finances sont réalisées soit dans le cadre d'un programme annuel ou sur saisines (hors programme) à la demande des autorités habilitées. L'IGF contrôle sur la période en cours et a posteriori, c'est-à-dire elle peut intervenir au cours d'exécution de l'opération (l'idée de surveillance).

1.3.2.1 Le programme annuel :

Les opérations de contrôle sont arrêtées et inscrites dans un programme annuel, approuvé par le ministre chargé des finances durant le premier bimestre de l'année[7]. Son élaboration repose sur un certain nombre de critères :

- ➢ Reliquats des programmes d'action antérieurs.
- ➢ Les grandes opérations inscrites au programme du développement.
- ➢ Les propositions hiérarchisées des membres du gouvernement.
- ➢ La mise en œuvre des politiques publiques.
- ➢ La périodicité des contrôles.
- ➢ Les recommandations des cadres et inspecteurs de l'IGF.
- ➢ L'importance de l'engagement de l'Etat des fonds publics[8]
- ➢ La capacité de l'IGF à exécuter les missions.

[7]Manuel de procédures
[8]Feuille de route de l'IGF

1.3.2.2. Les saisines :

Les opérations de contrôle qui ne sont pas prévues dans le programme annuel peuvent être effectuées en hors programme à la demande des autorités habilitées. La saisine a le caractère à la fois urgent et impératif, c'est une enquête qui n'intervient que sur les points essentiels.

Remarque :

Certaines saisines sont effectuées sur réquisition des autorités judiciaires[9].

1.3.3 Les différentes formes d'intervention de l'IGF

Pour la mise en œuvre des articles 2, 3, 4, 5 du décret 08-272, les interventions de l'IGF consistent en des missions de contrôle, d'audit, d'enquête, d'évaluation, d'expertise, de vérification et d'études. Elles peuvent être définies de la manière suivante .

1.3.3.1 Le contrôle.

Il s'agit d'un contrôle sur place et sur pièce, il a un caractère inopiné et porte sur la gestion d'une institution, d'un service de l'Etat, d'un organisme publique ou de toute autre entité juridique publique. Il vise à s'assurer de la régularité et de l'efficience des actes de gestion et de disposition. Le rapport le sanctionnant est soumis à la procédure contradictoire.

1.3.3.2. L'enquête.

L'enquête n'est pas inscrite au programme annuel, elle est réalisée à la demande d'une autorité administrative, elle permet la collecte les informations nécessaires en un très court délai pour l'autorité qui l'a ordonnée. Elle est sanctionnée par un rapport remis directement à cette dernière sans être soumis à la procédure contradictoire.

1.3.3.3. L'évaluation.

Est engagée à la demande d'une autorité habilitée. Elle vise à s'assurer de la fiabilité des données communiquées aux pouvoirs publics et tend à déterminer le niveau d'adéquation entre les moyens mobilisés et les résultats obtenus ainsi que ces derniers et les objectifs fixés.

1.3.3.4. L'audit.

Il consiste en un examen critique de fonctionnement et /ou de la gestion d'une entité économique ou encore d'un ensemble d'opérations qu'un agent économique a effectué, il doit

[9]Regroupement des inspecteurs de la formation et de l'enseignement professionnels le 22 septembre 2011

être réalisé en s'appuyant sur des normes bien définies, afin d'identifier les disfonctionnements ou les contreperformances et trouver des solutions appropriées.

1.3.3.5. L'expertise.

L'expertise est réalisée en hors programme, sur une réquisition d'une juridiction ou bien à la demande d'une institution nationale. Elle consiste à apporter un avis à caractère économique, financier ou comptable. Les inspecteurs de l'I.G.F en charge de celle-ci travaillent sous la supervision de l'institution nationale ou de la juridiction qui l'a demandée. Le rapport sanctionnant l'expertise est communiqué exclusivement à l'autorité ou à la juridiction qui l'a ordonnée.

1.3.3.6. La vérification.

Consiste à procéder à l'analyse des imputations comptables tout en s'assurant d'un côte de la conformité des justificatifs présentés à l'appui de celle-ci et de l'autre de la sincérité et de l'exactitude de la comptabilité vérifiée.

1.3.3.7. Les études.

Les études concernent un ou plusieurs service(s) de l'Etat, un ou plusieurs organisme(s) public(s) ou une ou plusieurs entité(s) juridique(s) publique(s) ainsi qu'un ou plusieurs service(s) public(s) concédé (s). Les études portent sur des questions liées à la gestion financière et comptable de ces derniers. En réalisant des études, les inspecteurs mettent à profit de ces organismes étudiés leur savoir-faire, en matière de gestion financière et comptable.

1.4. Déroulement de la mission de contrôle :

Afin d'assurer le bon déroulement de leurs missions, avant de se rendre au niveau de la structure objet de leur contrôle, les inspecteurs procèdent à :

1.4.1. La préparation de la mission :

Le travail des inspecteurs durant cette phase, consiste à analyser la lettre de mission et déterminer les volets de la gestion, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle, en faisant référence à la note méthodologique rédigée préalablement par le directeur de mission.

- La note méthodologique ou note d'organisation est un document de travail. Il s'agit d'un cadre de contrôle, établit par le directeur de mission après prise de connaissance de l'organisme à contrôler. Le but essentiel de cette note est d'aider et d'orienter les éléments de l'unité opérationnelle (inspecteurs) par la définition des principaux volets à contrôler.

Les inspecteurs peuvent procéder également à la recherche documentaire en s'appuyant sur les anciens rapports de l'IGF, les textes juridiques ainsi que les rapports des autres organes de contrôle et d'audit.

1.4.2.La mission exploratoire :

Généralement la mission exploratoire est lancée lorsque l'organisme à contrôler n'a jamais fait l'objet de contrôle par l'IGF. Elle est réalisée par le chef de brigade (qui est généralement un chargé d'inspection) et/ou le directeur de mission selon l'importance de l'établissement en question. L'objectif recherché est de déterminer le budget temps (estimer la durée de la mission) et désigner la brigade d'inspection. Il est fait recours également aux missions exploratoires lorsqu'il s'agit d'une mission d'envergure nationale qui consiste à faire le même travail au niveau de plusieurs wilayas.

1.4.3. La constitution de la brigade :

Une fois la note méthodologique établie, il est désigné une brigade pour prendre en charge la mission. La brigade est constituée selon l'importance et l'ampleur de la mission.

Elle est composée à cet effet, entre deux (02) à trois (03) inspecteurs et le chef de brigade qui est généralement un chargé d'inspection.

1.4.4. Le lancement de la mission :

Les inspecteurs qui constituent la brigade désignée reçoivent leurs ordres de mission signés par la chef de l'IGF, dont lesquels sont précisés l'objet et la durée de la mission ainsi que la désignation de l'organisme à contrôler (voir **annexe n°03**) .Dès lors, la brigade se rendra sur les lieux pour entamer sa mission. A cet effet, les responsables des services ou organismes concernés directement ou indirectement par l'intervention, doivent assurer les conditions nécessaires à l'accomplissement de la mission dévolue à l'unité opérationnelle de l'IGF. Durant la durée de contrôle, les responsables cités ci-dessus sont tenus :

- de présenter les fonds et valeurs qu'ils détiennent et de communiquer tous les livres, pièces, justifications ou documents demandés[10];
- de répondre aux demandes de renseignements formulées[11].

Parmi les règles et principes que doit requérir une mission de contrôle pour qu'elle soit bien conduite il y a lieu de citer :

[10]alinéa 1 de l'article 17 du décret n° 08-272.

[11]alinéa 2 de l'article 17 du décret n° 08-272

a) Attitude et responsabilité de l'inspecteur en mission d'inspection:

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur doit adopter une attitude digne. Il doit donc :

- Etre neutre vis-à-vis des éventuels conflits qui existaient au sein de l'organisme sous contrôlé ;
- Etre vigilant tout en restant disponible et ouvert au dialogue ;
- Effectuer sa mission en toute objectivité et fonder ses conclusions sur des faits établis et/ou vérifiés;
- Respecter les règles de déontologie régissant la fonction et qui lui interdit de s'immiscer dans les actes de gestion.

Le chef de brigade est responsable du travaille de la brigade en sa globalité et du rapport qui en découle. Quant à la responsabilité des inspecteurs, elle est personnelle. Même s'ils travaillent en équipe, chacun est responsable de la partie qu'il a accomplie, par conséquent, tout ce qui est consigné dans le rapport de base doit avoir été effectivement constaté et vérifié de manière indiscutable par l'inspecteur lui-même.

b) Contrôle sur place et sur pièce et visites sur site :

L'article 14 du décret exécutif n°08-272 du 06 septembre 2008 fixant les attributions de l'IGF stipule : « les interventions de l'inspection générale des finances s'effectuent sur place et sur pièce ». Ce principe consiste à :

1. Eviter d'une manière générale, de prendre tout document comme support de contrôle à l'extérieur de l'organisme sous contrôle. A l'exception des pièces jointes au rapport de base et des annexes qui sont produites par l'organisme contrôlé.
2. Les travaux de contrôle et de vérification se font essentiellement sur pièces. Néanmoins, l'inspecteur peut procéder à des entretiens aves les responsables de l'entité contrôlée, ainsi qu'à des visites sur site ou le contrôle physique s'avère nécessaire afin de constater la réalité des éléments matériels, objet des dossiers contrôlés.

a) La collecte de l'information :

Au cours de leur travaux, les inspecteurs procèdent à la collecte des informations et données nécessaires à l'accomplissement de la mission. Ils utilisent à cet effet les demandes suivantes :

- **La demande verbale**[12] : Elle privilégie la communication directe avec les agents contrôlés, elle permet à l'inspecteur d'avoir les documents et pièces dont il a besoin.
- **La demande de renseignements**[13] : C'est un questionnaire écrit qui n'intervient qu'exceptionnellement pour lequel les responsables de l'organisme sous contrôle sont tenus d'y répondre dans le plus bref délai. En cas de refus, une mise en demeure[14] est portée à la connaissance du supérieur hiérarchique de l'organisme. Huit (8) jours après la mise en demeure, s'il n'y a pas de réponse, le responsable de l'unité opérationnelle dresse un procès-verbal de carence à l'encontre des responsables et le transmettra à l'autorité hiérarchique.

d) Elaboration, finalisation et remise du rapport :

A l'issue de leur mission, les inspecteurs sont tenus de rédiger un rapport de base en faisant ressortir les principales constations et observation sur la gestion de l'organisme contrôlé, ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer sa gestion. L'inspecteur suit les étapes suivantes dans la rédaction de son rapport

1. **Compte rendu de mission** : Il est établi :

- lorsqu'il s'agit de traiter un aspect particulier qui nécessite des mesures urgentes conditionnant la suite du déroulement de la mission.
- à la demande des autorités à l'origine de la saisine ;

2. **Rapport d'étape** : Il est établi soit :

- lorsqu'il s'agit d'une mission de longue durée à la demande du directeur de mission pour suivre l'état d'avancement de la mission.
- pour motiver le prolongement de délai de la mission. Dans ce cas, il est mentionné les volets finalisés, ceux en cours de traitement et ceux qui restent à traiter ainsi que le temps requis au parachèvement de la mission.

3. **Rapport de base** :

[12] Voir la demande de communication de documents en **annexe n° 04**
[13] Voir la demande de renseignement en **annexe n° 05**
[14] Voir la mise en demeure en **annexe n° 06**

Le rapport de base est un document récapitulatif de l'ensemble des constatations et observations relevées par les inspecteurs, présentées et hiérarchisées en fonction de leur nature, niveau de signification et lien avec l'objet de la mission. Il donne un aperçu sur la gestion de l'établissement contrôlé, son organisation ainsi que sur la transparence dans la gestion des deniers publics.

Le rapport de base est communiqué au gestionnaire de l'organisme contrôlé ainsi qu'à sa tutelle, il n'est définitif qu'une fois les constations y afférentes confirmées et maintenues à l'issue de la procédure contradictoire. Le rapport établi suite à une saisine ou à une expertise judiciaire est définitif, par conséquent il est transmis uniquement à l'autorité demanderesse.

4. Procédure contradictoire :

La procédure contradictoire consiste à inviter le gestionnaire de l'entité contrôlée à répondre aux constatations et observations contenues dans le rapport de base, en appuyant ses réponses par des explications et pièces justificatives, et ce, dans un délai maximum de deux (2) mois. Ce délai peut être prolongé par le chef de l'IGF, après accord du ministre des finances. Une fois cette échéance arrivée à son terme, le rapport de base resté sans réponse, devient définitif. La réponse du gestionnaire au rapport de base, donne lieu à l'établissement d'un rapport de synthèse.

5. Rapport de synthèse :

Le rapport de synthèse livre les conclusions du rapprochement entre le rapport de base et la réponse du gestionnaire. Une copie de ce rapport est notifiée exclusivement au premier ministre et à l'autorité hiérarchique ou de tutelle accompagnée de la réponse du gestionnaire. Le contenu de ce rapport doit être succinct, concis, mais complet et suffisamment informatif, il contient notamment :

- les principales constations et recommandations de l'IGF ;
- les constations prises par le gestionnaire et celles qui n'ont pas fait l'objet de réponse par celui-ci,
- Principaux constats n'ayant pas des réponses ou dont les réponses ne sont pas probantes
- les observations levées suite à la réponse du gestionnaire ;
- les mesures prises et /ou envisagées ;

Pour l'accomplissement de ses missions de contrôle, l'IGF peut faire recours à des compétences externes, en faisant participer des spécialistes ou des experts. Ces personnes extérieures à l'IGF peuvent, dans le cadre des missions qui leur sont assignées et sous le contrôle des inspecteurs avoir accès aux documents et renseignements y afférents. Mais il leur est fait obligation de s'interdire toute ingérence dans la gestion ou tout acte et injonction susceptibles de mettre en cause les prérogatives des gestionnaires de l'entreprise, de préserver, en toute circonstance, le secret professionnel, d'effectuer leur mission en toute objectivité et de fonder leurs constatations sur des faits établis.

Observations :

1) l'IGF est tenue informée par l'autorité hiérarchique ou de tutelle de l'organisme contrôlé, des mesures prises à l'égard du gestionnaire, suite aux constations et recommandations consignées dans le rapport de synthèse. L'IGF établit un rapport dit spécial, destiné au premier ministre signalant les autorités de tutelle n'ayant pas réagis aux rapports de synthèse

2) l'inspection générale des finances établit un rapport annuel en faisant ressortir le bilan de ses activités, les principales constations de portée générale et recommandations y afférentes. Ce rapport est transmis au Ministre des finances dans le courant du premier trimestre de l'année suivant celle pour laquelle il a été établi ;

3) l'IGF établit chaque année le projet du rapport sur les infractions des changes et mouvement des capitaux de et vers l'étranger (contrôle des opérations de transfert de fonds de et vers l'extérieur des personnes physiques et morales), dans lequel est mentionné la nature et montant des infractions éventuelles (voir PV d'infraction à la législation de change en **annexe n°6**).

A travers cette présentation, nous pouvons conclure que l'Inspection Générale des Finances est un acteur majeur dans le contrôle de la gestion des deniers publics dans la mesure où elle représente l'organe de contrôle par excellence qui contribue à la garantit de la régularité et la bonne gestion de ces derniers. Pour remplir son rôle, l'IGF est dotée d'attributions qui lui permettent d'accomplir sa tâche dans de meilleures conditions et d'être à la hauteur de son large champ d'intervention.

Actuellement l'IGF est l'organe de contrôle et de sauvegarde de l'argent public le plus sollicité par les pouvoirs publics. Cette notoriété a été acquise grâce à la pertinence de ses rapports portant des propositions en vue d'adapter ou d'améliorer la législation et la

réglementation régissant les activités soumises à son contrôle d'un côté, et à son intervention au moment opportun en minimisant les pertes liées aux opérations de grande envergure, telles que l'évaluation des politiques publiques, le contrôle et l'audit des entreprises publiques économiques (EPE) d'un autre côté.

Section 02 : Caractéristiques du contrôle, conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE

2.1. L'évolution du contrôle des EPE :

Le contrôle de l'entreprise publique économique par un organe de contrôle, a évolué avec l'évolution du statut de l'entreprise et de ses relations avec l'administration publique. L'évolution de ce contrôle peut se résumer dans les étapes suivantes[15] :

2.1.1 La période de 1980 à 1988 :

Dans cette période les entreprises publiques économiques sont soumises au contrôle de l'IGF, en effet, le texte de création de cette inspection, le décret n°80-53 du 1 mars 1980, a prévu le contrôle de l'IGF sur les entreprises publiques dans son article n°2 qui stipule que : «le contrôle de l'inspection générale des finances s'exerce sur la gestion financière et comptable…….les entreprises socialistes, leurs unités ou filiales et les œuvre sociales qui en dépendant…… ».

En vertu de cet article le contrôle de l'IGF au niveau de l'entreprise publique s'exerce sur la gestion financière et comptable de celle-ci.

2.1.2 La période de 1988-2008 :

Durant cette période les entreprises publiques sont passées à l'autonomie de gestion, elles ont été dotées en capital social et en organes d'administration et de gestion (PDG, conseil d'administration) censés de gérer l'entreprise en toute autonomie.

Le contrôle comptable et financier est confié à des commissaires aux comptes ayant les pleins pouvoirs pour vérifier la fiabilité des comptes de la société.

Le code de commerce qui régit l'organisation et le fonctionnement des sociétés par action, y compris celles qui détiennent des capitaux marchands de l'Etat n'autorise aucune autre instance de contrôle que celles qu'y sont expressément prévues.

2.1.3 La période de 2008 à ce jour :

Après vingt, l'inspection générale des finances récupère le pouvoir de contrôler les EPE par la promulgation de l'ordonnance n°08-01 du 28/02/2008 complétant l'ordonnance

[15] Document interne de l'IGF

n°0401 du 20/08/2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques dans son article 2 qui stipule que : « Nonobstant les dispositions prévues par le code de commerce, les entreprises publiques économiques peuvent faire l'objet de contrôle et d'audit de gestion par l'inspection générale des finances à la demande des autorités ou organe représentant l'Etat actionnaire, selon les conditions et modalités fixées par voie réglementaire».

Donc le contrôle des entreprises publiques par l'IGF se fait qu'à la demande des autorités ou organes représentant l'Etat actionnaire. Cependant, dans le cas des entreprises en charge de projets financés sur concours budgétaire, l'IGF est considérée comme organe de contrôle externe au même titre que pour les institutions et administration publiques, où l'intervention peut être engagée sans demande préalable des pouvoirs publics, mais la mission va porter seulement sur l'appréciation des conditions d'utilisation de ces concours budgétaires.

2.2. Les conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE :

L'ordonnance 08-01 du 28 février 2008, complétant et modifiant, l'ordonnance 01-04 du 20 aout 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques constitue le cadre légale d'intervention de l'IGF dans le contrôle des EPE. Toutefois, les conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE, sont définies et fixées dans le décret exécutif n°09-96 du 22 février 2009.

Conformément à l'article 2 du décret exécutif n°09.96 du 22 février 2009 les opérations de contrôle et d'audit de gestion, portent sur les domaines suivant :

- Les conditions d'application de la législation financière et comptable et des dispositions légales ou réglementaires ayant une incidence financière directe ;
- La passation et l'exécution de tout contrat et commande ;
- Les transactions portant sur le patrimoine immobilier et mobilier ;
- La gestion et la situation financière ;
- La fiabilité et la régularité des comptabilités ;
- Le rapprochement entre les prévisions et les réalisations ;
- Les conditions d'utilisation et de gestion des moyens ;
- Le fonctionnement du contrôle interne et des structures d'audit interne.

Elles peuvent porter également sur tous les domaines de contrôle et d'audit de gestion demandés par les autorités ou les organes représentant l'Etat actionnaire.

Pour la mise en action les opérations ci-dessus, l'inspection générale des finances[16] :

- Contrôle la gestion des caisses et vérifie les fonds, valeurs, titres et matière de toute nature détenus par les gestionnaires ou les comptables ;
- Se fait présenter tout document ou pièce justificative nécessaire aux vérifications, y compris les rapports établis par tout organe de contrôle et toute expertise externe ;
- Formule toute demande de renseignement verbale ou écrite ;
- Procède, sur les lieux à toute recherche et effectue toute enquête, en vue de vérifier les actes ou opérations retracés dans les comptabilités ;
- Accède aux fichiers et données quels que soient leurs supports ;
- S'assure de l'authenticité des documents présentés et de la fiabilité des données et autres renseignements communiqués ;
- Effectue toute vérification sur place, en vue de s'assurer que les actes de gestion à incidence financière ont été correctement et entièrement comptabilisés et constate, le cas échéant, la réalité du service fait ;

Donc l'inspection générale des finances exerce un droit de révision sur l'ensemble des opérations effectuées par les comptables des entreprises publiques économiques.

2.2.1 Les procédures d'intervention de l'IGF au niveau des EPE :

2.2.1.1 La phase exploratoire :

La prise de connaissance de l'entreprise et de son environnement interne et externe c'est la première étape à entreprendre, elle est importante dans chaque contrôle, car elle permet d'une part, de connaitre les facteurs endogènes et exogènes influant sur le fonctionnement de l'entreprise, et d'autre part de situer et de localiser les zones à risque[17], afin de répondre efficacement aux objectifs du contrôle. C'est une étape qui permet de cibler les axes et d'arrêter la méthodologie d'intervention.

- Orienter la mission et appréhender les domaines et les systèmes significatifs ;
- Identifier des risques pour planifier la mission ;
- Déterminer la nature et l'étendue des contrôles ;
- Organiser l'exécution de la mission afin d'atteindre les objectifs avec efficacité.

