

**Les programmes d'appui au développement et les
processus d'intégration à la gouvernance
internationale : expérience de la Cour des comptes**

M. Mohamed Salim BENAMMAR

Secrétaire général de la Cour des comptes.

C'est avec le plus grand plaisir et je dirai intérêt que je vais tenter de vous restituer brièvement l'expérience de la Cour des comptes dans le domaine de la coopération internationale et des actions réalisées dans ce cadre afin de consolider la gouvernance de l'institution.

Conformément à son statut, la Cour des comptes a noué des relations institutionnelles avec des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) étrangères et d'autres organisations internationales dans un esprit conforme aux objectifs de coopération et de renforcement des capacités, prévus par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

Le champ de la coopération avec ces ISC concerne des domaines denses et variés, recouvrant notamment :

- les échanges d'expérience et de savoir-faire en matière des méthodologies et techniques de contrôle, des études et des réflexions théoriques sur les thèmes en relation avec le contrôle des finances publiques ;
- la concertation sur les initiatives tendant à améliorer l'organisation et le développement du contrôle des finances de l'État ;

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

- l'organisation conjointe des cycles de formation et des séminaires professionnels se rapportant aux domaines d'intervention des ISC en matière de contrôle ;
- les échanges de documentation, d'études, de guides de contrôle et de tout autre support méthodologique de contrôle.

S'appuyant sur la coopération internationale, la Cour des comptes a adopté une démarche raisonnable, ordonnée et structurée visant le renforcement de son indépendance, la promotion de son professionnalisme, le raffermissement de sa valeur et ses avantages, en tant qu'Institution supérieure chargée de veiller au bon emploi des deniers publics et l'accroissement de la confiance placée en elle par les parties prenantes.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette démarche, la Cour des comptes a réalisé, avec l'appui technique de l'IDI (initiative de développement de l'INTOSAI) son auto-évaluation en vue d'évaluer ses besoins pour améliorer ses capacités institutionnelles.

Les résultats de cette auto évaluation ont permis à la Cour des comptes d'élaborer son premier plan stratégique 2011-2013, et de mieux définir les objectifs de l'examen volontaire par les pairs réalisé, fin 2013 par SIGMA (soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) , initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE financé principalement par l'UE.

En effet , l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques" INTOSAI" exhorte les ISC à s'assurer régulièrement que leur travaux de contrôle sont exécutés conformément aux normes et meilleures pratiques internationales tant sur le plan de l'organisation, de la méthodologie de la programmation et de la conduite des opérations de contrôle que de la rédaction et de la communication des rapports ,en se soumettant périodiquement à un examen volontaire par les pairs, et en veillant à la mise en œuvre des recommandations pertinentes dégagées par cet examen ; qui constitue , en fait , un outil de l'assurance qualité des travaux d'audit.

En somme cet exercice répond à une préoccupation grandissante des parties prenantes sur la question : **qui audite l'auditeur ?**

La revue volontaire par les pairs de la Cour des comptes, qui a concerné l'ensemble de ses activités (juridictionnelles et administratives), avait pour objet l'analyse critique des procédures de contrôle en vigueur, des pratiques adoptées ainsi que des résultats obtenus dans le but d'identifier les points forts et les points faibles du processus de contrôle et de formuler, en conséquence, les recommandations à même d'améliorer le système de contrôle en question.

L'objectif majeur de cette évaluation est de renforcer le professionnalisme de l'Institution vis-à-vis de ses partenaires à travers l'amélioration de la qualité et de la performance de ses travaux de contrôle.

Les experts de SIGMA ont adopté dans la conduite de cette évaluation une approche fondée sur les normes ISSAI de l'INTOSAI, notamment, la norme 5600 relative au guide d'examen par les pairs.

Ce guide, qui fixe le cadre général d'un examen par les pairs, met particulièrement l'accent sur le contenu de l'examen et constitue un outil qui permet à l'Institution auditée ainsi qu'aux examinateurs d'accomplir avec succès les différentes étapes du processus d'évaluation.