[16] L'article 5 du décret exécutif n°09.96
[17] Document IGF

2.2.1.2 Travaux et techniques d'investigations dans le cadre d'évaluation économique des EPE[18] :

- Examen et audit de l'organisation, du fonctionnement et des travaux des organes d'administration et de gestion de l'entreprise :

Cet audit consiste en l'examen des procédures mises en place et utilisées dans le fonctionnement normal de l'entreprise.

- Analyse et diagnostic de la gestion de l'entreprise :

A pour mission de repérer les points faibles et les points forts de l'entreprise, pour prendre les mesures adéquates à cet égard. La connaissance des facteurs qui influent sur la santé et l'équilibre de l'entreprise, est une information importante dans la mesure où elle contribue à mieux circonscrire leurs effets d'abord et les ajuster ensuite[19].

Ce diagnostic touche toutes les fonctions de l'entreprise à savoir :

2.2.2 Le diagnostic financier et l'analyse financière :

Il consiste en l'étude de la structure financière et la liquidité de l'entreprise en se basant sur le bilan d'une part, et d'autre part, l'étude de la rentabilité et de l'activité de l'entreprise en s'appuyant sur le compte de résultats. Cette étude peut être affinée par la réalisation d'une analyse dynamique par les flux.

2.2.3. Le diagnostic fonctionnel :

Il porte sur l'ensemble des fonctions de l'entreprise en vue de faire apparaître les dysfonctionnements, les points forts et les points faibles de chaque fonction et faire ressortir la contribution de chacune d'elles à la formation des résultats de l'entreprise.

Les fonctions à examiner sont : la fonction commerciale, la fonction des approvisionnements, la fonction finances et comptabilité, la fonction technique, la fonction des ressources humaines et la fonction organisationnelle.

2.2.4 Le diagnostic stratégique :

C'est l'analyse des états et l'évolution du secteur d'activité dans lequel l'entreprise intervient (son marché), et de positionner cette dernière par apport à ses concurrents. Cette opération est réalisée dans deux directions, à savoir :

L'environnement en termes d'attractivité du secteur ; Et l'entreprise en terme de potentialités intrinsèques ou atouts forces et faiblesses.

- **Evaluation du dispositif de contrôle interne :**

[18] Document IGF
[19] Document IGF

Par définition le contrôle interne est un dispositif de la société, défini et mis en œuvre sous sa responsabilité. Il comprend un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions adaptés aux caractéristiques propres de chaque société qui contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources, il doit lui permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité.

Le dispositif vise plus particulièrement à assurer :

- La conformité aux loi et règlements ;
- L'application des instructions et des orientations fixées par la direction générale ou le directoire ;
- Le bon fonctionnement des processus interne de la société, notamment ceux concourant à la sauvegarde de ses actifs ;
- La fiabilité des informations financières.

Donc, pour s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés par une entreprise, cette dernière doit mettre en place un dispositif de contrôle interne lui permettant la bonne maîtrise de ses activités et le respect des consignes à tous les niveaux.

Section 03 : La démarche de l'IGF en matière de contrôle d'une opération d'investissement (Cas de l'EMA)

3.1 Présentation de l'EMA

Afin d'approfondir nos connaissances, et matérialiser la technique de contrôle exercée par l'IGF, nous allons illustrer toutes les étapes que suit cette opération par un cas pratique que nous avons effectué au sein de l'Entreprise Metro d'Alger.

Il s'agit en fait de traiter les étapes de réalisation d'une mission de contrôle de gestion d'une entreprise publique économique effectué par une brigade de l'IGF, mais avant d'étudier ce cas pratique nous donnerons en premier lieu un petit aperçu sur l'entreprise ayant fait

l'objet de contrôle, puis nous passerons en second lieu au diagnostic du contrôle de l'établissement en question dans le cadre d'exécution d'une mission de l'IGF.

3.1.1 Présentation de l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA):

Dans le cadre du programme annuel, l'Inspection Générale des Finances a diligenté une mission au niveau de l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA), à l'effet de contrôler l'utilisation des concours budgétaires alloués à l'EMA, dans le cadre de l'opération afférente à l'étude et à la réalisation du projet du Tramway de Constantine.

L'entreprise « Metro d'Alger » ou EMA par abréviation, est créée par le décret n°84-348 du 24/11/1984., sous forme d'entreprise publique économique (EPE). Elle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière et elle est réputée commerçante dans ses relations avec les tiers.

Les missions dévolues à l'EMA, sont contenues dans l'article 03 du décret sus visé. Elle est chargée principalement de la réalisation et de l'exploitation d'un réseau de chemin de fer urbain, souterrain et /ou aérien de transports de voyageurs pour l'agglomération d'Alger et, en tant que de besoin, de développer des capacités d'études et d'ingénieries, en matière de transports urbains et d'apporter son concours en la matière, à toute personnes physiques ou morales intéressées ».

L'EMA est organisée en dix (10) directions dont, la Direction des Projets Tramway et Transport par Câbles (DPTTC), laquelle est créée par décision N° 16/ DG du 23/08/2005.

L'EMA est administrée par un Conseil d'Administration (CA), composé de quatre membres, lesquels choisissent parmi eux un président. Elle est gérée par un Président Directeur Général, secondé par un Directeur Général adjoint, de six directeurs techniques, et d'un bureau d'études des transports urbains.

Concernant l'organisation comptable, l'EMA est soumise dans ses relations avec les tiers, aux règles de la comptabilité commerciale.

Quant aux projets financés sur concours définitifs, ceux-ci sont régis par les règles de la comptabilité publique. A ce titre, le règlement des factures relatives à l'exécution financière des projets est effectué par la Banque Algérienne de Développement (BAD), en vertu d'une convention, conclue entre la banque et le maître d'ouvrage délégué en date du 19/04/1993.

En sa qualité de comptable, la BAD doit s'assurer avant toute exécution de la dépense, de sa régularité et de sa conformité.

L'EMA perçoit du Maître d'Ouvrage (Ministère des Transports) une rémunération au titre des projets réalisés, financés sur concours définitifs, dont le montant et les modalités de paiement sont fixés par convention, sur la base d'un budget prévisionnel annuel.

A ce titre, le Ministère des Transport a réglé au profit de l'EMA un montant de XXDA, au titre de la période allant du 13/12/2005 au 29/04/2012.

Ces paiements qui sont effectués mensuellement, sur la base de factures établies à cet effet, sont réglés, soit par virement, soit par chèque, établis au profit du compte de l'EMA, domiciliée à la BNA, agence Zighout Youcef.

3.1.2 Missions de l'organisme (EMA) :

L'Entreprise Métro d'Alger, en sa qualité de maitre d'ouvrage délégué du Ministère des Transports, réalise pour le compte de l'Etat algérien des projets dans le domaine des transports urbains.

L'Entreprise assure la réalisation et l'exploitation de projets de transports des voyageurs urbains, notamment les métros, les tramways et les transports par câble dans plusieurs agglomérations du pays.

A ce titre, l'entreprise est chargée du développement des études de conception, de réalisation de l'ensemble des installations des ouvrages et des infrastructures, de la préparation et de la gestion des contrats de réalisation, de la supervision des travaux de construction et du suivi de l'exploitation.

3.1.3 Organisation et fonctionnement de l'organisme (EMA) [20]:

Pour assurer la prise en charge des missions qui lui sont dévolues et respecter les objectifs de réalisation et d'exploitation de ses projets, l'EMA s'est dotée d'un schéma d'organisation générale de l'entreprise.

Elle est structurée selon un mode de fonctionnement qui identifie les fonctions majeures suivantes :

- Une Direction Générale assistée d'un Staff animée par un DGA ;
- Structures Fonctionnelles ;
- Structures Opérationnelles.

Pour les structures fonctionnelles, l'EMA est dotée de cinq structures :

- La Direction de l'Administration et des Ressources Humaines (DARH) ;

[20] Annexe n 07 : organigramme de l'EMA

- La Direction de Finances ;
- La Direction juridique et marchés(DJM) ;
- La Direction de l'Audit ;
- La Direction de la Planification et de Contrôle de Gestion (DPCG).

En ce qui concerne la direction chargée de la réalisation du projet du Tramway de Constantine, à savoir la Direction Projet Tramways et Transport par Câbles « DPTTC »,son organisation intègre, d'une façon générale, les critères liés à :

- ✓ La nature de l'activité ;
- ✓ La dimension ou la taille de la direction en fonction des projets qui lui seront confiés durant la période considérée ;
- ✓ Le contexte environnemental.

Cette organisation se présente donc comme suit :

- **Direction assistée en staff par :**
  - ➢ Un assistant de gestion du secrétariat de la direction générale ;
  - ➢ Un responsable de management de la qualité et environnement (RMQE);
  - ➢ Un responsable de la communication.
- **06 départements : trois fonctionnels et trois opérationnels** :
  - ➢ Département de gestion des projets tramway ;
  - ➢ Département des infrastructures ;
  - ➢ Département système Tramway ;
  - ➢ Département transport par câbles
  - ➢ Département administration, finances et comptabilité
  - ➢ Département planification, gestion des performances et contrôle de gestion.

- **02 bases opérationnelles** :L'une à Constantine pour la gestion de projets « Tramway et téléphonique » de Constantine et la seconde à Oran pour la gestion des projets « Tramway et téléphonique » d'Oran.

3.2 Les étapes de réalisation de la mission du contrôle de gestion de l'EMA:

Les missions de l'inspecteur étant de mener des investigations sur pièces et sur place du lieu de mission, relever des constatations et présenter des recommandations au gestionnaire et enfin consigner tous ces éléments dans un rapport de base à communiquer à la tutelle, doit se matérialiser par un certain nombre d'outils constitués essentiellement de la réglementation

de base, le manuel de procédures élaboré par l'IGF, les procédures de gestion interne propres à l'organisme à contrôler ainsi que la note d'organisation communiquée par le directeur de mission.

L'une des missions que l'IGF exerce le plus souvent sur les établissements soumis à son contrôle est la mission du contrôle de gestion. Il s'agit d'un contrôle classique permettant de faire un diagnostic général de l'organisme et une vérification détaillée de l'ensemble des opérations effectuées durant une période déterminée.

L'approche systémique du contrôle de gestion élargie en quelque sorte le sens de cette expression de contrôle de gestion du fait que cette dernière ne se limite plus à un processus de vérification a posteriori, mais doit plutôt être interprétée dans le sens de « maîtrise » pour s'adapter à l'évolution de, l'environnement [21]

Dans le cadre du contrôle exercé par l'IGF, la notion de contrôle de gestion renferme plusieurs façons de le réaliser et ce selon l'objet de la mission.

Il convient de signaler que cette méthode de contrôle est différente d'un contrôle à un autre et d'un inspecteur à un autre.

N.B : notre stage s'est déroulé au niveau de la troisième division dirigée par un contrôleur général, pour une mission de contrôle de gestion d'une EPE.

Cette mission a commencé par l'élaboration d'un plan préliminaire par le chef de brigade en concertation avec ses collègues inspecteurs.

Ce plan doit reprendre tous les points énoncés dans la note d'organisation avec ajouts éventuellement d'éléments nouveaux proposés par les inspecteurs membres de la brigade.

La démarche suivie par cette brigade est la suivante :

3.2-1 Examen des aspects organisationnels et fonctionnels des moyens humains et matériels de l'organisme :

3.2.1.1 Appréciation générale du schéma organisationnel mis en place :

[21] Thierry Guyenbere, Jaques Muller, le contrôle de gestion, 7éme Edition, le manuel, groupe revue fudiciaire, Mai 2004, 100 rue de la fayette. 75485 cedex, page 25.

Le diagnostic organisationnel est un processus d'évaluation des capacités de l'organisme dans l'objectif de déterminer les capacités de celle-ci à réaliser ses objectifs. Cette étape permet donc de faire une photographie de l'existant et d'évaluer la performance de cette organisation.

Pour se faire, les inspecteurs procèdent aux travaux suivants :

- Ils retracent brièvement l'historique de la création de l'agence, son statut juridique, ses missions et son organisation centrale et régionale ;
- S'assurer que l'organisation interne des services est conforme à l'organigramme préconisé et qu'ils assurent la mission qui leur est dévolue par la réglementation en vigueur ;
- S'assurer que l'ensemble des postes de responsabilité prévues réellement sont pourvus par des cadres répondant aux critères exigés à cet effet. Ainsi l'organigramme doit permettre d'identifier :
  - Les structures d'actions;
  - Les structures de décision ;
  - Les structures de vérification et de contrôle.
- S'assurer du bon fonctionnement des services afin de porter une appréciation sur l'état réelle de l'organisme.

3.2.2 Evaluation de la fonction « gestion du personnel » :

Ce volet s'intéresse aux ressources humaines déployées par l'organisme dans le cadre de son fonctionnement ainsi que la réalisation de son programme d'action.

De ce fait, les travaux de la brigade des inspecteurs des finances sont les suivants :

3.2.2.1) Evolution des effectifs par catégories socioprofessionnelles (cadre, maîtrise, exécution) :

Sur une période de 3ans, les inspecteurs procèdent à l'appréciation de la proportion de chaque catégorie par rapport au total du personnel, chose qui peut être représentée sous la forme d'un tableau :

Nom et Prénom	Date de naissance	Date d'entrée dans	Grade	fonction	diplômes	Etudes supérieur

		l'administration				

Ce tableau permet de déterminer :

- Le taux d'encadrement en quantités (postes supérieurs occupés….), et en qualité (formation et diplôme) ;
- Le rapport entre l'effectif d'encadrement et celui d'exécution ;
- L'analyse de la pyramide des âges dans le but de faire ressortir la concentration de l'effectif par âge, l'indice médian, le salaire moyen, le trend et la tendance dans l'évolution des salaires, et enfin faire ressortir le personnel susceptible de bénéficier d'une retraite anticipée.

3.2.2.2. Vérification de la tenue des documents réglementaires :

Conformément au décret exécutif N° 96-98 du 06-Mars 1996 déterminant la liste et le contenu des livres et registres spéciaux obligatoires pour les employeurs, est obligatoire par tout employeur de détenir les livres et registres suivants :

- Le livre de paie ;
- Le registre des congés payés ;
- Le registre des personnels ;
- Le registre des travailleurs étrangers ;
- Le registre des vérifications techniques des installations et équipements industriels ;
- Le registre d'hygiène, de sécurité et de médecine du travail ;
- Le registre des accidents de travail.

3.2.2.3) La tenue des dossiers du personnel et gestion des carrières :

Cette étape consiste à faire un sondage pour tirer des observations qui s'articule sur :

- La constitution du dossier, et leur arrangement dans des armoires dont l'accès aux dossiers est limité à certains agents habilités ;
- L'avancement du personnel ;
- S'assurer de la répartition de l'effectif en fonction des postes de travail ;
- La Vérification du plan d'action des formations programmées et réalisées ;

- La vérification des conditions de mobilité du personnel ainsi que la politique de promotion et de la formation ;
- La désignation de la commission paritaire ainsi que les PV relatifs à ses réunions.

3.2.24 **Système de contrôle des présences *:*** Le passage à cette étape permet de :

- Déterminer la fréquence de pointage ;
- Evaluer la protection du personnel soumis au contrôle des présences ;
- Vérifier le mouvement des absences des personnels, et s'assurer que le listing du personnel ne contient pas de personnel fictif ou qui a cessé l'activité (détachement, démission, libération d'un poste, départ au service national….) ;
- Vérifier si les retards et les absences constatés donnent lieu à l'établissement de questionnaires ou éventuellement aux retenus sur salaires et correspondants ;
- S'assurer de l'étanchéité de la procédure de contrôle.

3.2.3 La gestion budgétaire et comptable :

Dans ce contrôle, les inspecteurs procèdent aux vérifications suivantes :

3.2.3.1) La vérification du budget :

Cette démarche consiste en la vérification des dates de notification des budgets initial ou supplémentaire qu'il soit et d'en comparer les montants et soldes inscrits au compte administratif.

3.2.3.2) Vérification du registre des mandats :

Il s'agit en réalité de:

- Vérifier si ce registre est ouvert ;
- vérifier s'il est coté et paraphé ;
- vérifier si le numéro des mandats est bien servi ;
- relever le nombre de mandats annulés et en rechercher les causes ;
- rapprocher le numéro des mandats avec le numéro inscrit sur le registre des mandats.

Mais vu le caractère spécifique de l'organisme contrôlé, la comptabilité appliquée est une comptabilité commerciale, ce qui explique la tenue d'un registre centralisateur non de mandats, et des fiches d'imputation comptable (FIC) à la place des mandats.

N.B : il convient de signaler que le contrôle du registre centralisateur emprunte les mêmes étapes que celui correspondant au registre des mandats.

La fiche d'imputation comptable est un document journalier qui prend la forme d'un tableau mentionnant pour toutes les opérations effectuées dans une journée, le numéro comptable de l'opération, son libellé ainsi que la répartition du montant sur le compte selon qu'il est créditeur ou débiteur.

Cette fiche doit être complétée d'un certain nombre de documents assujettis également au contrôle tels que :

- ***le devis, facture pro forma*** : le contrôle portera certaines mentions légales telles le numéro d'immatriculation fiscale, le numéro du registre de commerce ainsi que le mentant en TTC et en HT ;
- ***le bon de commande*** : les inspecteurs vérifient que ce dernier porte le nom du fournisseur sélectionné, le montant exact et la transaction y afférente ;
- ***le bon de livraison*** : l'objet de contrôle de ce dernier est de s'assurer de l'égalité des montants et de la quantité en comparaison avec la commande ;
- ***le fichier comparatif*** : qui est un tableau comparatif des offres financières d'au moins 03 fournisseurs (notamment les fournisseurs les plus souscrits). Le contrôle s'exerce sur les montants suivant le critère de sélection obligatoirement mentionné dans la fiche ***;***
- ***Le fiche d'inventaire et la fiche de stock***[22]: il s'agit là de vérifier si le produit est consommable ou non. Les produits en question doivent être inscrits avec un numéro d'inventaire et une description écrite détaillée ;
- ***La facture :*** aux termes du décret N° 90-85 relatif aux formes et aux conditions de la facturation ainsi que les dispositions du décret N° 95-305 fixant les modalités d'établissement de la facture, la facture doit être revêtue de la mention du **« service fait »** et celle de **« bon à payer »**, la signature des intéressés, ainsi que les mentions légales conformément au décret N° 93-108 ;
- ***L'ordre de paiement :*** avec le même montant et délai de paiement, il doit être notifié au nom du fournisseur.

[22] *Voir annexe N°08*

3.2.3.3 vérifications du registre des dépenses classées :

❖ ***La tenue du registre des dépenses :***

Il s'agit de s'assurer que :

- Le registre est coté et paraphé ;
- La logique de classement des dépenses est respectée (par chapitres et par articles) ;
- Les dépenses sont arrêtées en fin de page et comportent le report à nouveau.

Cette étape permet de ressortir :

- Les dépenses arrêtées au 31/12
- Les dépenses sur exercice clos (engagées avant le 25/11 de l'année N-1 et payées entre le 01/01 et le 30/03 de l'année N+1).

Pour cela les inspecteurs calculent un certain nombre d'indicateurs à savoir :

➢ Le coefficient de saisonnalisation : qui définie la situation mensuelle des engagements pour les trois dernières années.

Le coefficient de saisonnalisation du mois **« X »** =

$$\frac{\text{Dépenses du mois « X » des années N1, N2, N3}}{\text{Dépenses de l'année N1, N2, N3}}$$

➢ Le taux d'utilisation des crédits (crédits engagés) en comparaison avec la totalité des crédits.

➢ La durée moyenne nécessaire au paiement des fournisseurs qui servira pour l'étude des procédures et délais de comptabilisation.

En dernier lieu, les inspecteurs procèdent au rapprochement entre la comptabilité des engagements et les consommations de crédits et vérifient la périodicité des productions statistiques entre la direction générale et les structures décentralisées.

❖ ***Contrôle des régies*** **:** dans ce contrôle, les inspecteurs doivent :

- S'assurer que la régie (ou sous régie) a fait l'objet d'une décision de création avec fixation des plafonds des dépenses par chapitres et par articles ;

- S'assurer que les pièces de dépenses ont été mandaté dans un délai ne dépassant pas 45 jours ;
- S'assurer que les numéraires abrités dans le coffre du régisseur sont périodiquement versés au trésor ;
- Vérifier que le régisseur et /ou sous régisseur sont nommés par l'ordonnateur et agrées par le trésor ;
- Vérifier que les fonds et valeurs (y compris les bons carburants et les valeurs inactives) sont conservés dans le coffre du régisseur ou le sous régisseur ;
- S'assurer que la vérification de la régie se fait à l'improviste.

❖ ***Déroulement de l'improviste de caisse :***

L'arrivée à l'improviste est indispensable dans le but de déceler toutes discordances entre les écritures comptables et la réalité physiques des valeurs détenues.

Le contrôle des fonds et valeurs doit être opéré de référence à l'ouverture de la caisse.

L'arrêté de caisse doit être consigné dans un P.V[23], les différences relevées doivent ainsi donner lieu à l'établissement d'un questionnaire adressé au préposé à la régie.

Cependant et au cas où le comptable des deniers ne se serait pas présenté à son travail après un délai raisonnable, le chef de l'unité opérationnelle de contrôle procède au scellement du coffre en dressant un P.V de mis de scellés contradictoires, en présence du responsable hiérarchique du préposé à la régie.

Dés que ce dernier regagne son poste, le chef de l'unité opérationnelle procédera en sa présence et celle de son supérieur hiérarchique, au contrôle de la validité des scellés apposés et procéder à leur enlèvement par l'établissement d'un PV de bris de scellés avant d'entamer le recollement des fonds et valeurs abrités dans le coffre.[24]

3.3. Examen la procédure de contrôle des marchés publics exercée par l'IGF [25]

Afin de prendre connaissance de la technique de contrôle des marchés publics exercée par l'IGF, nous allons illustrer les étapes que suit cette opération par un cas pratique que nous avons effectué au sein de l'entreprise métro d'Alger.

[23] Voir annexe n 08(a)
[24] Manuel de procédure de l'IGF.
[25] Voir annexe n° 09

Partie 02 : Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

Il s'agit en fait, de traiter les étapes de réalisation d'une mission de contrôle de la réalisation d'un projet effectuée par une brigade de l'IGF, pour laquelle on se contentera de présenter uniquement la partie concernant le contrôle des marchés publics et une vérification détaillée de l'ensemble des opérations effectuées durant une période déterminée.

En fait, les marchés publics constituent un instrument stratégique pour la réalisation de projets déterminés, à travers des opérations financières entrainant des dépenses publiques.
Selon l'article n° 5 du D.P 02-250 portant réglementation des marchés publics (RMP) « Les marchés publics sont des contrats écrits … en vue de la réalisation pour le compte du service contractant, de travaux et de l'acquisition de fournitures et de services », ils sont mis en œuvre dès que les montants dépassent les seuils fixés, à savoir :

- 6 millions de dinars algériens pour les prestations de travaux ou de fournitures ;
- 4 millions de dinars algériens pour les prestations d'études ou de services.

En Algérie, l'ampleur des dépenses relatives aux marchés publics et leur part considérable dans le budget de l'Etat, incite les pouvoirs publics à se préoccuper de l'utilisation rationnelle et efficace de l'argent public, la qualité des prestations réalisées, l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires, devant la commande publique ainsi que la transparence des procédures et le respect des règles de passation des marchés publics.

À cet égard, l'IGF, en tant qu'organe de contrôle administratif des finances publiques, constate des irrégularités, c'est à- dire, s'assure de la conformité des procédures de passation et d'exécutions des marchés aux lois et règlements en vigueur, mais se prononce sur l'opportunité par ses recommandations formulées à l'occasion, et contribue ainsi, à combler les vides juridiques, source de fraudes difficilement décelés. De ce fait, la place qu'occupe l'IGF en matière de contrôle des marchés publics est actuellement très importante. Pour illustrer ceci, on a procédé durant notre mission au niveau de l'EMA à l'examen d'un marché dans ses deux phases essentielles, à savoir, la phase préalable à l'exécution du marché et la phase de son exécution.

Avant de procéder à l'examen des deux phases précitées, il est utile de présenter dans la fiche navette [26] la liste des documents à mettre à la disposition de l'unité opérationnelle de l'IGF par le gestionnaire dans le cadre d'un contrôle d'un marché public.

[26] **Voir annexe n^0 10**

NB : notre mission au niveau d'un organisme contrôlé par l'IGF –c'est-à-dire l'EMA-, a consisté essentiellement au contrôle d'un marché public, a signalé que les inspecteurs en place se réfèrent conformément au DP n° 02-250 portants réglementations des marchés publics.

Avant de procéder à la partie des travaux de la brigade à savoir la phase préalable de passation et la phase d'exécution, nous avons constatés que les inspecteurs commencent par une analyse concise du mode de passation de ce marché.

Pour pouvoir procéder au contrôle d'un marché public, les inspecteurs doivent demander et avoir en leur possession tous les documents relatifs aux marchés et à leur exécution.

Chaque opération d'investissement fera l'objet d'une vérification systématique de toutes les pièces y relatives, afin de dégager les éventuelles irrégularités. L'examen en lui-même s'avère être délicat car, il faut parfois trouver le lien entre tous les documents pour ainsi déceler les irrégularités, les contradictions et les incohérences. Si le nombre d'opérations durant la période contrôlée est très important, les inspecteurs procèdent souvent à l'étude d'un échantillon déterminé selon des critères jugés les plus représentatifs.

Le contrôle sur pièces se fait par la vérification des quatre (4) phases citées ci-dessous à savoir :

- ✓ L'identification du marché[27] : dans cette phase il est procédée à toutes les identifications en liaison avec le marché, à savoir ; l'identification de l'exercice budgétaire, du comptable assignataire, du service contractant, du cocontractant, l'objet du marché, la situation des opérations d'équipements[28], les délais contractuels, etc.
- ✓ La détermination des besoins ;
- ✓ La passation du marché ;
- ✓ L'exécution du marché.

3.3.1. Le contrôle exercé au titre de la phase détermination des besoins

Les différents contrôles des marchés publics effectués ont permis de relever le gaspillage des ressources budgétaires allouées. Pour parer à cela, une détermination préalable des besoins s'impose, celle-ci correspond à la définition de ce que le service contractant souhaite acquérir.

[27] Annexe n °11
[28] Annexe n °12

L'évaluation du besoin permet :

- ✓ d'aboutir à la rédaction d'un cahier des charges qui fixera la nature et l'étendu des besoins à satisfaire, tant sur le plan qualitatif que quantitatif ;
- ✓ de choisir la procédure de passation à appliquer ;
- ✓ d'identifier, en début d'année, le montant des crédits nécessaires au bon fonctionnement de la commande.

A cet effet, l'auditeur doit s'assurer que les besoins à satisfaire sont :

- ✓ déterminés avant le lancement de toute procédure de passation des marchés, donc vérifier la si date de lancement de la procédure de passation est incompatible avec celle de détermination des besoins.
- ✓ établis avec précision, en nature et en quantité, par référence à des spécifications techniques;
- ✓ exprimés en lot unique ou en lots séparés[29], à cet effet vérifier si l'allotissement des besoins est fait juste en vue d'échapper aux seuils réglementaires de la passation des marchés ;

L'auditeur doit aussi vérifier si pour la détermination des seuils de compétence des commissions des marchés, le service contractant a arrêté le montant total des besoins en tenant compte de la valeur globale des travaux d'une même opération, pour les marchés de travaux, et de l'homogénéité des besoins, pour les marchés de fournitures, d'études et de services[30].

3.3.2 : le contrôle exercé au titre de la phase préalable :

Il s'agit d'un examen qui peut porter sur l'une des procédures, l'appel d'offre ou le gré à gré. Pour cette phase le contrôle n'est pas le même pour ces dernières.

3.3.2-1 l'appel d'offres :

3.3.2-1-1 l'examen du cahier des charges:

Le cahier des charges est un document qui précise les conditions par lesquelles sont passés et exécutés les marchés publics, son examen rentre dans le cadre de la vérification des

[29] Il convient de signaler que l'allotissement des besoins, en vue d'échapper aux seuils réglementaires de passation d'un marché public, est strictement interdit.
[30] Article 11 du DP 10-236 modifié et complété.

conditions de participation des soumissionnaires dans un climat de concurrence saine et Loyale. Pour ce faire l'inspecteur doit s'assurer de :

- ✓ La soumission[31] du cahier des charges au contrôle de la commission des marchés compétente.
- ✓ Date d'approbation du cahier des charges;
- ✓ L'apposition du cachet et du visa de la commission sur toutes les pages du cahier des charges.
- ✓ L'objet du marché qui doit être clair et précis ainsi que les prescriptions techniques.
- ✓ Respect des conditions de participation à l'avis d'appel d'offre.
- ✓ L'identité du service contractant qui a lancé l'avis d'appel d'offre ainsi que les soumissionnaires éligibles.
- ✓ La conformité du nombre de soumissionnaires ayant retiré le cahier des charges et la date du retrait tout en se référant au registre des retraits.

3.3.2.1.2 L'examen de L'avis d'appel d'offre et l'enregistrement des offres :

Les contrôleurs doivent s'assurer :

- ✓ De l'existence réelle de l'avis d'appel d'offre et des mentions (citées au 1er chapitre) obligatoires qu'il doit comporter, conformément aux termes de l'article 46 du décret 10-236 portant règlementation des marchés publics, modifiée et complétée, à savoir :la dénomination, l'adresse, le numéro d'identification fiscale du service contractant, le mode d'appel d'offre.
- ✓ De la publication de l'appel d'offre dans deux langues au moins, l'une en arabe et l'autre en langue étrangère, dans deux quotidiens nationaux avec précision de leur date et leur nom afin de pouvoir les comparer ; cette publication doit également se faire dans bulletin officiel des marchés de l'opérateur public (BOMOP).
- ✓ Du respect du délai accordé par le service contractant pour permettre aux soumissionnaires de préparer leurs offres.
- ✓ Vérifier si le registre du retrait des dossiers d'appel d'offres et le registre ad hoc des soumissionnaires réceptionnées sont ouverts, cotés et paraphés[32].

[31] Voir annexe n 13
[32] S.DOUS, outil de contrôle et d'audit des marchés publics, 2013

3.3.2-1-3 l'examen de l'ouverture des plis :

La commission d'ouverture des plis est créée au niveau du service contractant (c'est-à-dire le maitre d'ouvrage délégué qui est l'EMA dans notre cas) elle est constituée de plusieurs membres. Cette commission s'assure de l'enregistrement régulier des offres des soumissionnaires sur un registre ad hoc ouvert à cet effet. Elle s'assure en outre que l'ouverture des plis a été faite en toute transparence, dans l'impartialité totale vis-à-vis des soumissionnaires et que le critère de distinction repose uniquement sur leurs offres, les inspecteurs des finances en place auront à

- ✓ Vérifier l'existence de la décision de création de la commission d'ouverture des plis.
- ✓ Vérifier la conformité de la date d'ouverture des plis à celle fixée par le cahier des charges.
- ✓ S'assurer de l'existence d'un procès verbal (PV) [33]d'ouverture des plis signé par tous les membres de la commission et que l'ouverture a été effectuée en séance publique.
- ✓ Vérifier si la commission a constaté la régularité de l'enregistrement des offres sur un registre ad hoc.
- ✓ S'assurer du contenu des plis, c'est-à-dire une description détaillée des pièces constitutives de chaque offre (offre financière et technique , déclaration de probité [34]).
- ✓ S'assurer que l'offre technique et financière proprement dites, ont été établies conformément au cahier des charges de l'appel d'offres.
- ✓ Vérifier le nombre de soumissionnaires ayant retiré le cahier des charges selon le registre[35]des retraits du dossier d'appel d'offres.
- ✓ Le nombre des soumissionnaires réceptionnés selon le registre ad-hoc

3.3.2-1-4 l'examen de l'évaluation des offres et choix du cocontractant :

L'unité opérationnelle en place a passé en revue le processus d'évaluation des offres, car cette opération comporte deux volets : une évaluation des offres techniques qui se solde par une attribution des notes pondérées à chaque soumissionnaire conformément au cahier des

[33] Voir annexe n °14

[34] Voir annexe 15, Déclaration attestant que le partenaire cocontractant ainsi que ses sous-traitants n'ayant jamais fait objet de corruption ni tentative de corruption. Dans laquelle il s'engage aussi de ne jamais recourir à des manouvres facilitant l'accomplissement de son offre, au détriment de la concurrence loyale

[35] Ce registre contient le nombre de soumissionnaires qui ont déposé les offres et toutes les informations nécessaires les concernant et qui doit être le même nombre le jour d'ouverture des plis.

charges, et une pré qualification à l'évaluation financière dans ce cas la vérification porte sur le barème de notation et la clarté des critères de choix .

Les soumissionnaires pré qualifiés sont retenus pour l'évaluation financière. Les inspecteurs procèdent à la vérification des montants proposés pour s'assurer du choix de soumissionnaire Ensuite un examen du dossier administratif de l'attributaire a eu lieu pour s'assurer de la conformité de son offre avec les stipulations des cahiers des charges .L'inspecteur de l'IGF est alors en charge de :

- ✓ Vérifier l'existence de la décision de création de la commission d'évaluation des offres, ainsi que si la qualité de ses membres est incompatible avec celle des membres de la commission d'ouverture des plis.
- ✓ Vérifier le nombre d'offres évaluées techniquement et financièrement et celles rejetées
- ✓ S'assurer si la commission a éliminé les offres non conformes à l'objet du marché et du cahier des charges ;
- ✓ Vérifier si le classement technique des offres est fait sur la base d'une méthodologie prévue au cahier des charges ;
- ✓ Vérifier la date d'évaluation des offres.
- ✓ Du contenu des offres techniques retenues (documents exigés) qui doit être conforme au cahier des charges.
- ✓ Du contenu de l'offre financière : le bordereau des prix unitaires, le détail estimatif et quantitatif revêtus du cachet et de la signature du soumissionnaire ainsi que la soumission.
- ✓ S'assurer que l'avis d'attribution provisoire a été publié aux mêmes quotidiens qui ont publié l'avis d'appel d'offre ainsi qu'au bulletin officiel des marchés de l'opérateur public (BOMOP) ;
- ✓ Vérifier si l'avis d'attribution provisoire comporte les mentions obligatoires telles que le prix retenu, les délais de réalisation et les éléments ayant permis le choix du cocontractant.

Remarque :

Le choix du cocontractant se fait sur la base de conditions fixées d'avance par le cahier des charges. L'offre la « moins disant » ou l'offre économiquement la plus avantageuse[36], est

[36] « moins-disant » c'est-à-dire le moins cher, comme le « mieux-disant ». Cela peut être avéré pour des marchés de fournitures standards (stylos par exemple) ou pour des marchés d'électricité. Par ailleurs, dans les

retenue selon le procès verbal d'évaluation des offres. Dans ce cas, l'inspecteur procède à la vérification des motifs du choix effectué. Le service contractant notifiera au soumissionnaire retenu (classé premier) par écrit, que son offre a été acceptée. Cette notification fera l'objet d'un avis d'attribution provisoire du marché doit être inséré dans les mêmes organes de presse qui ont assuré la publication de l'avis d'appel d'offre et au bulletin officiel des marchés de l'opérateur public (BOMOP) avec les précisions suivantes :

- l'identification du soumissionnaire retenu.
- le montant de l'offre.
- Les critères de choix.
- Les délais de livraison.
- La note technique et la note financière.
- La commission nationale des marchés compétente pour l'examen des recours.

Une fois l'avis publié, le marché sera soumis au visa de la commission des marchés compétente. A la suite de l'obtention du visa, le service contractant procède à la signature définitive du marché et sa notification définitive au service cocontractant afin qu'il puisse démarrer son exécution.

Observations :

1) l'article 114 du D.P 10-236 portant RMP, réserve le droit de recours auprès de la commission des marchés compétente, au soumissionnaire qui conteste le choix opéré par le service contractant dans la sélection de partenaire cocontractant. À cet effet, un délai de dix (10) jours est accordé à compter de la première parution de l'avis d'attribution provisoire du marché dans la presse ou au BOMOP, ladite commission dispose d'un délai de quinze (15) jours pour leur faire connaître son avis.

2) En cas de refus de visa de la Commission des marchés compétente, le service contractant a le choix entre :

-de relancer la procédure selon laquelle le marché a été passé;

-de passer outre le refus de visa par décision motivée, dans ce cas, le service contractant est tenu de transmettre des copies de passer outre au Ministre chargé des Finances, à la commission nationale des marchés et à la Cour des Comptes.

---

cas d'attribution du marché sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse, cela veut dire l'offre qui apporte plus d'avantages économiques et autres sans pour autant prendre en considération le critère de prix, en prenant pour exemple l'un des cas du gré à gré.

3.3.2.2 le gré à gré :

Le gré à gré est la procédure d'attribution du marché à un partenaire cocontractant, sans appel formel à la concurrence. Le contrôle de la phase préalable lié à ce mode réside dans la vérification, si le service contractant a eu recours à ce mode exclusivement dans l'un des cas énumérés par les articles 43 du DP 10-236, modifié et complété, pour le gré à gré simple et 44 pour le gré à gré après consultation. mais aussi de la vérification de la date d'examen et visa de la commission des marchés compétente et la date d'approbation définitive du marché par le service contractant

3.3.3. Le contrôle exercé au titre de la phase exécution :

L'inspecteur de l'IGF doit s'assurer que les principes énoncés et prévus dans le cahier des charges sont respectés dans le marché conclu avec le service cocontractant, avant de passer à l'examen des éléments constitutifs de la phase exécution du marché. En plus, il doit vérifier le délai d'exécution du marché ainsi que son objet. Les principaux axes à vérifier dans cette phase sont les suivants.

3.3.3-1 l'examen des garanties :

Le service contractant doit veiller à ce que soient réunies les garanties nécessaires permettant les meilleures conditions de choix de ses partenaires et/ou les meilleures conditions d'exécution du marché[37] .

Les garanties et les modalités de leur restitution sont fixées, selon le cas, dans le cahier des charges. L'inspecteur de l'IGF dans l'examen de ces dites garanties, procède à :

3.3.3-1-1 l'examen de la caution de soumission[38] :

- ✓ Vérifier si la caution de soumission pour les marchés de travaux et de fournitures, relevant de la commission nationale des marchés, à été prévue dans le cahier des charges et qu'elle est supérieure à 1% du montant de la soumission;
- ✓ Vérifier si la caution du soumissionnaire non retenu et qui n'introduit pas de recours, a été restituée un jour après l'expiration du délai de recours[39];

[37] Article 92 du décret 10-236 portant la réglementation des marchés publics modifiée et complétée.
[38] S.DOUS, outil d'audit et de contrôle des marchés publics, 2013.
[39] Le délai de recours est de (10) dix jours à compter de la date de publication de l'attribution provisoire.

- ✓ Vérifier si la caution du soumissionnaire non retenu et qui introduit de recours, a été restituée à la notification par la commission des marchés compétente de la décision de rejet ;
- ✓ S'assurer que la caution de soumission de l'attributaire du marché est libérée, à la date de mise en place de la caution de bonne exécution.

3.3.3-1-2 l'examen de la caution de bonne exécution :

- ✓ Vérifier si le montant de cette caution est fixé entre 5% et 10% du montant du marché, selon la nature et l'importance des prestations à exécuter[40] et qu'elle a été transformée en caution de garantie à la réception provisoire des travaux ;
- ✓ S'assurer que la caution a été restituée totalement dans un délai de (6) six mois à compter de la date de la réception définitive du marché.
- ✓ Pour les marchés qui n'atteignent pas les seuils de compétence des commissions nationales, le montant de la caution est fixé entre 1% et 5% du montant du marché. Cependant, lorsque les délais d'exécution du marché ne dépassent pas les trois 3 mois, le partenaire cocontractant peut être dispensé de la caution de bonne exécution.

3.3.3-2 les modifications des marchés :

Parfois lorsqu'on recourt à l'exécution du marché, il s'avère nécessaire d'apporter des modifications aux dispositions du marché. Ces modifications peuvent se traduire soit par l'avenant ou l'ordre de service (O.D.S).

3.3.3-2-1 l'examen des avenants : ici il ya lieu de vérifier

- ✓ Vérifier si les prestations, objet de l'avenant couvrent les opérations nouvelles ;
- ✓ Vérifier l'objet de la modification d'une ou plusieurs clauses du marché initial ;
- ✓ Vérifier si l'avenant modifie de manière essentielle l'objet du marché ;
- ✓ Vérifier le nombre des avenants, leurs dates et leurs montants ;
- ✓ vérifier le montant des travaux supplémentaires et complémentaires.
- ✓ Vérifier le montant en diminution ou en augmentation ;
- ✓ Vérifier le total des avenants en diminution et en augmentation.

3.3.3-2-2 l'examen des O.D.S[41] :

[40] Si le montant n'atteint pas le seuil de compétence de la commission nationale des marchés, elle est fixé entre 1% et 5%, cependant, si les délais d'exécution ne dépassent pas 3mois le cocontractant est dispensé.

- ✓ Vérifier l'existence du registre spécial des ODS et la date de son ouverture ;
- ✓ Vérifier l'existence de l'ODS de commencement ou de reprise des travaux ;
- ✓ Vérifier les motifs d'établissement de l'ODS d'arrêt ou de reprise des travaux ;
- ✓ S'assurer que l'ODS comporte les mentions obligatoires suivantes :
  - o La date d'établissement de l'ODS et son numéro d'ordre chronologique par rapport au marché ;
  - o Sa date d'enregistrement sur le registre ODS.

3.3.3.2.3 Vérification des délais de réalisation :

L'inspecteur de l'IGF est tenu de vérifier le respect des délais contractuel par le co contractant. En cas de non respect, des pénalités de retards sont appliqués à son encontre s'il s'avère que les retards constatés relèvent de sa responsabilité exclusive. Les délais sont calculés à travers des ordres de services (ODS) qui peuvent prendre les formes suivantes :

- ODS [42]de démarrage des travaux : au lancement des travaux, un ODS de démarrage est notifié au cocontractant par le service contractant ;
- ODS d'arrêt de travaux : tout les arrêts des travaux doivent faire l'objet d'un ODS d'arrêt, dûment justifié ;
- ODS de reprise des travaux : chaque reprise des travaux après arrêt doit faire l'objet d'un ODS de reprise.

3.3.3-3 les modalités de paiement :

Au sens de l'article 73 du DP 10-236 portant règlementation des marchés publics, modifiée et complétée : « Le règlement financier du marché s'opère par versement d'avances et/ou d'acomptes et par des règlements pour solde »[43]

Avant tout travail, l'inspecteur doit vérifier la modalité de rémunération du cocontractant ainsi que si le prix est ferme ou révisable.