Les experts se sont également inspirés dans une large mesure pour l'analyse du processus de contrôle de la Cour des comptes des bonnes pratiques des Institutions homologues de l'Union européenne.

L'évaluation proprement dite, qui s'est déroulée en deux étapes, d'une semaine chacune, consacrées exclusivement à des entretiens avec l'ensemble des responsables de la Cour des comptes ainsi qu'avec les responsables de institutions et administrations partenaires afin d'établir un état des lieux exhaustif et le plus proche possible de la réalité , a porté sur l'analyse du cadre légal ,

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

qui comprend l'indépendance organisationnelle et financière, les attributions et la stratégie de l'audit, sur l'appréciation de la méthodologie de l'audit, sur l'étude de l'approche de contrôle en termes de choix des entités à auditer, de planification ou programmation des opérations de contrôle , de conduite et supervision , de rédaction de rapport , et enfin du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Les experts ont, également, eu à examiner, la stratégie des ressources humaines et le système d'information de la Cour des comptes.

A l'issue de ces entretiens, et dans le cadre de la procédure contradictoire, un premier projet de rapport articulé autour de dix chapitres et reprenant pour chaque chapitre, une description précise de la situation telle qu'observée par les experts suivis des recommandations à mettre en œuvre a été transmis à la Cour des comptes pour examen, observations et commentaires.

Le projet de rapport définitif a été présenté aux responsables de l'Institution pour validation.

D'une qualité certaine, objectif, clair et concis, le rapport d'examen par les pairs comprend des recommandations pertinentes portant notamment sur l'amélioration de la professionnalisation de la Cour des comptes et sa mise à niveau par rapport aux pratiques, normes et standards internationaux.

Formulées, également, dans un esprit de coopération et d'assistance, ces recommandations indiquaient à la Cour les voies et moyens pour affiner ses méthodes de travail en vue de produire des travaux d'audit plus efficace et de la plus haute qualité.

Il importe de préciser que le rapport d'évaluation a été publié intégralement sur le site internet de l'Institution partant du fait que l'ISC évaluée doit se conformer au principe de bonne gouvernance

constituée par deux principes incontournables et indissociables à savoir la responsabilité et la transparence. En outre, l'ISC qui admet ouvertement ses forces et surtout ses faiblesses suscite la confiance en elle et améliore la performance de ses travaux.

Le rapport d'évaluation a constitué pour l'institution un référentiel pour l'élaboration de son deuxième plan stratégique (2015-2018), qui comprend toutes les activités et les actions à entreprendre à moyen et long terme dans le but de renforcer son professionnalisme.

Par ailleurs, et en vue de mettre en œuvre les recommandations contenues dans ledit rapport, la Cour des comptes a sollicité l'appui d'ISC homologues dans la cadre d'un jumelage institutionnel pris en charge par le programme de mise en œuvre de l'accord d'association Algérie-Union européenne

Aussi, la Cour des comptes algérienne, la Cour des comptes française, le Tribunal de contas portugais et l'école nationale d'administration française (ENA) ont mis en œuvre de janvier 2016 à avril 2018 un jumelage institutionnel portant sur l'amélioration de la professionnalisation de la Cour des comptes et sa mise à niveau par rapport aux pratiques, normes et standards internationaux.

Le contrat de jumelage, qui s'inscrit dans le cadre du programme d'appui à la mise en œuvre de l'accord d'association entre l'Algérie et l'Union européenne (P3A), porte sur le :

« Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des comptes en matière de contrôle juridictionnel, d'exécution de la loi de finances et de la qualité de la gestion »

Géré par l'UGP3A et financé à hauteur de 1.721.000,00 EUR par l'Union européenne (UE). Ce jumelage s'inscrit dans le cadre du programme d'appui à la gouvernance économique et politique de l'Algérie « SPRING ». Il participe au processus de modernisation et de réformes engagé par le Gouvernement algérien dans le domaine du contrôle des finances publiques.

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

Lancé pour une durée de 28 mois, le jumelage devrait permettre l'appropriation des meilleures pratiques franco-portugaises susceptibles d'être adaptées au contexte algérien.