3.3.3-3-1 L'examen des avances :

[41] Il existe trois types d'ODS : l'ODS de commencement des travaux, celui d'arrêt et celui de reprise.

[43] L'avance : toute somme versée avant exécution des prestations, objet du contrat et sans contrepartie d'une exécution physique de la prestation
L'acompte : tout versement consenti par le service contractant correspondant à une exécution partielle de l'objet du marché
Le règlement pour solde : le paiement à titre provisoire ou définitif du prix prévu dans le marché après exécution entière et satisfaisante de l'objet du marché

L'avance c'est toute somme versée avant l'exécution des prestations. Elle ne peut être versée que si le cocontractant a préalablement présenté une caution de restitution d'avance à la caisse de garantie des marchés publics[44]. Pour ce cas, l'inspecteur doit :

- ✓ S'assurer que si les avances n'ont pas été versées que si le cocontractant ait versé une caution de restitution d'avance, d'égale valeur et que cette caution est émise par une banque de droit algérien ;
- ✓ Vérifier si les avances si les avances forfaitaires ne dépassent pas 15% du montant initial du marché, que les avances sur approvisionnements ne dépassent pas 80% du montant des approvisionnements et que le montant cumulé des deux ne dépassant pas 50% du montant global du marché.
- ✓ S'assurer si l'avance a été versée une seule fois ou en plusieurs tranches dont l'échelonnement a été prévu dans le marché.
- ✓ La date du versement de l'avance, son montant ainsi que sa nature.
- ✓ La date de restitution d'avance et la somme ou le taux payé.

3.3.3-3-2 les délais de paiement :

- ✓ Vérifier si le service contractant a procédé au mandatement des acomptes dans un délai qui ne peut pas dépasser trente (30) jours à compter de la réception de la situation de paiement (facture) ;
- ✓ Vérifier que le délai de mandatement est précisé dans le marché et qu'il ne dépasse pas deux mois ;
- ✓ Vérifier s'il ya un défaut de mandatement. Dans ce cas, le service cocontractant ouvre de plein droit le bénéfice des intérêts moratoires[45], calculés au taux d'intérêt bancaire des crédits à court terme;

3.3.3-3-3 les intérêts moratoires et les pénalités de retard :

[44] Article 75 du décret 10-236

[45] Sont des indemnités qui sont dues en cas de non paiement ou de retard de paiement, versées par le service contractant au cocontractant.

- ✓ S'assurer que le cocontractant a bénéficié des intérêts moratoires à défaut d'expiration du délai de mandatement des acomptes;
- ✓ S'assurer que les pénalités de retard applicables au cocontractant sont déduites des paiements à intervenir dans les conditions et modalités de marché ;
- ✓ Vérifier que si le cocontractant a été dispensé du paiement des pénalités et que la dispense n'intervient que lorsque le retard n'est pas imputable au cocontractant[46] ;
- ✓ Vérifier qu'un certificat administratif a été établi à l'occasion de la dispense[47].

3.3.3-4 la réception du marché :

3.3.3-4-1 La réception provisoire :

Elle intervient après achèvement des travaux ou des prestations, sanctionnés par un procès verbal contradictoirement signé par les deux parties. Dans ce cas, l'inspecteur doit :

- ✓ S'assurer du respect de la date et du délai de la réception après achèvement des travaux ;
- ✓ S'assurer que les vérifications préalables ont été faites par le service contractant et en présence du cocontractant et que la réception provisoire est constatée par un procès verbal signé par les deux parties, qui a pour conséquences :
  - o Le règlement pour solde ;
  - o Le début de la période de garantie ;
  - o Le cocontractant est libéré de ses obligations contractuelles sauf celles relatives à la garantie.

3.3.3.4.2 La réception définitive :

Elle est prononcée par le service contractant après l'expiration du délai de garantie qui est généralement de 12 mois, dans la mesure où toutes les obligations contractuelles auront été remplies (main levée après réception). Elle est sanctionnée par un procès verbal de réception.

Pour ce fait l'inspecteur procède à la vérification si la réception est effectuée à l'issue de la période de garantie et de l'existence d'un procès verbal de main levée, qui a pour conséquences[48] :

- o Le transfert de la propriété au maitre d'ouvrage ;
- o Levée des garanties de bonne exécution ;

[46] Le cas d'ODS d'arrêt ou de reprise de service.
[47] S. DOUS, outil d'audit et de contrôle des marchés publics, 2013.
[48] S. DOUS, outil d'audit et de contrôle des marchés publics, 2013.

- Commencement du délai de la garantie décennale.

Remarque :

- ✓ A coté de la réception provisoire et la réception définitive, il existe aussi la réception sous réserve. Dans laquelle, l'auditeur doit vérifier si le service contractant a déterminé les insuffisances constatées et que si le cocontractant est tenu de remédier ces insuffisances consignées dans un procès verbal de réception.
- ✓ Il y'a lieu de signaler que d'autres aspects peuvent faire aussi l'objet de l'examen par l'auditeur à savoir :
  - **La sous-traitance** : l'auditeur vérifie si la sous-traitance est portée sur une partie de l'objet du marché et que son champ principal d'intervention est prévu dans le marché .il s'assure également si le choix du sous-traitant est préalablement approuvé par le service contractant.
  - **Le règlement des litiges** : l'auditeur vérifie généralement, si tous les délais d'introduction des recours ont été respectés concernant la contestation du choix.
  - **La résiliation** : l'auditeur vérifie si la résiliation est unilatérale ou d'un accord commun. Par conséquent s'assurer que le partenaire cocontractant est mis en demeure à remplir ses engagements dans un délai déterminé à l'occasion d'une résiliation unilatérale.

A travers ce cas pratique, nous avons suivi l'évolution d'une opération de contrôle de gestion effectuée par une brigade d'inspecteurs de l'IGF. Cet exemple nous a permis de constater que le contrôle exercé par l'IGF représente un mode de contrôle adéquat pour tout organisme ou institution publics de l'Etat étant donné que ce contrôle passe par l'examen de tous les aspects organisationnels, fonctionnels, marché ou autres, mais il nous a aussi permis d'observer une certaine rigueur dans les formalités administratives ainsi que les risques élevés qu'entraine cette dernière pour l'inspecteur notamment lorsqu'il s'agit de contrôler un organisme d'une grande importance et qui gère une partie importante des deniers publics.

A cet effet, il y'a lieu de constater que dans le cadre de l'exécution d'une mission, les inspecteurs de l'IGF doivent renfermer des qualités spécifiques (patience, rigueur dans le travail, le sens de l'écoute et du dialogue et surtout savoir conserver le secret professionnel…) qui constituent la clef de réussite d'une mission.

Chapitre 02 : Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien.

L'Inspection Générale des Finances, à l'instar des autres structures financières, connaît un processus de modernisation très important. Il permet de répondre à un souci de contrôle de l'efficacité des deniers publics, de la modernisation de l'administration publique ainsi que d'amélioration des outils de régulation de la vie économique.

L'accélération du processus de modernisation de l'IGF constitue une préoccupation centrale de l'ensemble des responsables et des cadres de l'IGF. En effet, la fixation d'une stratégie, la programmation d'un plan d'actions à terme et l'identification des différents objectifs sont l'outil d'aide aux travaux de modernisation de cet organe de contrôle.

La modernisation de l'Inspection générale des finances prévoit l'amélioration de l'ensemble de moyens (humains, matériels et intellectuels) ainsi que la mise à jour de l'ensemble des méthodes de contrôle (contrôle de second niveau, contrôle par performance) afin de se mettre au diapason des évolutions et répondre aux objectifs de la nouvelle gestion publique.

A travers ce chapitre nous traiterons les nombreuses contraintes qui vont à l'encontre du passage d'un contrôle classique vers un contrôle de performance (**section 1**), et les mesures envisageables en faveur de ce passage (**section 2**) , enfin nous traiterons la modernisation du contrôle des finances publiques : une action prioritaire pour l'IGF **(section3).**

Section 1 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie : "*Contraintes*"

La réalisation des contrôles de performance en Algérie est ralenti par un nombre de contraintes auxquelles il faut faire face, tant au niveau du secteur public qu'au niveau de l'IGF.

1.1.Au niveau du secteur public

Avec une administration archaïque et des établissements publics qui n'ont jusqu'à présent pas adopté des outils de pilotage permettant sa modernisation, le secteur public algérien est loin de répondre aux exigences d'une gouvernance moderne axée sur la performance et les résultats, en raison, entre autres ;

1.1.1. Retard dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables

La nécessité d'une réforme touchant les volets budgétaire et comptable de l'Etat. Cette réforme constitue en effet un pré requis pour aboutir à une gouvernance axée sur la performance et les résultats. Ceci dit l'état actuel dans le secteur public algérien nous révèle les insuffisances suivantes :

1.1.1.1 En matière budgétaire

- ***Un budget orienté vers*** les moyens à mettre en œuvre et non les résultats à atteindre, ce qui rend la gestion des deniers publics très peu efficace.
- ***L'architecture budgétaire*** actuelle qui repose sur une nomenclature par nature de dépenses, structurée en chapitres se trouve dépassée. En effet, cette architecture est incompatible avec la logique de performance, et avec laquelle on ne peut évaluer le degré d'atteinte des résultats car elle repose sur un objectif global fixé dans l'abstrait, qui n'est ni chiffré ni clairement décliné en objectifs secondaires afin de faciliter sa mesurabilité.

- ***Une connexion des budgets à des administrations et non à des politiques publiques*** fait que ces administrations agissent uniquement dans le souci d'augmenter constamment leurs budgets.
- ***Une absence de visibilité*** quant à la destination des crédits due à l'absence du lien entre budget et politiques publiques.
- ***Aucune disposition qui oblige les gestionnaires de crédits*** à justifier de l'efficacité et de l'efficience des actions menées avec les crédits qui leur ont été attribués n'a été mise en place.
- ***Climat défavorable à l'application de la gestion par objectifs,*** cela dit, celle-ci suppose une économie homogène et surtout stable ; elle suppose aussi une mentalité administrative orientée vers la performance. Or, la réalité est toute autre. D'une part, les finances publiques sont très largement exposées aux variations conjoncturelles. D'autre part, la culture administrative actuelle, empreinte de routine, rompt profondément avec la culture de performance souvent reléguée à la philosophie d'entreprise. Pour inculquer aux fonctionnaires la culture de performance dans la réalisation des objectifs tracés, la tâche n'est pas aisée.

1.1.1.2 En matière comptable

- ***Une comptabilité de caisse*** conçue pour le suivi des opérations budgétaires (encaissements et décaissements) uniquement, empêchant ainsi l'Etat de connaître sa réalité financière de manière précise, autrement dit, le véritable coût de l'administration.
- ***Selon la méthode des paiements***, une transaction est comptabilisée au moment où se produit un encaissement ou un décaissement et non lorsqu'intervient l'activité génératrice de la recette ou de la dépense (fait générateur).
- ***La comptabilisation des investissements en capital*** se fait en une seule fois et sous la forme d'une somme forfaitaire rattachée au budget d'un exercice donné. Elle ne permet pas la répartition du coût d'acquisition sur la durée de vie de l'actif (amortissement).

Une comptabilité traditionnelle et à partie simple qui n'a jusqu'à présent pas répondu au mouvement de standardisation international.

1.1.2. Faiblesses notables dans le pilotage par les outils modernes

Le secteur public algérien connait un faible déploiement des outils modernes de pilotage qui se présentent sous la forme de trois nouveaux contrôles inspirés du secteur de l'entreprise, à savoir, un contrôle de gestion dédié à la performance de la gestion, un contrôle

interne en matière financière dédié à la maîtrise des risques budgétaires et comptables et un audit interne qui est une évaluation périodique du contrôle interne.

Cette abstention de la part du secteur public algérien à suivre ce courant de modernisation de la gestion des finances publique en vogue partout dans le monde, fait toute sa fragilité.

- ***L'absence de mise en place d'un contrôle de gestion*** empêche l'Etat de s'assurer de l'allocation optimale des ressources au regard des objectifs fixés et donne lieu à des failles dans la gestion, se traduisant par l'inertie face aux cas de mauvaises gestions des deniers publics.
- ***Le faible déploiement du contrôle interne*** rend la gestion financière publique vulnérable, et la prévention du risque difficile ce qui compromet toute tentative de protection des ressources et du patrimoine de l'Etat contre les pertes, les mauvais usages et les dommages. Ceci dit le processus de contrôle interne en entier repose sur un objectif fondamental étant la gestion du risque pouvant nuire à la réalisation des objectifs de l'Etat, et son absence constitue donc une faille majeure.
- ***L'absence de l'audit interne*** qui constitue le complément du processus de contrôle interne (c'est une évaluation périodique du SCI) accentue les risques déjà encourus par le secteur public par le faible déploiement du SCI.
- ***Un système d'information très peu performant*** en raison des défaillances suivantes :
  - La comptabilisation des actifs de l'Etat ne permet pas de connaitre la réalité financière de ce dernier de manière fiable et précise.
  - Les comptes ne sont pas établis conformément aux normes comptables internationales.
  - Les objectifs ne sont pas traduits de manière à ce qu'ils soient vérifiables (ex : chiffrage des objectifs).
  - Le faible déploiement de l'outil informatique au sein de l'administration.
  - Le manque de coordination de l'action publique à tous les niveaux hiérarchiques.

L'étendu et la qualité du système d'information dans une organisation dépendent fortement de celles du système de contrôle interne. C'est ce qui fait toute la vulnérabilité du secteur public algérien. En effet, en se référant à la longue expérience de l'Inspection Générale des Finances, on s'aperçoit facilement de l'inefficacité du système d'information au sein des organismes contrôlés, et qui se manifeste à travers :

- L'absence d'une conception cohérente de l'architecture du système d'information, doublé d'un faible déploiement des nouvelles technologies, sont à l'origine de l'incapacité de beaucoup de structures contrôlées à garantir la production d'une information de qualité dans les délais requis ;
- L'inexistence, la mauvaise tenue d'un nombre de documents jugés d'une haute importance en matière de gestion, et des éléments clés dans la vérification au regard de l'IGF (registres d'inventaires, registre des personnels, registre des engagements, registres non mis à jour et non réguliers…) ;
- Confusion en matière de partage des responsabilités et répartition des tâches entre le personnel, notamment en matière de qualification professionnelle et de pré requis (diplômes) ;
- Retard en matière de communication des documents utiles aux vérifications à la demande de l'IGF, communication d'informations insignifiantes, non pertinentes et peu fiables voir même l'abstention de communication pour diverses raisons ;

Ces défaillances rencontrées dans la quasi-totalité des organismes contrôlées par l'IGF sont mises en exergue pour montrer le degré d'inertie du contrôle interne dans le secteur public, le plus grave étant l'existence d'une cellule d'inspection au niveau de chaque organisme, et chargée à ce titre de fournir une assurance quant à la réalisation des tâches dévolues par rapport aux objectifs tracés et conformément aux lois et règlements en vigueur.

1.1.3 Système de contrôle interne très peu développé

Du système de contrôle interne découle un ensemble de contrôles devant être assurés simultanément (contrôle de gestion, contrôle interne et audit interne). Ceci dit, la défaillance de l'un d'entre eux risque de compromettre tout le système, tel est le cas du secteur public algérien où le système de contrôle interne connait un très faible déploiement qui se manifeste par les défaillances suivantes :

❖ L'inexistence d'un manuel de contrôle interne destiné à imposer le respect des principes du contrôle interne aux gestionnaires à travers des dispositions rigoureuses de telle sorte que :

- Tout collaborateur (à chaque niveau de la hiérarchie) doit effectuer son travail dans le respect des lois et règlements régissant son travail.
- Tout collaborateur de l'Etat doit participer au système de contrôle interne en effectuant avec diligence les activités de contrôle qui lui sont attribuées dans le cadre de son travail.

- Tout responsable et chef de service doit mettre en place et maintenir un système de contrôle interne dans son service respectant les principes définis dans le manuel mais aussi réfléchir aux moyens d'optimiser les processus, les procédures, les activités et les tâches quotidiennes.
- Tout responsable hiérarchique ayant connaissance d'un risque ou d'un dysfonctionnement, mis en évidence par un supérieur hiérarchique, un collègue, un subordonné, un rapport, ou toute autre source doit prendre les dispositions adéquates, conformément au dit manuel.

❖ L'absence d'indicateurs répondant aux objectifs du contrôle interne **(ex:** nombre de dossiers comportant des erreurs par collaborateur ou par service, nombre d'erreurs ayant donné lieu à une correction/ nombre d'erreurs constatés, nombre de cas de fraude/nombre de dossiers).

❖ L'absence de mise en place par les responsables hiérarchiques de tableaux de bord (contenant des indicateurs, des résultats réels, des références, des prévisions) en adéquation avec leurs entités respectives et conformément aux instructions et demandes du contrôle de gestion.

❖ Le plus important étant l'absence d'un système d'information performant permettant de renforcer le contrôle interne, car l'information constitue la base en matière de gestion et elle doit être fiable, exacte, précise, actuelle et communiquée en temps opportun pour permettre aux décideurs de prendre les bonnes décisions et maitriser les risques à temps, ce qui constitue la clé de toute bonne gestion.

1.2 Au niveau de l'Inspection Générale des Finances

L'IGF, par sa permanence, sa rigueur, l'étendu de son contrôle et surtout son expérience longue et très riche en matière de contrôle se manifestant par la qualité de ses analyses, ses conclusions et ses recommandations, a acquis une place incontestable dans le dispositif de contrôle des finances publique, notamment le contrôle à postériori de type administratif. Ceci dit, cet organe a réussi à travers les missions qu'il a menées dans le secteur public algérien à faire ressortir beaucoup de cas d'irrégularités et à inviter les gestionnaires à prendre les mesures nécessaires pour assainir la gestion de leurs établissements.

Néanmoins, le travail de l'IGF est loin d'atteindre son seuil d'efficacité vu la persistance d'un nombre d'obstacles à l'égard desquels aucune mesure sérieuse n'a été prise.

1.2.1 Insuffisante maturation de l'environnement

L'environnement dans lequel l'IGF exerce ses missions de contrôle l'empêche d'accroitre son potentiel en matière d'assainissement de la gestion des établissements publics et l'oblige à continuer à procéder selon l'approche dite de « contrôle classique ». En effet, si les établissements publics étaient aptes à s'offrir par eux même une assurance quant à la maitrise des risques liés à leur gestion, l'IGF deviendrait plus encline à effectuer des audits de performance qui constituent le moteur du développement du management public.

La priorité dans le secteur public continue à être accordée au contrôle de régularité. Ceci dit, partant du principe que l'emploi des crédits alloués peut être régulier (obéit aux lois et règlements) tout en étant exagéré et inefficace, la mise en place d'outils s'inscrivant dans une logique de performance est plus que nécessaire. Malheureusement, notre secteur public n'a jusqu'à présent pas adopté des mesures à ce sujet.

Le budget de l'Etat obéit toujours à l'architecture traditionnelle orientée vers les moyens à mettre en œuvre au lieu des résultats à atteindre, empêchant ainsi l'évaluation de l'atteinte des objectifs. Quant à la comptabilité de l'Etat, c'est une comptabilité de caisse conçue pour le suivi des opérations budgétaires uniquement, empêchant ainsi l'Etat de connaître sa réalité financière de manière précise (le véritable coût de l'administration). Et c'est à ce niveau que résident les deux principaux obstacles qui entravent le travail de l'IGF.

D'un autre côté, les instruments modernes de pilotage, en vogue partout dans le monde, connaissent un très faible déploiement au sein du secteur public algérien. En effet, le système de contrôle interne est très peu développé et ne permet donc pas aux établissements publics d'avoir l'assurance nécessaire quant à la maitrise des risques auxquels ils sont exposés, ni de pouvoir évaluer le degré d'atteinte des objectifs tracés ; et c'est là, toute la difficulté que rencontre l'IGF lors de ses missions de contrôle, car elle est amenée à assurer un ensemble de travaux de contrôle basique qui devrait normalement être assuré en grande partie par l'établissement contrôlé lui-même en présence d'un bon système de contrôle interne. A cela s'ajoute la vulnérabilité du système d'information au sein des établissements publics (informations peu fiables, incomplètes, erronées, non communiquées à temps voir une abstention de communication de la part du personnel), chose qui compromet le travail des inspecteurs, notamment leurs analyses et leurs conclusions.

1.2.2 L'absence d'un contrôle intermédiaire performant

Une autre raison majeure contraint l'IGF à inscrire tellement d'efforts dans le contrôle classique et ainsi réserver une place primordiale à ce dernier, c'est bien l'absence d'un

contrôle intermédiaire performant, notamment les inspections mises en place au niveau sectoriel ou au niveau de certains établissements publics.

Fondamentalement, les inspections de type sectoriel (telles les inspections des ministères) ou celles rattachées à certains établissements doivent s'assurer de la garantie par les dirigeants des établissements dont ils ont la charge de contrôle quant à la maitrise des risques, et ce à travers la mise en place d'un bon système de contrôle interne. Hélas ce n'est pas du tout le cas dans la sphère publique où l'en remarque une inertie du contrôle intermédiaire face aux disfonctionnements, abus, détournements ou toutes autres sources d'irrégularités. Chose qui complique et alourdi la tâche de l'IGF qui se voit consacrée de plus en plus au contrôle de régularité dans des interventions qui durent des mois.

La situation aurait été très favorable en revanche si le contrôle intermédiaire pouvait assurer les tâches qui lui sont dévolues, car cela permettrait à l'IGF de passer moins de temps dans le contrôle classique et se consacrer à des audits de performance, notamment des politiques publiques qui constituent le noyau de la nouvelle architecture budgétaire.

1.2.3 Le non complétude des outils

1.2.3.1 Système d'information

L'Inspection Générale des Finances ne dispose pas de système d'information développé lui permettant toujours d'avoir des informations **fiables**[49] et **pertinentes**[50] sur les entités contrôlées. Cela dit il a été prévu de mettre en place un système **Intranet** au niveau du Ministère des Finances devant permettre à l'IGF d'accéder à toute information susceptible de l'aider dans ses missions de contrôle, notamment, la situation fiscale de l'entité objet du contrôle auprès de l'administration des impôts, la situation patrimoniale auprès de l'administration des domaines, les actes notariés auprès des services de l'enregistrement ainsi que toute information relative à la gestion des crédits auprès de la direction générale de la comptabilité.

A cela, s'ajoute le manque de transparence et l'excès de prudence par les autorités qui traitent toujours avec confidentialité les cas de mauvaise gestion, de malversations, de fraude et de corruption commis par les gestionnaires de crédits dans le cadre de la gestion de leurs établissement ou dans le cadre de la gestion des politiques publiques. Si on prend le cas de la

[49] Une information fiable est une information exempte d'erreurs et de préjugés significatifs. Cours Mr AMOURA.

[50] Une information pertinente est une information qui peut influencer ses utilisateurs dans leurs décisions économiques en les aidant à évaluer des événements passés, présents ou futurs. Cours Mr AMOURA.

France, on s'apercevrait aussitôt de la différence qui existe entre nos deux pays en matière de transparence.

En effet, la publication des actes des gestionnaires de crédits aurait constitué un atout de taille, car cela permettrait entre autres, à l'Inspection Générale des Finances de fonder ses propositions de mission de contrôle sur des bases plus solides.

1.2.3.2 Approche normalisée

La réforme de la gestion financière de l'Etat ne se limite pas à la réforme budgétaire et comptable, elle nécessite aussi de rénover les contrôles des finances publiques en place, voir instaurer de nouvelle formes de contrôle. C'est dans ce contexte que les organes de contrôle des finances publiques, notamment l'Inspection Générale des Finances, devront s'investir dans de nouvelles formes de contrôle, notamment le contrôle de performance.

Cela dit, le passage d'un contrôle fortement lié à la régularité à un contrôle de performance doit être accompagné par la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions d'audit de performance. Pour ce faire, l'IGF doit former ses inspecteurs et surtout établir un cadre normalisé en adoptant les normes d'audit devant servir de lignes directrices pour assurer la crédibilité et la qualité du contrôle des finances publiques, ainsi que le professionnalisme en la matière.

Les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont élaborées à cet effet par l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) dans le but d'encourager la réalisation d'un contrôle indépendant et efficace et à aider les membres de l'INTOSAI à mettre en place leur propre approche professionnelle conformément à leur mandat, ainsi qu'aux lois et règlements nationaux. La norme ISSAI 100 « Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques », à titre d'illustration, décrit dans les grandes lignes les principes fondamentaux du contrôle des finances publiques et définit l'autorité des ISSAI. L'ISSAI 300 «Principes fondamentaux de l'audit de performance» repose sur les principes fondamentaux de l'ISSAI 100 tout en les développant pour les adapter au contexte spécifique de l'audit de performance.

L'objectif des normes d'application est de définir des critères et un cadre général permettant à l'auditeur de procéder de façon précise, systématique et bien ajustée. L'indication de la démarche à suivre et des opérations à effectuer oriente le travail de l'auditeur qui doit rassembler des informations probantes (preuves) pour atteindre un objectif spécifique.

Les normes d'application définissent le cadre à l'intérieur duquel doivent s'exercer les activités d'audit. Elles s'articulent sur les principes généraux qui énoncent les conditions fondamentales à respecter en effectuant les opérations prévues dans les normes. Elles s'articulent également sur les normes des rapports, lesquelles sont plus particulièrement orientées vers la communication des résultats des audits; de même, les résultats obtenus grâce aux normes d'application constituent les principaux éléments sur lesquels se fonde l'opinion ou le rapport de l'auditeur.

Hélas, les autorités algérienne n'ont jusqu'à présent pas fait d'efforts dans ce sens, et le contrôle des finances publiques se fait toujours d'une manière classique avec comme principal objectif de déceler les cas d'irrégularités dans la gestion. Le contrôle de performance en revanche, vise principalement à encourager, de façon constructive, une gouvernance économique, efficace et efficiente. Il permet également de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte.

1.2.3.3 Profils des inspecteurs

Le profil des inspecteurs de l'IGF n'est pas toujours en adéquation avec les exigences des contrôles de performance autrement dit certains inspecteurs ne sont pas encore prêt pour assumer cette nouvelle tâche, et ce en raison des insuffisances suivantes :

- Non capitalisation des acquis professionnels et des compétences ;
- Professionnalisation pas toujours pointue dans l'approche du métier ;
- Non-conformité aux standards internationaux, notamment en matière de certification des inspecteurs en audit ;
- Absence d'homogénéisation dans la conduite des missions.

Section 2 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie : "*Mesures à prendre*".

Pour remédier aux insuffisances énoncées dans la section précédente, un nombre de mesures doit être pris tant au niveau du secteur public qui constitue l'environnement du contrôle qu'au niveau de l'Inspection Générale des Finances qui constitue un organe clé dans le contrôle des finances publiques.

2.1. Au niveau du secteur public

2.1.1. Accélérer le processus des réformes

Le processus des réformes en Algérie manifeste une lourdeur et prend par conséquent tellement de temps à se concrétiser. C'est le cas notamment de la réforme budgétaire et

comptable de l'Etat qui a été prévue depuis un certain nombre d'années mais qui n'a jusqu'à présent pas été réalisée.

L'introduction d'une logique de performance dans la gestion publique va de paire avec la réforme en matière budgétaire (budget par programmes, lié à des politiques publiques et non à des administrations publiques) et comptable (mise en place d'une comptabilité sur la base des droits constatés permettant d'évaluer le coût et le patrimoine de l'administration publique avec plus de précision, fiabilité et exactitude). En ce qui est de l'apport escompté de cette réforme, c'est le suivant.

2.1.2. Mettre en place des outils de pilotage

Une gestion publique performante requiert la mise en place au niveau du secteur public d'outils de pilotage destinés à limiter et gérer les risques afférents à la gestion. Ces outils constituent ensemble le système de contrôle interne.

Pour ce faire, l'Etat pourrait mettre en place une stratégie basée sur une démarche progressive devant permettre d'assurer une introduction efficace de ces outils, notamment, à travers la sélection de structures-tests devant servir de modèles si l'expérience serait concluante et le déploiement d'un plan de communication de large envergure à l'endroit de tous les acteurs du secteurs public car le système de contrôle interne n'est pas un processus qui se met juste en place, mais qui est mis en œuvre par des personnes qui font vivre cet objectif commun à tous les niveaux de la hiérarchie et en l'intégrant à toutes les activités.

2.1.3. Développer les Systèmes de Contrôle Interne

Pour mettre en place un système de contrôle interne efficace, il y a un enchainement d'étapes à suivre, à savoir :

- **La création d'un environnement de contrôle sain :** Les facteurs ayant un impact sur l'environnement de contrôle comprennent notamment l'intégrité, l'éthique et la compétence du personnel; la philosophie des dirigeants et le style de management; et enfin la politique de délégation des responsabilités, d'organisation et de formation ;
- **L'établissement d'une bonne gestion de l'information et de la communication :** L'information pertinente doit être identifiée, recueillie et diffusée sous une forme et dans des délais qui permettent à chacun d'assumer ses responsabilités ;
- **L'intégration des activités de contrôle dans le processus :** Les activités de contrôle peuvent se définir comme l'intégration et l'application de contrôles dans les processus, afin de contribuer à garantir la mise en œuvre des orientations prises par la direction ;

- **La définition des objectifs ;**
- **L'évaluation des risques pouvant empêcher l'atteinte des objectifs** (à travers une cartographie des risques) ;
- **La surveillance et le pilotage du SCI :** Un système de contrôle interne n'est pas un instrument que l'on met en place une fois pour toutes car de nombreux changements dans l'environnement peuvent rendre certains aspects du SCI inadaptés. C'est pourquoi un système de contrôle interne doit être lui-même contrôlé, afin de pouvoir évaluer l'efficacité dans le temps.

Pour que le système de contrôle interne puisse se développer dans le secteur public, il est primordial de constituer un ensemble de règles relatives à la gestion des établissements publics dans ce qu'on appelle un manuel de contrôle interne destiné à faire respecter ses règles dans tous les niveaux hiérarchiques.

- **Rôles et responsabilités en matière de contrôle interne :**
  - **Les Ministres et secrétaires généraux** doivent s'assurer que l'ensemble des services des départements mettent en place et maintiennent un système de contrôle interne respectant le manuel.
  - **Les directeurs et chefs de service** mettent en place et maintiennent un système de contrôle interne dans leurs services respectant les principes définis dans le manuel, les directeurs et chefs de service doivent réfléchir aux moyens d'optimiser les processus, les procédures, les activités et les tâches quotidiennes.
  - **Les collaborateurs de l'Etat** participent au système de contrôle interne en effectuant avec diligence les activités de contrôle qui leur sont attribuées dans le cadre de leur travail; exécutent leurs tâches dans le respect des bases légales en vigueur; en s'assurant continuellement de l'utilisation adéquate, efficace et efficiente des ressources mises à leur disposition ainsi qu'en améliorant continuellement la qualité de leur propre travail.

    En ce sens, quiconque de ces acteurs, ayant connaissance d'un risque ou d'un dysfonctionnement, mis en évidence par un collègue, un subordonné, un rapport, ou toute autre source, qui s'abstiendrait de prendre les dispositions adéquates, est réputé avoir failli à ses devoirs d'autorité et à ses responsabilités.
- **Mise en place de tableaux de bord**

Un tableau de bord est un instrument de pilotage de l'entité, les responsables hiérarchiques créent et maintiennent des tableaux de bord adéquats pour leur entité respective conformément au contrôle de gestion transversal et vertical.

Les tableaux de bord se caractérisent par :

- Un contenu synthétique et explicite permettant d'identifier rapidement le niveau de risque, et de suivre les objectifs prioritaires.
- La prise en compte d'indicateurs, de résultats réels, de références (objectifs, autres entités similaires, résultats précédents…), des prévisions. Selon les besoin.
- Un tableau de bord contient des informations pertinentes pour l'entité elle-même (pilotage de l'entité) ainsi que des informations destinées au dialogue avec les échelons supérieurs de la hiérarchie ainsi qu'au dialogue transversal.

- **La place du contrôle de gestion dans le système de contrôle interne**

Le contrôle de gestion est un processus essentiel dans le système de contrôle interne. La démarche de contrôle de gestion implique la responsabilisation de chaque niveau hiérarchique. La définition du périmètre de responsabilité de chacun et la fixation d'objectifs avec des indicateurs sont donc des conditions préalables et indispensables à la mise en place du contrôle de gestion au sein de l'Etat. Le contrôle de gestion au sein de l'Etat comprend deux orientations :

- ***Le contrôle de gestion vertical*** organisé à l'intérieur de chaque département, il a pour mission :
  - D'apporter une information pertinente, fiable et en temps opportun à la direction du département, afin de permettre d'effectuer un suivi de la réalisation des objectifs ; d'évaluer l'efficacité, les coûts et la qualité des prestations et des activités ; d'identifier les actions correctives à mettre en œuvre et de prendre des décisions sur la base d'informations complètes et fiables.
  - De s'assurer de la production d'informations telles que : le reporting financier et opérationnel, les tableaux de bord et indicateurs de performance et le suivi budgétaire et analyse des écarts.
  - De fournir un soutien méthodologique aux directeurs et chefs de service en matière de mise en place du contrôle de gestion.
  - De faire appliquer les principales directives et outils devant être appliqués uniformément au sein de l'Etat en matière de contrôle de gestion.

- ***Le contrôle de gestion transversal*** pour l'ensemble de l'Etat, et qui a pour mission :
  - De consolider, analyser et fournir les informations nécessaires au pilotage de l'administration dans sa globalité.
  - De fournir un soutien méthodologique aux contrôles de gestion départementaux.

2.1.4. Introduire l'audit interne

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne d'une organisation sont efficaces.

L'audit interne est un élément indispensable à la maîtrise des risques budgétaires et comptables, qui a pour mission d'assister les responsables hiérarchiques de l'Etat dans l'exercice de leurs responsabilités. A cet effet, il leur rapporte de façon objective et indépendante des informations, appréciations, analyses, avis et recommandations concernant les activités examinées, dans un but d'amélioration.

Selon les normes IIA[51], l'audit interne doit être indépendant. En effet, l'indépendance de l'audit interne garantit sa liberté lors de la définition de ses activités, de l'exécution de son programme de travail, de l'accès aux personnes et aux informations et de la communication des résultats. Pour assurer cette indépendance, les Normes recommandent que le responsable de l'audit interne relève d'un niveau hiérarchique suffisant au sein de l'organisation pour permettre au service d'audit interne d'exercer ses responsabilités.

Toutefois, pour une meilleure introduction de l'audit interne dans l'administration publique, il existe un nombre de pré requis à mettre en évidence ;

- L'élaboration d'un cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat. A titre de comparaison, la France a consacré à cet effet un décret (n° 2011-775 du 28 juin 2011) relatif à l'audit interne dans l'administration[52], et qui prévoit en son article 2 que le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat.

[51]Institute of InternalAuditors (IIA) ou l'Institut des Auditeurs Internes est un institut dédié à l'établissement de standards professionnels d'audit interne. Il regroupe des membres de 165 pays.
[52] Conférence annuelle du Comité d'Harmonisation de l'Audit Interne « CHAI ». Vendredi 28 novembre 2014 au centre de conférence Pierre Mendès France.

- L'élaboration d'un cadre normalisé, en commençant par l'adoption de normes internationales d'audit (ex : les standards définis par l'Institue des Auditeurs Internes) et en les adaptant par la suite en tenant compte des spécificités de l'Etat ainsi que de l'application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Ces normes ont pour objet[53] :
  - De définir les principes fondamentaux de la pratique de l'audit interne ;
  - De fournir un cadre de référence pour la réalisation et la promotion d'un large champ d'intervention d'audit interne à valeur ajoutée ;
  - D'établir les critères d'appréciation du fonctionnement de l'audit interne ;
  - De favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations.

Section 3 : Modernisation du contrôle des finances publiques : une action prioritaire pour l'IGF

Le contexte actuel est marqué par les efforts considérables des Pouvoirs Publics visant la modernisation de la gestion des finances publiques, à travers la mise en place des règles et conditions de bonne gouvernance, l'amélioration du dispositif de préservation des deniers publics et la lutte contre les phénomènes de la fraude et de la corruption.

Nous savons bien que la fonction de contrôle administratif des deniers publics est exercée à deux niveaux. Le premier est un contrôle vertical, effectué par les départements ministériels (IGM) sur l'ensemble des structures et organismes placés sous leurs autorités. Le second, qui est un contrôle horizontal, est confié à (IGF).

Dans ce cadre, un groupe de réflexion est mise en place, composé de représentants de l'IGF et des Inspections Générales de certains Ministères (IGM), a été constitué en 2014 pour la réflexion au renforcement de la fonction de contrôle des deniers publics, exercée à tous les niveaux de l'architecture administrative de l'Etat.

3.1 Projet de modernisation du contrôle administratif des Finances publiques : une action coordonnée avec les IGM

La coordination par l'IGF de son action avec celle des inspections générales des départements ministériels.

[53] IDEM.

A l'issue des travaux du groupe de réflexion IGF-IGM et dans le but d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du contrôle administratif de l'Etat, il a été formulé les principales recommandations qui touche essentiellement six (06) plan, reprises ci après :

3.1.1. Le plan institutionnel

A ce titre, le positionnement organique de l'IGF, en tant qu'organe supérieur de contrôle de 2ème niveau, sous l'autorité directe du premier Ministre s'impose. , et l'IGM ne doit dépendre, de quelque forme que se soit, d'une personne ou d'une autorité autre que le premier responsable du département ministériel (le Ministre).

Les travaux de réflexion et de recherche effectués par le groupe, ont permis de constater l'absence d'une approche globale structurant l'architecture de la fonction de contrôle ou un système national de contrôle en Algérie, en dehors de la règlementation propre à chacun des intervenants dans cette importante fonction.

Les IGM sont appelées à exercer leur contrôle, sur les structures centrales des départements ministériels dont elles relèvent, et dont elles sont parfois dépendantes pour certains aspects (signature des ordres de mission, paiement des frais de missions, moyens logistiques,…etc.). Ce qui est à l'origine d'une certaines incompatibilité qui peut entacher l'impartialité des inspecteurs.

3.1.2. Le plan de la logistique

Afin de garantir l'accomplissement des tâches qui leurs sont dévolues, dans les conditions les plus favorables, les organes de contrôle se doivent de se doter d'une manière suffisante, des moyens matériels nécessaires, notamment :

- d'un siège convenable disposant d'outils modernes, et de suffisamment de bureaux et locaux indispensables au bon fonctionnement de l'inspection. Ce siège ne doit pas abriter les entités soumises à son contrôle pour l'IGF, et doit être près des bureaux du premier responsable du ministère, pour les IGM ;
- d'un système d'information permettant le stockage, le traitement et l'exploitation des données indispensables à l'exécution de leurs missions ;
- d'applications informatiques spécialisées dédiées à faciliter les travaux d'audit et de contrôle (exemple : logiciel ACL, I2…) ;

- d'un droit de communication permettant aux inspecteurs d'accéder à tout moment aux données relatives à la gestion des services et entités relevant de leur champ d'intervention, et ce pour la préparation du programme de contrôle ou dans le cadre de l'exécution des missions ;
- d'un fonds documentaire, salle de lecture et de documentation gérée par un personnel qualifié ;
- de micros ordinateurs portables, outils indispensables, à l'exécution des missions d'inspection et de contrôle ;
- ***La conception d'un manuel d'audit de performance*** destiné à répondre aux besoins des auditeurs et du personnel d'encadrement. En expliquant en termes généraux comment les audits de performance doivent être planifiés et réalisés, et les rapports correspondants établis. Ce manuel devrait permettre entre autres de contribuer à la réalisation d'audits de performance de haute qualité et de renforcer les compétences professionnelles des auditeurs dans ce domaine.

3.1.3. Le plan des moyens humains

Le renforcement des moyens humains est une question primordiale, afin de garantir aux Inspections Générales des Ministères, l'exercice de leurs prérogatives dans les conditions les plus favorables pour l'accomplissement de leurs missions.

Compte tenu du plan de charge important de ces structures de contrôle et des missions dont elles ont la charge, ce nombre très réduit ne permet pas la réalisation des objectifs qui leurs sont assignés dans de meilleures conditions. Dans ce cadre, il est recommandé le renforcement des moyens humains des IGM à travers : Le renforcement de l'effectif, consacrer le potentiel humain aux seules prérogatives de l'Inspection Générale, le pourvoit des fonctions vacantes, la mise en place d'un système de motivation à la hauteur des ambitions, les plans de formation.

3.1.4. Le plan de l'activité opérationnelle

Le programme d'intervention doit constituer la ligne stratégique dans l'exercice des missions assignées aux organes de contrôle. Ainsi, elles doivent être définies au préalable

dans un programme annuel d'intervention, qui doit obéir à certains critères fondamentaux tels que la cohérence et la logique des interventions.

Conformément aux dispositions de l'article 12 du décret exécutif 08-272, les IGM coordonnent leurs actions avec celles de l'IGF dans le but de garantir une complémentarité et une synergie dans la préparation et l'exécution des programmes d'intervention dévolus à ces organes de contrôle. A travers l'élaboration des programmes d'intervention, la normalisation du rapport de mission et du suivi des recommandations et la normalisation des méthodes de travail.

3.1.5. Le plan de la relation entre instances de contrôle

La coordination entre les différents intervenants dans la fonction de contrôle des deniers publics est indispensable dans la nouvelle ère de gestion de l'administration publique, afin de créer un effet de synergie et d'éviter par la même, les redondances infructueuses.

Dans le but de pérenniser et d'instaurer un canal officiel et permanant de coordination et communication entre les différents organes, institutions et structures intervenants dans le domaine du contrôle, il est proposé la création d'un comité interministériel permanant du contrôle administratif de l'Etat, composé de représentants des différentes instances de contrôle.

3.1.6. Le plan de la relation avec l'environnement extérieur

Les organes, institutions et structures de contrôle peuvent être le vecteur du développement et la modernisation de la gestion des deniers publics, de par le rôle de conseil et d'assistance qui leur est assigné dans la nouvelle conception de la fonction de contrôle, et ce, à travers les recommandations émises à l'occasion de leurs intervenions.

Par ailleurs, des actions de communications peuvent être initiées en destination de l'extérieur, notamment de :

- Chapoter des actions de formation et d'orientation au profit des cadres dirigeants des entités relevant du champ d'intervention, en vue de remédier aux insuffisances récurrentes constatées par les missions de contrôle ;

- Ouvrir des portails de communication avec les gestionnaires, en vue de jouer pleinement le rôle de conseil et d'assistance assigné aux entités de contrôle dans leur configuration moderne ;
- Se mettre à jour par rapport aux technologies de l'information et de la communication (site web …).

3.2 : IGF et environnement international: des actions du jumelage nécessaires pour l'amélioration de la qualité de ses interventions

3.2.1. Plan stratégique de modernisation

Dans le but d'avoir des échanges de substance et de déterminer ensemble et dans le détail les modalités de mise en œuvre du projet de coopération, selon les termes convenus initialement, des séances de travail intensives ont eu lieu au siège l'IGF.

À signaler également, que la délégation SIGMA a été conviée des réunions au ministère des Finances (IGF).

Des travaux ont été entamés, des séminaires sur les techniques de détection de la fraude et de la corruption auquel prendront part aussi bien les magistrats de la Cour des comptes que les inspecteurs de l'IGF.

Le séminaire s'est déroulé dans de très bonnes conditions grâce à l'implication directe de tous les services techniques et administratifs de l'IGF qui n'ont ménagé aucun effort et lésiné sur aucun moyen pour la réussite de cette manifestation.

Cette coopération permet a érigée en tradition dans le cadre d'échange d'expériences et de savoir-faire entre les différentes institutions publiques.

3.2.2. Les projets de jumelage sur le renforcement des capacités de l'IGF en matière de contrôle administratif[54]

Le jumelage permet de contribuer à l'amélioration de la performance de l'Inspection générale des finances dans une vision de passage au contrôle de gestion et de performance[1].

Pays d'EU partenaire: Royaume d'Espagne (lancé depuis septembre 2016).

A) Objectif général :

Appuyer le programme de modernisation des finances publiques et améliorer l'utilisation des fonds publics.

Proposition Espagnole DZ-23 « Contribuer à l'amélioration de la performance de l'IGF dans une vision de passage au contrôle de la gestion et de la performance ».

B) Objectif spécifique :

Contribuer à l'amélioration de la performance de l'IGF dans une vision de passage au contrôle de gestion et de performance

C) Les résultats attendus de ce jumelage sont:

Résultat 1: Les activités de l'IGF sont axées sur les principaux risques pour les finances publiques et les délais permettant à l'IGF de bien exercer son devoir d'alerte vis-à-vis des centres de décision, sont maîtrisés et les ressources humaines sont déployées de manière optimale.

Résultat 2: L'IGF a renforcé sa capacité institutionnelle et technique de contrôler les organismes publics y compris les Entreprises Publiques Economiques (EPE), les banques, assurances et les collectivités locales.

Résultat 3: L'IGF a renforcé sa capacité d'évaluer et de contrôler la réalisation des grands projets dans toutes leurs phases.

Résultat 4: L'IGF a renforcé sa capacité d'évaluer les politiques publiques.

Moderniser le contrôle de l'IGF: Du contrôle formel à l'évaluation des politiques publiques :

- Évaluer des politiques publiques c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance afin que dans un second temps, en apprécier la pertinence.
- L'orientation du contrôle vers l'évaluation des performances va certainement conférer à l'IGF un stimulent concret.
- Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs, financiers et techniques mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.
- L'analyse des politiques publiques conduit à distinguer les différentes étapes de mise en place d'une politique publique, à savoir:
    - La réunion des ressources nécessaires (par exemple, les crédits ou les personnels) ;
    - La réalisation (par exemple, le nombre de dossiers examinés) ;
    - Les résultats (par exemple, le nombre des redressements fiscaux effectués) ;
    - Enfin, l'impact (par exemple, la réduction du nombre de cas de fraudes fiscales ou, inversement, l'accentuation de l'évasion fiscale).

L'évaluation des politiques publiques a pour ambition particulière d'apprécier l'ensemble des maillons de la chaîne de l'action publique et d'appréhender jusqu'aux impacts finaux d'une politique**.**

Il est donc particulièrement nécessaire de rappeler que l'ambition de l'évaluation des politiques publiques dépasse la seule description des ressources et des réalisations d'une politique donnée.

Conclusion:

De ce qui précède il y'a lieu de signaler que cette démarche n'est pas une tâche facile vu la complexité des marchés publics, leur sensibilité et la multiplicité des intervenants d'une part, d'autre part nous avons constaté que les inspecteurs de l'IGF travaillent dure afin d'aboutir aux meilleurs résultats, et pouvoir formuler ainsi les recommandations nécessaires.

Les marchés publics revêtent une grande importance dans la mesure où ils constituent un instrument stratégique pour la réalisation des opérations d'investissement impactant les dépenses publiques. De ce fait, la transparence des procédures et le respect des règles de passation de ces marchés sont les préoccupations majeures de l'Etat, qui vise outre la rationalité et l'efficacité dans l'utilisation de l'argent public, la meilleure qualité des prestations et l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires devant la commande publique.

L'omniprésence d'un cadre juridique régissant les marchés publics s'avère insuffisante, surtout avec l'élaboration fréquente des méthodes utilisées par les fraudeurs pour s'approprier des deniers publics, afin de combattre efficacement ces fraudeurs, il faut améliorer constamment les moyens de les identifier et circonscrire leur mode opératoire. Cet objectif nécessite la mise en place d'un cadre permanent de concertation et d'échange d'informations entre l'ensemble des inspecteurs, aussi la mise à la disposition de ceux-ci du guide de contrôle des marchés publics dont vient se doter récemment l'IGF, va leur permettre de restituer tous les informations concernant les aspects relatifs aux marchés examinés, par conséquent de se prononcer sur le degré de traçabilité et de transparence des procédures dans lesquelles ces marchés ont été déroulé.

Conclusion partie 02 :

Au terme de cette dernière partie, on a constaté que l'Inspection Générale des Finances est sollicitée, d'une manière accrue, par les pouvoirs publics, afin d'intervenir pour contrôler les entreprises publiques économiques et ce par l**'ordonnance n°01-04** du 20 août 2001,

complétée par l'**ordonnance n°08-01** du 28 Février 2008 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques. Il s'agit, à travers ces deux ordonnances, de donner un ancrage légal à l'intervention de l'IGF au niveau des EPE, notamment celles en charge des projets financés sur concours budgétaire, qui a élargi ses missions aux EPE, et ce dans un souci de les contrôler et de contribuer également à assurer l'amélioration de leur fonctionnement et de leur performance.

En effet, l'IGF se trouve ainsi, placée sous une confiance et crédibilité des pouvoirs publics, c'est pourquoi elle doit assurer pleinement son rôle préventif à travers le devoir d'alerte en cas de détections d'irrégularités ou d'infractions au cours de l'exécution des contrôles de gestion au sein des entreprises publiques économiques. Donc, elle est appelée à jouer un rôle prépondérant dans la rationalisation budgétaire, la sécurisation et la bonne utilisation de l'outil de production et par de même la lutte contre la mauvaise gestion.

Conclusion Générale

Les Etats sont nombreux à avoir adopté le New Public Management dans le but de rompre avec une gestion publique archaïque et de mettre en place une gestion axée sur la performance et les résultats inspirée du secteur privé réputé plus performant. Cela dit, la frontière entre secteur publique et privé n'est plus aussi marquée qu'autrefois.

L'introduction de la notion de performance dans le secteur public nécessite toutefois la réunion de certains prés requis sur le plan budgétaire et comptable mais aussi sur le plan managérial (système de contrôle interne).

La gestion par objectifs suppose une économie homogène et surtout stable. Elle suppose aussi une mentalité administrative orientée vers la performance. Or, la réalité est toute autre. D'une part, les finances publiques sont très largement exposées aux variations conjoncturelles. D'autre part, la culture administrative actuelle, faite de routine rompt profondément avec la culture de performance souvent reléguée à la philosophie d'entreprise. Pour inculquer aux fonctionnaires la culture de performance dans la réalisation des objectifs tracés, la tâche n'est pas aisée. Cela nécessite la formation de tous les agents impliqués dans la gestion par objectifs, la motivation des agents concernés qui peut être réalisée en indexant le régime de rémunération et d'avancement à la performance et l'évaluation des objectifs réalisés.

L'Inspection Générale des Finances, à travers les missions d'audit de performance qu'elle est appelée à effectuer peut constituer un atout de taille en matière de contrôle des finances publiques. L'audit de performance permet d'aider les personnes qui exercent des responsabilités en matière de gouvernance et de surveillance à améliorer la performance. En l'occurrence, il consiste à examiner si les décisions prises par le pouvoir législatif ou exécutif sont élaborées et mises en œuvre de façon économique, efficiente et efficace, ainsi qu'à vérifier si l'argent des contribuables ou des citoyens a été utilisé de façon optimale.

Les gestionnaires de crédits doivent justifier de l'économie, de l'efficacité (résultats) et de l'efficience (rapport qualité / prix) des actions menées avec les crédits qui leur ont été attribués, et ce à travers des:

- Projets annuels de performance pour justifier la demande de crédits ;
- Rapports annuels de performance l'année suivante.
- Il y a lieu de préciser qu'il n'a guère été insinué dans ce travail que l'IGF devrait rompre avec le contrôle de régularité dit « contrôle classique », nous prônons en

revanche la coexistence des deux modes de contrôle. Dans ce sens l'IGF pourra assumer une partie du contrôle de régularité tout en exerçant le contrôle de performance dans la perspective de se perfectionner davantage dans ce nouveau domaine et de s'approprier avec efficacité les nouveaux outils de contrôle à mesure que les réformes se mettent en place dans le secteur public.

Il est important de souligner que la modernisation de l'Inspection Générale des Finances engagée récemment en Algérie reste encore au stade de perspectives et de visions. Après plusieurs recherches, études et analyses, les différents cadre de l'IGF émettent leur avis et leur opinions et proposent des actions et des améliorations qui constituent des pistes et axes de réflexion et ensuite un objet de débats afin d'arrêter une liste exhaustive de propositions et d'aboutir à la programmation d'un plan de modernisation de l'IGF. Ce plan doit contenir des éléments de base pour conduire les améliorations, appliquer les modifications et réussir l'action de modernisation.

Dans le contexte actuel, le rôle de l'IGF doit évoluer vers les missions d'audit et d'évaluation des résultats des politiques, des programmes et des projets publics sans pour autant abandonner la recherche des irrégularités qui constituent un véritable outil pour la lutte contre la fraude et la corruption.

Elle est appelé a jouer des nouveaux rôles notamment la radialisation des audits des procédures et des politiques publiques ainsi que des missions d'expertise. Ce volet des missions de l'IGF doit connu dans les prochaines années une dynamique importante en liaison avec la mise en œuvre de la LOLF et les transformations des cadres de la gestion publique.

Dans le contexte d'aujourd'hui où la gestion publique est adossée en permanence sur l'audit et l'évaluation, il ancre ce corps de contrôle dans les méthodes et pratiques contemporaines. [1]

En outre, l'inspection générale des finances trouve des insuffisances et des manquements et doit, dans ce nouveau contexte, se redéployer dans le domaine de la performance et redéfinir sa stratégie d'intervention et de contrôle.

[1] Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, « *manuel des finances publiques* », 13 eme édition, LGDC, lextenso éditions , 2014

Conclusion Générale

La réforme se propose de préparer l'IGF pour la conduite de ses missions à travers la mise en place d'un plan d'action et d'un programme assurant un contrôle par performance. Cette nouvelle modernisation a principalement pour objectifs :

- répondre aux exigences de la bonne gouvernance des finances publiques et de la transparence financière ;
- accompagner les différentes réformes engagées par le ministère des finances ;
- améliorer et perfectionner les attributions de l'IGF ;
- renforcer les capacités d'audit, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques exercées par l'IGF ;
- professionnaliser davantage le métier de l'inspecteur des finances.

L'IGF est appelée à être le principal instrument de contrôle dans le cadre de la réforme du budget de l'Etat. En effet, la réforme du budget de l'Etat induit une révision des processus de contrôle de la dépense publique. Celui-ci se limite actuellement à un contrôle de conformité aux textes et à la législation en vigueur, alors que la réforme conduira à l'institution d'un contrôle basé sur les résultats attendus de toute allocation de moyens.

Cela passera par la transition des budgets de moyens à des budgets programmes et l'introduction de contrats de performance. Cela donnera plus de liberté aux gestionnaires publics, mais aussi plus de responsabilité. Et c'est là, justement, qu'interviennent les administrations de contrôle, notamment l'IGF.

C'est dans ce sens que l'Inspection générale des finances (IGF) devrait se redéployer dans le domaine du contrôle de la performance et renforcer ses effectifs jugés insuffisants, par des recrutements de qualité.

Bibliographie :

Ouvrage :

- DAHMANI A . : l'Algérie à l'éprouve, économie politique des reformes 1980/1997, casbah édition, Alger 1999
- Bouquin (H.) : Comptabilité de gestion, Ed. Economica, 5è édition, 2008.
- Boussoumah (M.): l'Entreprise socialiste en Algérie, OPU, 1982.
- CHOUVEL (F): l'essentiel des finances publiques, 11éme édition, GUALINO éditeur, 2010
- Charles Horngren. Alnoor Bhimani. Srikant Datar. George Foster. Georges Langlois contrôle de gestion et gestion budgétaire, édition nouveaux horizons, France, 2006.
- Farouk hémici, Christoph Hénot, le contrôle de gestion, édition Bréal, Paris, 2007
- François-Xavier Merrien « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique» Lien social et Politiques, n° 41, 1999.
- Gervais (M.) : Contrôle de gestion, Ed. Economica, Paris, 2005.
- Hafsi (T.) : Gérer l'entreprise publique, OPU, 1990.
- Hélène Loning, Véronique Malleret, Jérôme Méric, Yvon Pesqueux, Eve Chiapello, Daniel Michel et Andreu Solé, le contrôle de gestion, édition Dunod, 2ème édition, Paris, 2003.
- Lamiri (A.) : Gérer l'Entreprise publique Algérienne en économie de marché, PRESTCOMM Edition, 1993.
- Leroy (M.) : Le tableau de bord, Ed. Organisation, paris, 1991.
- Menard (L.) : Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion, paris, 1994.
- MAIRESSE, Marie-Pierre et OBERT, Robert. Comptabilité et audit, Manuel et application. Paris : Dunod, juillet 2007.
- Nobert GUEDJ, le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise, éditions d'organisation, 3ème édition, Paris, 2001.
- Sadeg (M.) : Management des entreprises publiques, Les Presses d'Alger, 1999.
- Thierry Cuyaubère, Jaques Muller, contrôle de gestion, édition Group Revue Fiduciaire, 7ème édition, Paris, 2004,

Revues et périodiques :

- Anne Amar1, Ludovic Berthier : le nouveau mangement public avantages et limites, XVI international RESER conférence. Lisbon, Septembre 28-30, 2006
- Boutaleb (K.) : « La problématique de la gouvernance d'entreprise en Algérie ». In revue des sciences économiques et de gestion n°07, Université de Tlemcen, 2007.
- LAUFER Romain, « Où est passé le management public ? », Politiques et Management Publics, Volume 26, 2008.
- Yvon PESQUEUX CNAM, Le « nouveau management public » ou New Public Management, version 1-22 Aug 2010.
- ZAMPICCOLI L., « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage», Gestion et Management Public, vol.9, Mai 2011.

- S.DOUS, outil de contrôle et d'audit des marchés publics, 2013

Travaux universitaire (thèses):

- ALGUAZIL Thomas et al : « le new management public en question », université POITIERS(IAE), 2010,
- Mahmoudia (M.), L'applicabilité d'un système de contrôle de gestion fondé sur le tableau de bord prospectif dans l'EPE algérienne, mémoire de Magister, UMMTO,2012
- Meguellati (I.) : Mémoire du séminaire sur le contrôle des entreprises publiques,
- ENA, 1988.
- Pr. BERCHICHE (A.H), Mémoire du séminaire sur le commissariat aux comptes,
- IEDF, 2005.
- Nadia BOUACHA, « le phénomène de privatisation en Algérie » Université François Rabelais de Tours, Master II Droit des Affaires Internationales. Année universitaire 2004-2005,
- ZEHOR GUEROUI : « privatisation des entreprises publiques Algérienne avec référence au secteur bâtiment et matériaux de construction », octobre 2001

Textes réglementaires :

- La constitution Algérienne de 1996.
- Loi n° 88-01 du 12 Janvier 1988, Portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques. JORA N° 2 du 13 Janvier 1988.
- loi n° 91-08 du 27 avril 1991 relative à la profession d'expert comptable, de commissaire aux comptes et de comptable agrée.
- L'ordonnance 95-25 du 26 août 1995, relative a la privatisation des entreprises publiques économiques.
- L'ordonnance 85-20 du 17 juillet 1995 relative au fonctionnement et au rôle de la cour des comptes, modifiée et complétée en 2010, par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010. JORA n° 50 du 01 septembre 2010.
- L'ordonnance 95-22 du 25 septembre 1995, relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.
- L'ordonnance n° 01-04 du 20 aout 2001, relative à l'organisation, gestion et privatisation des entreprises publiques économiques.
- L'ordonnance n° 08-01 du 21 safar 1429 correspondant au 28 février 2008 complétant l'ordonnance n° 01-04 du 20 aout 2001, relative à l'organisation, gestion et privatisation des entreprises publiques économiques. JORA n° 11 du 02 mars 2008.
- Décret exécutif n° 80-53 du 01 mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances.
- Le décret exécutif n° 2001-283 du 24 septembre 2001, portant forme particulière d'organe d'administration et de gestion des entreprises publiques économiques.
- Décret exécutif n° 08 272 DU 26 septembre 2008 fixant les attributions de l'Inspection Générale des Finances.

- Décret exécutif n° 08-273 du 06 septembre 2008 portant organisation des structures centrales de l'Inspection Générale des Finances
- Le décret exécutif n° 09-96 du 22 février 2009 fixant les conditions et modalités de contrôle et d'audit de gestion des EPE par l'IGF, JORA n° 14 du 04 mars 2009.

Autres documents utilisés

- Feuille de route de l'IGF.
- Manuel de procédure de l'IGF
- Document issu de l'Inspection Régionale (interne)
- S.DOUS, logiciel de contrôle et audit des marchés publics, 2013.

Sites web :

- www.cours-univ.fr
- Le dispositif de contrôle interne : Cadre de référence. Résultats des travaux du groupe de place établi sous l'égide de l'AMF. Janvier 2007. Disponible sur : http://www.amffrance.org/styles/default/documents/general/8111_1.pdf.

Table des matières

Remerciements ..... **I**
Résumé ..... **II**
Sommaire ..... **VI**
Liste des tableaux et annexes ..... **VII**
Liste des abréviations ..... **IX**
Introduction générale **01**
Partie 01 : Contrôle et entreprise publique économique : concepts fondamentaux
Chapitre 01 : les spécificités de gestion des entreprises publiques économiques **07**
Section 01 : la performance et le nouveau management public. **07**
1.1 La performance **07**
1.1.1 Définition de la notion « Performance » 07
1.1.2 La performance dans le secteur public 07
1.1.3 Les indicateurs de performance 08
1.1.3.1. Notions générales 08
1.1.3.2 La mise en place des indicateurs de performance 09
1.2 Le nouveau management public (NMP) 10
1.2.1 Définition de la notion NMP 10
1.2.2 Typologie de conception du NMP 11
1.3. L'évolution de la nouvelle gestion des finances publiques **12**
1.3.1 La recherche de la performance aux Etats –Unis 12
1.3.2 La recherche de la performance en France 13
1.3.3 Le nouveau mangement public en Algérie 13
1.4 La mise en place du nouveau mangement public **14**
1.4.1 Fonction stratégique 14
1.4.2 fonction finance 14
1.4.3 Fonction marketing public 15
1.4.4 Fonction ressources humaine 15
1.5 La différence entre l'administration wébérienne et l'administration NMP 15
1.5.1 Les modalités du nouveau management public 16
1.5.2 Les principes du nouveau mangement public 16
1.5.3 Les avantages du nouveau management public 16
1.5.4. Les limites du nouveau management public 17
Section 02 : l'entreprise publique économique algérienne et les réformes engagées **18**
2.1 Présentation de l'entreprise publique économique 18
2.1.1 Définition de l'entreprise publique économique 18
2.1.2 Structure interne des entreprises publiques 19
2.1.3 Les caractéristiques de l'entreprise publique économique 19
2.2 Adaptation des entreprises publiques aux mutations politico-économiques du pays 21
2.3 Les réformes économiques du secteur public en Algérie des années 80/90 23
2.3.1 Les réformes des années 1980 23
2.3.1.1. Les réformes de restructuration 23
2.3.1.1.1. La restructuration organique 23
2.3.1.1.2. La restructuration financière 24
2.3.1.2. Les réformes d'autonomie 24
2.3.1.2.1Les limites de l'autonomie des entreprises publiques 26
2.3.2 Les réformes économiques des années 1990 27
2.3.2.1. La restructuration industrielle 27
2.3.2.2. Le système des holdings 28
2.3.3 La privatisation dans la dynamique de l'ajustement structurelle 28

Section 03 : Le concept du contrôle dans le droit économique Algérien..... 30
3.1 .Définition du concept du contrôle..... 30
3.2. Les fondements juridiques du contrôle en Algérie 31
3.3. L'entreprise publique économique et son contrôle 31
3.4 Contrôle classique et contrôle de performance : deux logiques aux objectifs différents..... 34

3.4.1Définition des notions 34
3.4.1.1. Contrôle classique 34
3.4.1.2Contrôle de performance..... 34
3.4.2 Périmètres d'intervention..... 35
3.4.2.1 Périmètre du contrôle classique 35
3.4.2.2. Périmètre du contrôle de performance 37
Chapitre 02 : Etudes et analyses des différents contrôles exercés sur les entreprises publiques économiques (EPE)..... 38
Section I : Etudes et analyses du contrôle endogène..... 38
1.1. Contrôle interne 39
1.1.1 Définition du contrôle interne 39
1.1.2 Les objectifs du contrôle interne..... 39
1.1.3 Contrôle interne et audit interne 41
1.2. Contrôle de gestion..... 43
1.2.1 Définition du contrôle de gestion..... 43
1.2.2 Caractéristiques du contrôle de gestion 45
1.2.3Les indicateurs du contrôle de gestion 45
1.2.4 Les outils du contrôle de gestion..... 46
1.2.4.1 Les outils prévisionnels..... 46
1.2.4.1.1 Le plan..... 44
1.2.4.1.2 Le budget 47
1.2.4.2 Les outils de suivi de réalisation..... 47
1.2.4.2.1 La comptabilité générale 47
1.2.4.2.2 La comptabilité analytique ou comptabilité de gestion 48
1.2.4.2.2 Le contrôle budgétaire..... 48
1.2.4.2.4 Le reporting 48
1.2.4.2.5 Le tableau de bord..... 49
1.2.4.3 Les outils d'appui 52
1.2.4.3.1 Le Banchmarking 53
1.3. Processus et limites du contrôle dans l'entreprise publique économique 53

Section 02 : Etudes et analyses du contrôle exogène..... 54
2.1 Le contrôle des commissaires aux comptes 54
2.1.1 Nature d'une mission de commissariat aux comptes 54
2.1.2 L'intervention du commissaire aux comptes au sein des EPE 55
2.2 Le contrôle de la cour des comptes 56
2.3 Le contrôle par l'Inspection Générale des Finances (IGF) 58

Partie 02 : le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

Chapitre 01 : conditions et modalités de contrôle de l'entreprise Metro d'Alger par l'IGF 60
Section 01 : la place de l'IGF dans l'édifice de contrôle des finances publiques..... 60
1.1. Historique du contrôle des finances publiques en Algérie et la création de l'IGF..... 60
1.1.1Evolution historique de contrôle des finances publiques 60
1.1.1.1 du 1er juillet 1962 au 31 décembre 1962 ……61
1.1.1.2 de janvier 1963 à octobre 1971……61
1.1.1.3 d'octobre 1971 à février 1980 ……61
1.1.1.4 du 1er mars 1980 à nos jours ……61
1.1.2. Création de l'inspection générale de finances……62
1.2. L'organisation de l'inspection générale des finances 62
1.2.1. Au niveau central 63
1.2.1.1. Le chef de l'inspection générale des finances 63
1.2.1.2. Les structures opérationnelles (divisions) 63
1.2.1.3. Les unités opérationnelles 64
1.2.1.4. Les unités de soutien 64
1. 2.2. Au niveau régional 65
1.3 Les attributions de l'igf et les différents types de contrôle qu'elle exerce..... 65
1.3.1. Champ d'intervention de l'inspection générale des finances 65
1.3.2. Les modalités d'intervention de l'igf 67
1.3.2.1 programmes annuels 67
1.3.2.2 saisines 67
1.3.3 Les différentes formes d'intervention de l'igf 67
1.3.3.1 le contrôle 68
1.3.3.2. L'enquête..... 68
1.3.3.3 L'évaluation 68
1.3.3.4. L'audit 68
1.3.3.5. L'expertise..... 68
1.3.3.6. La vérification 68
1.3.3.7. Les études 68
1.4. Déroulement de la mission de contrôle 69
1.4.1. La préparation de la mission 69
1.4.2. La mission exploratoire 69
1.4.3 .constitution de la brigade 69
1.4.4. Le lancement de la mission 70

Section 02 : Caractéristiques, conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE 74
2.1. L'évolution du contrôle des EPE 74
2.1.1 La période de 1980 à 1988 74
2.1.2 La période de 1988-2008 75
2.1.3 La période de 2008 à ce jour 75
2.2. Les conditions et les modalités d'intervention de l'IGF au niveau des EPE 75
2.2.1Les procédures d'intervention de l'IGF au niveau des EPE 76
2.2.1.1 La phase exploratoire 76
2.2.1.2 Travaux et techniques d'investigations dans le cadre d'évaluation économique des EPE 77
2.2.2 Le diagnostic financier et l'analyse financière 77
2.2.3. Le diagnostic fonctionnel 77
2.2.4 Le diagnostic stratégique 78
Section 03 : conduite d'une mission de contrôle par l'IGF (cas de l'EMA) 79
3.1 Présentation de l'EMA 79
3.1.1 Présentation de l'Entreprise du Métro d'Alger (EMA) 79
3.1.2 Missions de l'organisme (EMA) 80
3.1.3 Organisation et fonctionnement de l'organisme (EMA) 81
3.2 Les étapes de réalisation de la mission du contrôle de gestion de l'EMA 82
3.2-1 Examen des aspects organisationnels et fonctionnels des moyens humains et matériels de l'organisme 83
3.2.1.1 Appréciation générale du schéma organisationnel mis en place 83
3.2.2 Evaluation de la fonction « gestion du personnel » 84
3.2.2.1 Evolution des effectifs par catégories socioprofessionnelles (cadre, maîtrise, exécution) 84
3.2.2.2. Vérification de la tenue des documents réglementaires 84
3.2.2.3 La tenue des dossiers du personnel et gestion des carrières 85
3.2.24 Système de contrôle des présences 85
3.2.3 La gestion budgétaire et comptable 85
3.2.3.1) La vérification du budget 86
3.2.3.2) Vérification du registre des mandats 87
3.2.3.3 vérifications du registre des dépenses classées 89
3.3. Examen la procédure de contrôle des marchés publics exercée par l'IGF 89
3.3.1. Le contrôle exercé au titre de la phase détermination des besoins 91
3.3.2 : le contrôle exercé au titre de la phase préalable 92
3.3.2-1 l'appel d'offres 92
3.3.2.1.1 L'examen du cahier des charges 92
3.3.2.1.2 L'examen de L'avis d'appel d'offre et l'enregistrement des offres 92
3.3.2-1-3 l'examen de l'ouverture des plis 93
3.3.2-1-4 l'examen de l'évaluation des offres et choix du cocontractant 94
3.3.2.2 le gré à gré 96
3.3.3. Le contrôle exercé au titre de la phase exécution 96
3.3.3-1 l'examen des garanties 97
3.3.3-1-1 l'examen de la caution de soumission 97
3.3.3-1-2 l'examen de la caution de bonne exécution 97
3.3.3-2 les modifications des marchés 98
3.3.3-2-1 l'examen des avenants 98
3.3.3-2-2 l'examen des O.D.S 98
3.3.3.2.3 Vérification des délais de réalisation 98

3.3.3-3 les modalités de paiement 99
3.3.3-3-1 L'examen des avances 99
3.3.3-3-2 les délais de paiement 100
3.3.3-3-3 les intérêts moratoires et les pénalités de retard 100
3.3.3-4 la réception du marché 100
3.3.3-4-1 La réception provisoire 100
3.3.3-4-2 la réception définitive 101
Chapitre 02 : Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien 103
Section 1 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie : "*Contraintes*" 103
1.1. Au niveau du secteur public 103
1.1.1 Retard dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables 104
1.1.1.1 En matière budgétaire 104
1.1.1.2 En matière comptable 105
1.1.2 Faiblesses notables dans le pilotage par les outils modernes 105
1.1.3. Système de contrôle interne très peu développé 107
1.2 Au niveau de l'Inspection Générale des Finances 108
1.2.1 Insuffisante maturation de l'environnement 108
1.2.2 L'absence d'un contrôle intermédiaire performant 109
1.2.3 Le non complétude des outils 109
1.2.3.1. Système d'information 109
1.2.3.2. Approche normalisée 110
1.2.3.3. Profils des inspecteurs 111
Section 2 : Le passage du contrôle classique vers le contrôle de performance en Algérie : "*Mesures à prendre*" 112
2.1. Au niveau du secteur public 112
2.1.1. Accélérer le processus des réformes 112
2.1.2. Mettre en place des outils de pilotage 112
2.1.3. Développer les Systèmes de Contrôle Interne 112
2.1.4. Introduire l'audit interne 115
Section 3 : Modernisation du contrôle des finances publiques : une action prioritaire pour l'IGF 116
3.1 Projet de modernisation du contrôle administratif des Finances publiques : une action coordonnée avec les IGM 117
3.1.1. Le plan institutionnel 117
3.1.2. Le plan de la logistique 117
3.1.3. Le plan des moyens humains 118
3.1.4. Le plan de l'activité opérationnelle 119
3.1.5. Le plan de la relation entre instances de contrôle 119
3.1.6. Le plan de la relation avec l'environnement extérieur 119
3.2 IGF et environnement international: des actions du jumelage nécessaires pour l'amélioration de la qualité de ses interventions 120
3.2.1. Plan stratégique de modernisation 120
3.2.2. Les projets de jumelage sur le renforcement des capacités de l'IGF en matière de contrôle administratif 120
Conclusion générale 126
Bibliographie X
Annexes XIII
Tables des matières XIV

Introduction générale

Sommaire

Partie 01 : Contrôle et entreprise publique économique : concepts fondamentaux

Chapitre 01 : Les spécificités de gestion des entreprises publiques économiques

Chapitre 02 : Etudes et analyses des différents contrôles exercés sur les entreprises publiques économiques (EPE).

Partie 02 : Le contrôle par l'IGF d'une opération d'investissement réalisée par une EPE (cas pratique de l'Entreprise Metro d'Alger)

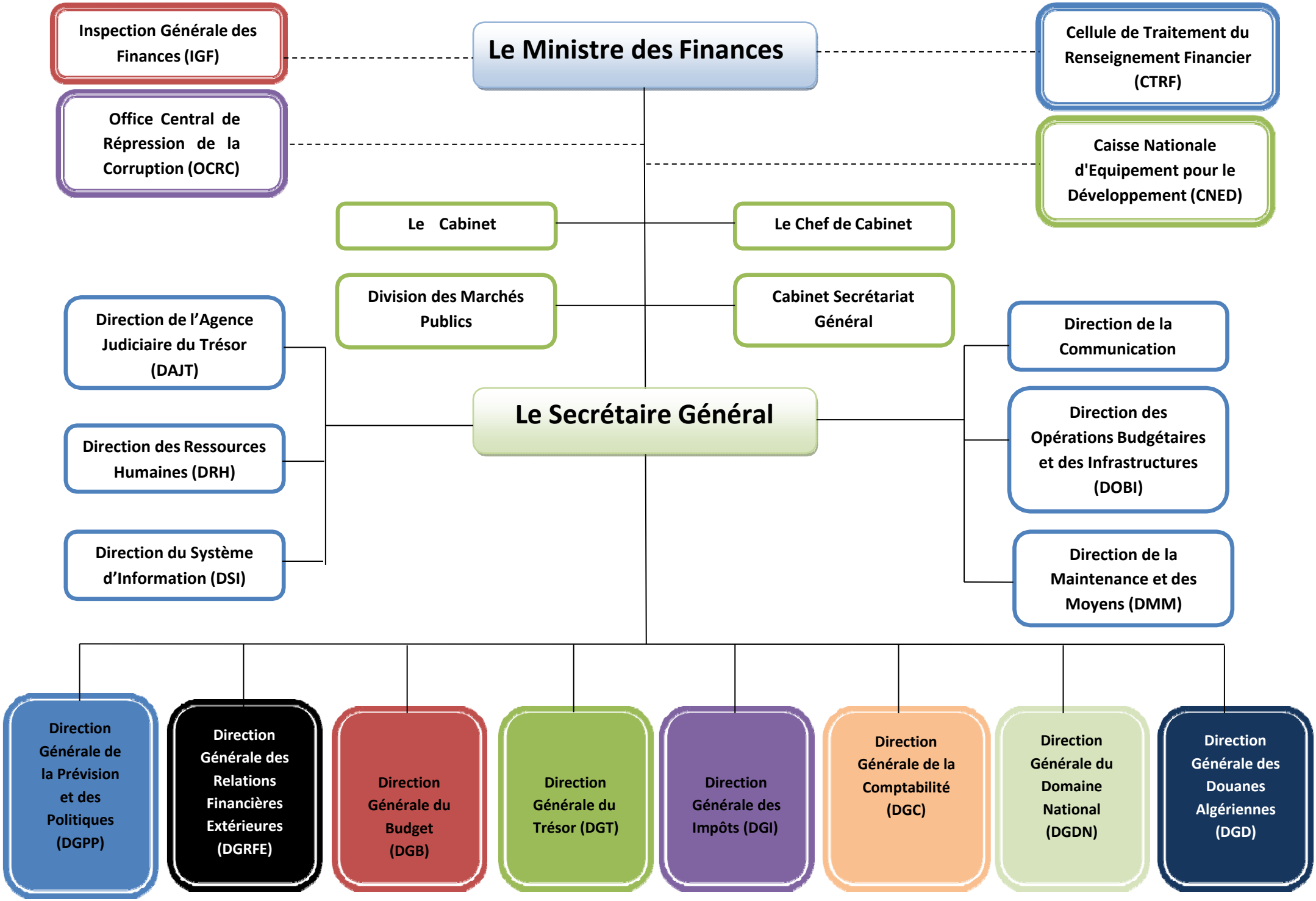
Chapitre 01 : Conditions et modalités de contrôle de l'entreprise Metro d'Alger par l'IGF

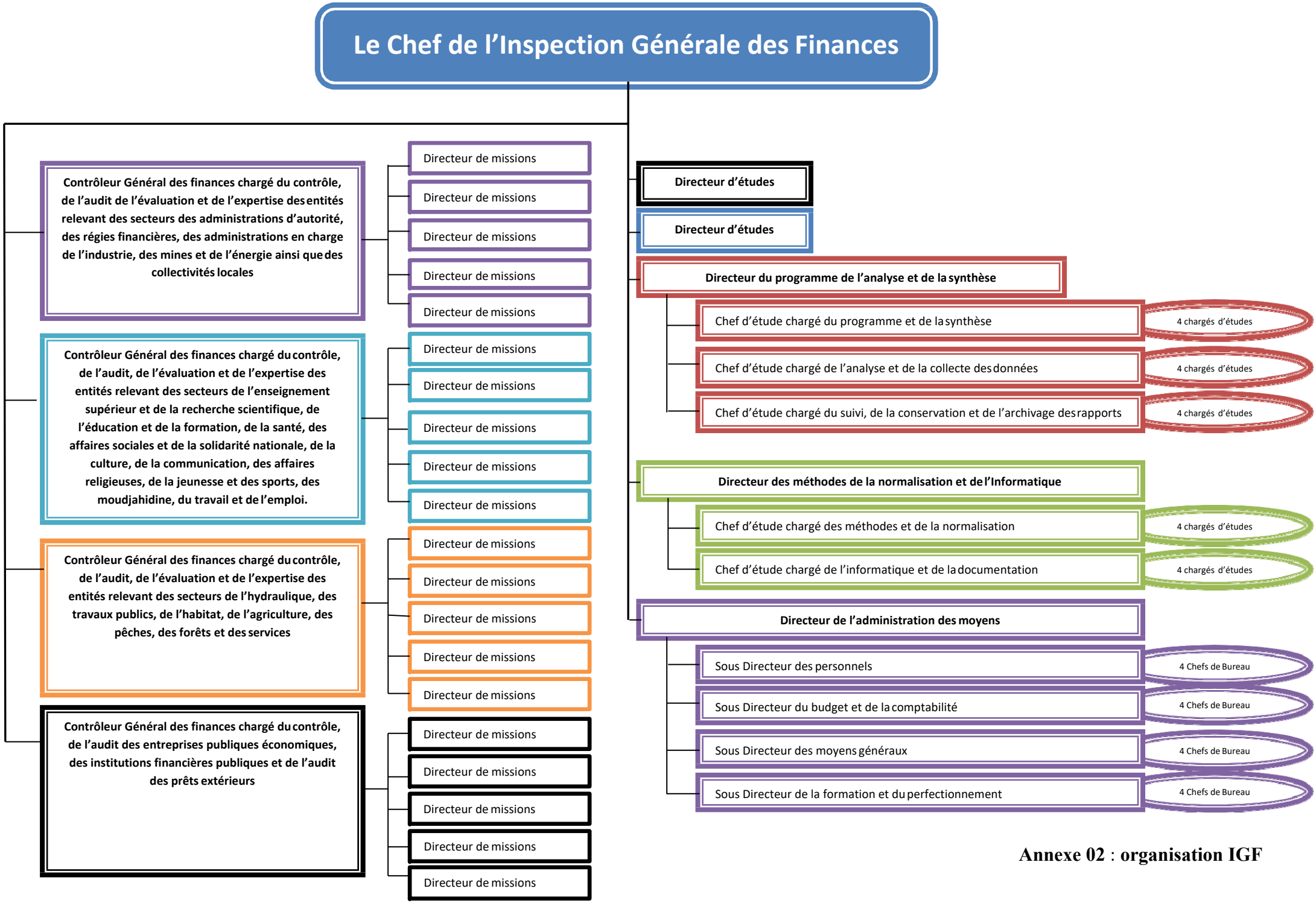
Chapitre 02 : Rôle et place de l'Inspection Générale des Finances dans la perspective de la mise en place du contrôle de performance dans le contexte algérien

Conclusion Générale

Bibliographie

Annexes


Le Ministre des Finances
Inspection Générale des Finances (IGF)
Office Central de Répression de la Corruption (OCRC)
Cellule de Traitement du Renseignement Financier (CTRF)
Caisse Nationale d'Equipement pour le Développement (CNED)
Le Cabinet
Le Chef de Cabinet
Division des Marchés Publics
Cabinet Secrétariat Général
Le Secrétaire Général
Direction de l'Agence Judiciaire du Trésor (DAJT)
Direction des Ressources Humaines (DRH)
Direction du Système d'Information (DSI)
Direction de la Communication
Direction des Opérations Budgétaires et des Infrastructures (DOBI)
Direction de la Maintenance et des Moyens (DMM)
Direction Générale de la Prévision et des Politiques (DGPP)
Direction Générale des Relations Financières Extérieures (DGRFE)
Direction Générale du Budget (DGB)
Direction Générale du Trésor (DGT)
Direction Générale des Impôts (DGI)
Direction Générale de la Comptabilité (DGC)
Direction Générale du Domaine National (DGDN)
Direction Générale des Douanes Algériennes (DGD)



Annexe 02 : organisation IGF

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère des finances
Inspection Générale des finances

وزارة المالية
المفتشية العامة للمالية

N° d'ordre 52/IGF/CMDP/CGRP/11

REFERENCE…….. **Le,…….**

DEMANDE DE COMMUNICATION DE DOCUMENTS

Adressée à M ……

DOCUMENTS DEMANDES	DOCUMENTS OU INDICATION ET/OU PRECISION (S) EVENTUELLE(S) FOURNI(S)

Annexe 04

REFERENCE…….. le,……..

DEMANDE DE RENSEIGNEMENT

Adressée à
M……
……..

QUESTIONS	REPONSES

Annexe 05

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère des finances
Inspection Générale des finances

وزارة المالية
المتفشية العامة للمالية

N° ……./IGF/……../……

MISE EN DEMEURE

Adressée à …….

Vous êtes mis en demeure de produire sous huitaine les documents comptables qui vous ont été réclamés par demande de renseignement n° …, du ….., qui vous a été notifiée le ……

Passé ce délai, il sera dressé à votre encontre un procès verbal de carence, conformément aux dispositions :

- de l'article 19 du décret n° 08/272 du 06/09/2008, fixant les attributions de l'inspection générale des finances (pour les autres organismes).
- de l'article 10 du décret exécutif n° 09/96 du 22/02/2009, fixant les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques par l'I.G.F (pour les entreprises publiques économiques)

Fait à …. le ……..
(Suit le timbre humide de l'IGF, la griffe et le paraphe
Du signataire de la mise en demeure)

Annexe n° : 06

La constatation de l'infraction à la législation et à la réglementation des changes et des mouvements de capitaux de et vers l'étranger

Au regard de l'Ordonnance n°96-22 du 09/07/1996 modifiée et complétée, constitue une infraction ou une tentative d'infraction des changes :

Pour ce qui est des agents habilités à constater les infractions de changes, le décret exécutif n°97-256 du 14/07/1997 fixant les conditions et les modalités de nomination de certains agents et fonctionnaires habilités à constater cette catégorie d'infractions, pris en application de l'article 07 de la même ordonnance, habilite les inspecteurs de l'IGF nommés par arrêté conjoint du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances sur proposition de l'autorité de tutelle, à constater les infractions à la législation et à la réglementation des changes et des mouvements de capitaux de et vers l'étranger.

Aussi l'arrêté interministériel n° 38 du 25/11/2001 a habilité tous les inspecteurs de l'I.G.F. cumulant trois(3) années d'ancienneté en cette qualité à constater les infractions à la législation et à la réglementation des changes et des mouvements des capitaux de et vers l'étranger.

Il ya lieu de souligner d'un côté que celles-ci sont constatées par procès-verbal établi selon le modèle porté en annexe et de l'autre que celui-ci constitue le document requit pour poursuivre devant les juridictions compétentes les auteurs des dites infractions ainsi que leurs complices éventuels qu'ils agissent des personnes physiques ou morales ayant commis des infractions à la législation et à la réglementation des changes et des mouvements de capitaux de et vers l'étranger.

La forme et les modalités d'élaboration des procès-verbaux de constatation sont prévues par le décret n° 97/257 du 14 juillet 1997, modifié et complété par le décret exécutif n° 03/110 du 5 mars 2003. Un modèle de PV est joint en annexe à la présente fiche.

Annexe n° 07

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

وزارة المالية
المفتشية العامة للمالية

MINISTERE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

محضر معاينة مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين
بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج

محضر رقم :

نسخة رقم.....

- بمقتضى الأمر رقم 66 – 155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966، المعدل و المتمم، و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية،

- بمقتضى الأمر رقم 03 – 01 المؤرخ في 18 ذي الحجة 1423 الموافق ل 19 فبراير 2003، المعدل و المتمم للأمر رقم 96 – 22 ، المؤرخ في 23 صفر 1417، الموافق ل 09 يوليو 1996، و المتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج،

- بمقتضى الأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424، الموافق ل 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض،

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 97 – 256 المؤرخ في 9 ربيع الأول 1418 الموافق ل 14 جويلية 1997، المعدل و المتمم، المتضمن شروط و كيفيات تعيين بعض الأعوان المؤهلين لمعاينة مخالفات التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج،

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 97 – 257 المؤرخ في 9 ربيع الأول 1418 الموافق ل 14 جويلية 1997، المعدل و المتمم، المحدد لأشكال و كيفيات إعداد محاضر المعاينات لمخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج،

- بمقتضى المرسوم رقم 03 – 111 المؤرخ في 2 محرم 1424، الموافق ل 5 مارس 2003، يحدد شروط إجراء المصالحة في مجال مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج، و كذا تنظيم اللجنة المحلية للمصالحة و سيرها،

تم تحرير هذا المحضر بالجزائر في على الساعة : و الدقيقة :
الممضون أسفله :

- السيد :
- الصفة :
- المقيم :
- ولاية : الجزائر

و

- السيد
- الصفة :
- المقيم :
- ولاية : الجزائر

Annexe n° 07

.../...

1 – ظروف المعاينة :

أُعد و حرر هذا المحضر طبقا لأحكام الأمر رقم 96 – 22 المعدل و المتمم و النصوص اللاحقة المذكورة أعلاه لدى ..... بحضور

- السيد: الصفة:
.....

2 – بعد التحريات و على أساس المعلومات و الوثائق التالية :

3- أثبتت هذه المعاينات ما يلي :

4 – و هذا يُشكل مخالفة للنصوص التشريعية و التنظيمية الخاصة بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج و ذلك استنادا لأحكام النصوص التالية :

المادة الأولى من الأمر رقم 22/96 المؤرخ في 09 يوليو 1996 المعدل و المتتم، و المتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج

5 – وصف محل الجنحة و تقويمها :

6 – العناصر المحددة لقيمة المعاينات التي تم القيام بها :

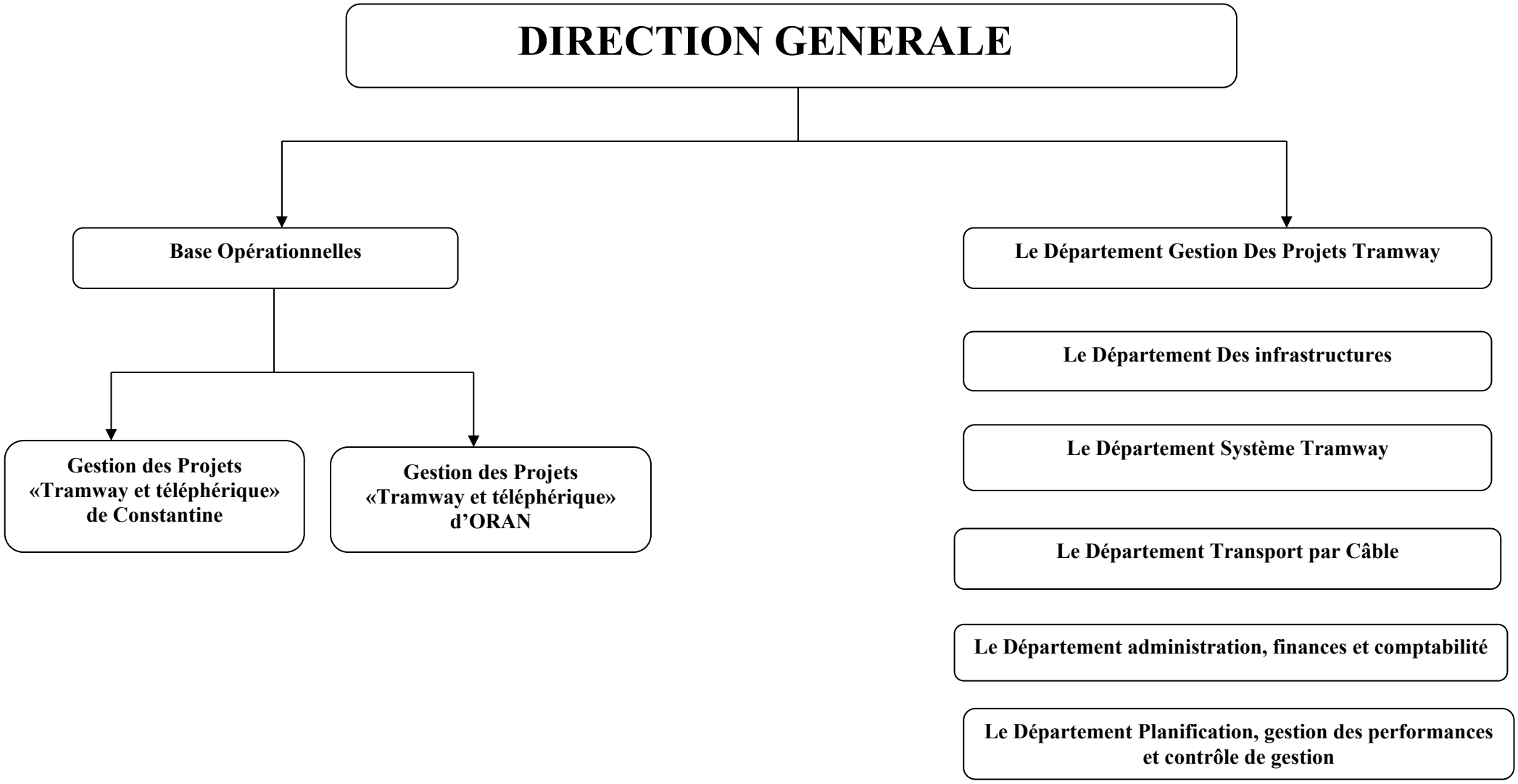
7 – بناءا على ذلك و بدافع التحفظ تم اتخاذ الإجراءات التالية :

- **الوثائق التالية :**
- **محل الجنحة :**
- **وسائل النقل المستعملة في الغش :**
- **الممضون أسفله قاموا بإشعار الشخص (الأشخاص) الذي (ن) اجريت عنده (م) المعاينات و قد اطلع على تاريخ تحريره و مكانه و قد تلي و عرض عليه للتوقيع، طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 97 – 257 المؤرخ في 9 ربيع الأول 1418، الموافق ل 14 جويلية 1997 المعدل و المتمم.**

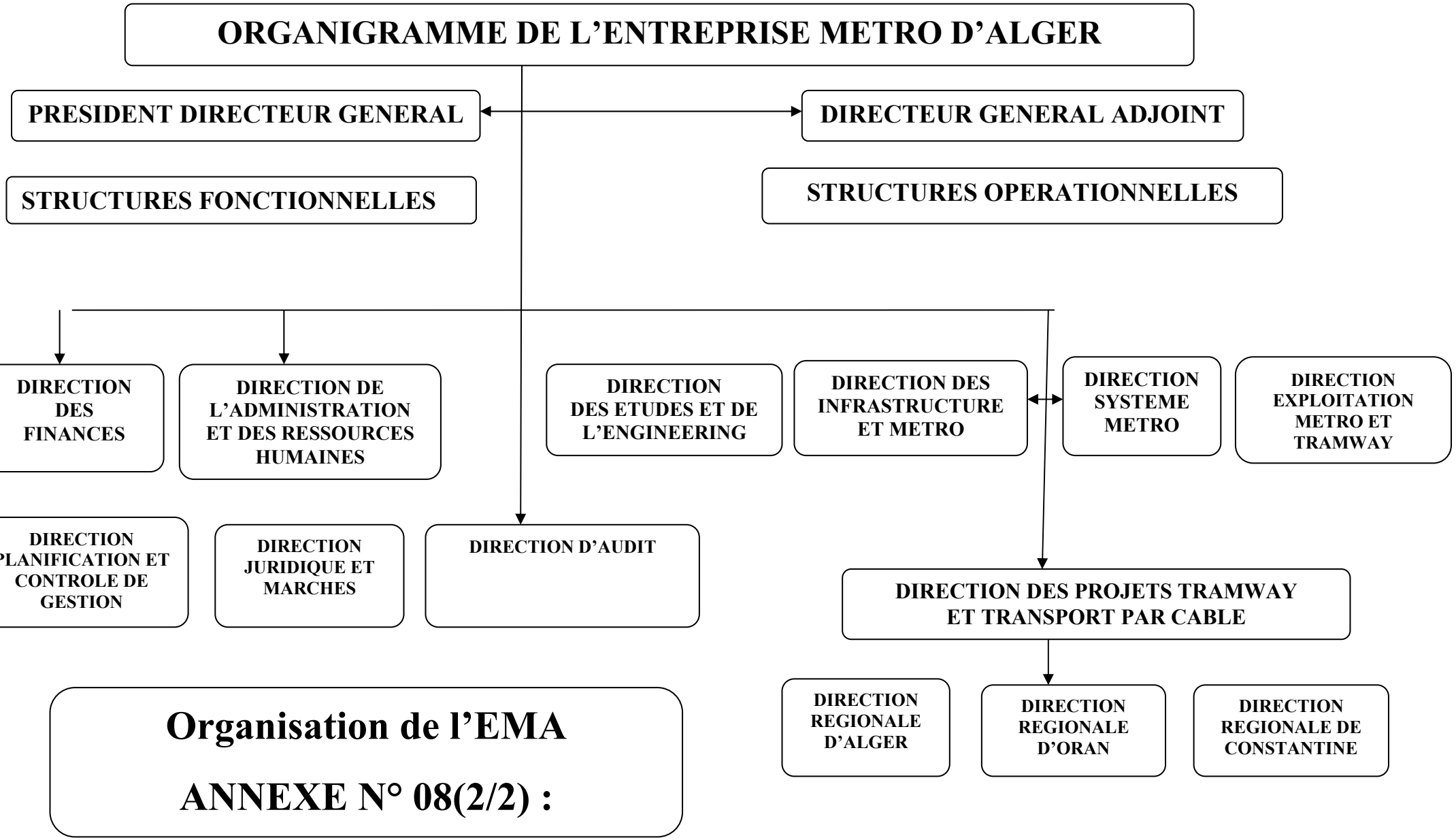
توقيع الممثل الشرعي توقيع الأعوان

ملاحظة : في حالة رفض التوقيع يُأشر على ذلك في هذا المحضر.

Annexe n° 07



Organisation de la DPTTC de l'EMA
ANNEXE N° 08 (1/2):



Organisation de l'EMA

ANNEXE N° 08(2/2) :

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère des finances
Inspection Générale des finances

وزارة المالية
المفتشية العامة للمالية

PROCES – VERBAL DE VERIFICATION DE CAISSE

Aujourd'hui, l'an 200.. et le ..... …….nous soussignés Inspecteurs des finances nous
Nous sommes transportés à .....pour opérer une vérification des deniers
et valeurs détenus en caisse par M .....exerçant les fonctions de .....Nous avons demandé à ce dernier de nous présenter les numéraires et les valeurs existant dans sa caisse et caisse et avons dressé le bordereau suivant :

a/ Billets de banque

1.000 DA. X ..... = ...
500 DA. X ..... = ...
200 DA. X ..... = ...
100 DA. X ..... = ...

b/ Monnaie divisionnaire

..... X ..... = ...
..... X ..... = ...
..... X ..... = ...
..... X ..... = ...
..... X ..... = ...
..... X ..... = ...
..... X ..... = ...

Total des espèces = ...

c/ Total des autres valeurs (détail en page 2) .....

TOTAL GENERAL = ...

Total qui apparaît dans les écritures = ...

Différence constatée = + / -

L' (es) Inspecteur (s) **Le caissier ou**

Le comptable

Annexe 09(1/2)

Nous avons ensuite invité **M.** ..... à nous représenter ses registres et autres de comptabilité.

Ayant obtenu satisfaction, nous avons procédé à leur vérification, laquelle a donné lieu à la constatation des faits consignés dans le cadre ci-après :

Faits révélés par la vérification et observations	**Réponses de l'agent contrôlé**

L' (es) inspecteur (s)..... **L'agent contrôlé .....**

Annexe n°09

Lors de l'identification du marché, il s'agit d'identifier :

- ✓ D'identifier le service contractant
- ✓ De prendre connaissance du numéro d'identification de l'ordonnateur
- ✓ De l'identification du comptable assignataire
- ✓ L'identification de l'exercice budgétaire
- ✓ L'identification de la source de financement : PSC, PSD, PCD, Budget d'équipement, budget de fonctionnement, autres …)
- ✓ Identifier la nature des prestations s'agit-il de travaux, fournitures, services ou d'études
- ✓ L'objet du marché
- ✓ Procéder à l'identification du partenaire cocontractant : Fournisseur, Maître d'œuvre, entreprise de réalisation, Groupement d'entreprises...
- ✓ Définir le montant du marché : en DA, Part transférable
- ✓ Le délai contractuel (en mois)
- ✓ Identifier la nature des prix : Global et forfaitaire, Prix unitaire, Prix mixte, Sur dépenses contrôlées, Fermes, Actualisable et/ou révisable.

Annexe 10

Fiche navette des documents à produire par le gestionnaire dans le cadre d'un contrôle d'un marché public	
DOCUMENTS	1 2
La décision (visa) de la commission des marchés compétente relative au DAO	
Le cahier des charges approuvé par la commission des marchés compétente	
Le short liste (dans le cas d'une consultation sélective)	
L'avis d'appel d'offres	
Au B.O.M.O.P	
L'avis d'attribution provisoire du marché	
Le registre des retraits du dossier d'appel d'offres (DAO)	
Le registre Ad-Hoc des soumissions réceptionnées	
Le quittancier des reçus de versement concernant le retrait de DAO	
La décision de création da la commission d'ouverture des plis	
Les P.V de la commission d'ouverture des plis	
Les P.V de la commission d'évaluation des offres	
Le rapport d'évaluation des offres	
La fiche d'engagement visée	
Le registre spécial des O.D.S	
L'ordre de service de notification du marché approuvé	
L'ordre de service de commencement des travaux du marché	
Les O.D.S d'arrêt et de reprise des prestations du marché	
L'ordre de service de révision du planning d'exécution	
La caution de soumission	
La caution de bonne exécution	
La caution de restitution d'avances	
Les avances	
Les avances (avance forfaitaire, avance sur approvisionnement, …)	
Les situations de paiements	
Les attachements	
Les bordereaux de dépôt des situations de paiements	

Le PV de la réception provisoire
Le PV de la réception définitive
Le décompte général et provisoire (DGP)
Le décompte général et définitif (DGD)
Les offres techniques et financières
N.B :(1) disponible remis à l'I.G.F
(2) non disponible
Observations :

<u>Annexe n °11</u> : **fiche navette**

Fiche d'audit par marché

Réf marché :……

Entreprise :……..

Objet :……..

Mode de passation :……..

Date de publication du placard publicitaire :……/……

Journal :……. Du :……, nombre de publications :……..

Date limite de dépôt de l'offre :……..

Prolongation du délai :……

Date de réunion de la commission d'ouverture des plis :……

Date de réunion de la commission d'évaluation des offres :……..

N° et date du visa du comité des marchés pour le cahier des charges :……/……..

Date de publication de l'attribution provisoire :……

Date de transmission du marché au comité des marchés :……..

N° et date du visa au comité des marchés :……../……..

N° et date du contrôle financier :……/……

Montant initial du marché :……

Avenant de plus value :……..

Avenant de moins value :……..

Montant de l'actualisation :……..

Montant global des révisions de prix :……

Montant définitif du marché :……

Délai initial de réalisation :……..

Délai prolongé par avenant :……

Référence ODS de notification du marché :……

Référence ODS d'arrêt et de reprise de travaux :……/……..

Pénalités de retard :……

Taux de réalisation physique :……..

Date de réception provisoire :……

Décompte général provisoire :……

Date de réception définitive :……

Décompte général définitif :…….

Annexe 12

Fiche analytique servant à l'examen de la situation des opérations d'équipements, détaillée par marché.

Fiche synoptique des autorisations de programme (AP) détaillée par marché et par convention										
N° AP :		**Intitulé de l'AP :**			**Montant engagé de l'AP :**					
Réf marché/contrat		Objet	Montant du marché TTC	Entreprise	Mode de passation	Délai de réalisation	Date de l'ODS	Paiement	Date de réception provisoire	Date de réception définitive
N°	Date									
X	jj/mm/aaaa									
TOTAL										

Annexe n°13

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
RÉPUBLIQUE ALGÉRIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Service contractant

MODÈLE DE LA LETTRE DE SOUMISSION

Je soussigné (e),
Nom et prénoms : .....
Profession : .....
Demeurant à : .....
Agissant au nom et pour le compte de : ....., inscrit (e) au registre du commerce, au registre de l'artisanat et des métiers ou autre (à préciser) de : .....
Après avoir pris connaissance des pièces du projet de marché et après avoir apprécié, à mon point de vue et sous ma responsabilité, la nature et la difficulté des prestations à exécuter :
Remets, revêtus de ma signature, un bordereau des prix et un détail estimatif, établis conformément aux cadres figurant au dossier du projet de marché.
Me soumets et m'engage envers (indiquer le nom du service contractant) .....
à exécuter les prestations conformément aux conditions du cahier des prescriptions spéciales et moyennant la somme de (indiquer le montant du marché en dinars et, le cas échéant, en devises étrangères, en chiffres et en lettres, et en hors taxes et en toutes taxes) :
.....
M'engage à exécuter le marché dans un délai de : (indiquer le délai en chiffres et en lettres).....
Le service contractant se libère des sommes dues, par lui, en faisant donner crédit au compte bancaire ou CCP n° ....., auprès : ....
Adresse : .....
Affirme, sous peine de résiliation de plein droit du marché ou de sa mise en régie aux torts exclusifs de la société, que ladite société ne tombe pas sous le coup des interdictions édictées par la législation et la réglementation en vigueur.
Certifie, sous peine de l'application des sanctions prévues par l'article 216 de l'ordonnance n° 66-l56 du 8 juin 1966, modifiée et complétée, portant code pénal que les renseignements fournis ci-dessus sont exacts.

Fait à ....., le .....

Le soumissionnaire
(nom, qualité du signataire et cachet du soumissionnaire)

ANNEXE n° 14

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Service contractant

MODELE DE LA DECLARATION DE PROBITE

Je soussigné (e),

Nom et prénoms : .....

Agissant au nom et pour le compte de : .....

Je déclare sur l'honneur que ni moi, ni l'un de mes employés, représentants ou sous-traitants, n'avons fait l'objet de poursuites pour corruption ou tentative de corruption d'agents publics.

M'engage à ne recourir à aucun acte ou manoeuvre dans le but de faciliter ou de privilégier le traitement de mon offre au détriment de la concurrence loyale.

M'engage à ne pas m'adonner à des actes ou à des manoeuvres tendant à promettre d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, soit pour lui-même ou pour une autre entité, une rémunération ou un avantage de quelque nature que ce soit, à l'occasion de la préparation, de la négociation, de la conclusion ou de l'exécution d'un marché, contrat ou avenant.

Déclare avoir pris connaissance que la découverte d'indices concordants de partialité ou de corruption avant, pendant ou après la procédure de conclusion d'un marché, contrat ou avenant constituerait un motif suffisant pour annuler le marché, le contrat ou l'avenant en cause. Elle constituerait également un motif suffisant pour prendre toute autre mesure coercitive, pouvant aller jusqu'à l'inscription sur la liste d'interdiction des opérateurs économiques de soumissionner aux marchés publics, la résiliation du marché ou du contrat et/ou l'engagement de poursuites judiciaires.

Certifie, sous peine de l'application des sanctions prévues par l'article 216 de l'ordonnance n° 66-156 du 8 juin 1966, modifiée et complétée, portant code pénal que les renseignements fournis ci-dessus sont exacts.

Fait à ....., le .....

Le soumissionnaire

(nom, qualité du signataire et cachet du soumissionnaire)

N. B. : En cas de groupement, chaque membre doit fournir sa propre déclaration de probité. En cas de sous-traitance, chaque sous-traitant doit fournir sa propre déclaration de probité.

Annexe n°16

République Algérienne Démocratique et Populaire

Dénomination du service contractant

Procès verbal de la commission d'ouverture

Des plis (annexe n° 15)

L'an deux milles quatorze et le…….du mois de……. S'est réunie à…….heure au siège de ……la commission d'ouverture des plis de (service contractant), sous la présidence de (nom, prénom, fonction, qualité)

Ordre du jour :

Ouverture des plis relative au projet……

Présents :

1-représentants le service contractant :

-Mr……..

-Mr…….

-Mme……..

-etc.…….

2-les soumissionnaires présents :

-Mr……de l'entreprise……

-Mr……de l'entreprise…….

-etc.…….

3-autres :

-Mr…….représentant……

Le président de la séance a ouvert la séance et procède immédiatement à la présentation des éléments essentiels du projet (objet, imputation budgétaire, date d'insertion des appels à la concurrence, date limite de dépôt des offres, nombre de candidats ayant retiré les cahiers des charges…)

Les membres de la commission procèdent aussitôt au contrôle de la régularité des offres sur le registre institué à cet effet ainsi que du carnet de souches.