Il ambitionnait aussi de renforcer le système national de contrôle des finances publiques et de contribuer au développement de la bonne gouvernance et à l'amélioration de la qualité des politiques publiques et d'appuyer le professionnalisme et l'indépendance de la Cour des comptes et renforcer la confiance placée en elle par les parties prenantes.

Le jumelage institutionnel s'est fixé comme objectifs majeurs l'atteinte de quatre résultats obligatoires à savoir :

- R1 : la Cour des comptes est dotée des moyens indispensables à la mise en conformité de son fonctionnement et de son activité aux normes internationales et aux bonnes pratiques européennes et internationales
- R2 : le réaménagement de la fonction juridictionnelle est engagé pour la rendre plus efficiente et moins consommatrice de moyens
- R3 : la rédaction du Rapport APLRB, tout en étant plus pertinente et axée sur les résultats, est plus rapide et moins consommatrice de ressources,
- R4 : le contrôle de la qualité et de la performance de la gestion s'oriente progressivement vers la conformité avec les normes et les bonnes pratiques européennes et internationales

Réalisations du jumelage institutionnel entre la Cour des comptes algérienne et le consortium dirigé par la Cour des comptes française

Ce projet de jumelage a constitué, en fait, une étape majeure d'un processus enclenché depuis quelques années portant sur

l'amélioration de la qualité et de la performance des travaux de contrôle de la Cour des comptes.

Les échanges tissés entre la Cour des comptes et le consortium au cours des vingt-huit mois de jumelage ont été particulièrement denses et enrichissants.

La totalité des livrables prévus au jumelage a été produite :

En effet, 13 guides et manuels de contrôle, couvrant l'ensemble des missions de la Cour (apurement des comptes, contrôle de la qualité de la gestion, évaluation des politiques publiques, et appréciation de l'exécution des lois de finances) ont été réalisés.

La Cour des comptes est arrivée, à l'issue de ce jumelage, à rationaliser son organisation et structurer ses fonctions transversales et de soutien afin de mieux programmer, organiser et piloter son activité.

En effet, la Cour des comptes a institué une fonction d'orientation stratégique et de coordination, assurée par trois comités : un comité stratégique (qui regroupe les deux présidents des comités de coordination et les trois rapporteurs généraux), qui propose les priorités stratégiques de contrôle et les travaux communs entre les chambres, et deux comités de coordination, l'un propre aux chambres nationales et l'autre aux chambres territoriales.

La Cour a professionnalisé sa fonction ressources humaines, en se dotant d'un plan stratégique et d'un plan opérationnel de la formation, qui posent les bases d'une formation adaptée aux besoins des structures de la Cour. Les responsables de la Cour sont désormais en mesure de mieux anticiper les besoins en formation des structures du contrôle et des services support de la Cour, en fonction de l'évolution des missions et de la programmation.

La Cour s'est dotée d'instruments de programmation qui visent à assurer une meilleure adéquation de ses moyens à ses missions. Elle a ainsi élaboré un référentiel d'activités de chambre, qui a vocation, en cartographiant l'ensemble des activités relevant d'une

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

chambre, à orienter l'allocation des moyens et des effectifs entre chambres, et doit favoriser l'utilisation la plus efficace par la Cour de ses ressources.

Les travaux conduits dans le cadre du jumelage ont amélioré l'exercice par la Cour de ses missions de contrôle juridictionnel. Les nombreux guides et outils de contrôle élaborés conjointement par les équipes françaises et algériennes ont non seulement contribué à formaliser et harmoniser les pratiques, mais surtout favorisé la compréhension de l'approche fondée sur le principe de sélectivité des contrôles.

Il est désormais largement admis, au sein de la Cour algérienne, qu'elle n'a pas vocation à contrôler de manière uniforme l'intégralité des comptes déposés par les comptables publics, mais à calibrer l'intensité de ses contrôles en fonction du niveau de risques présenté par chaque justiciable.

La Cour a accompli une avancée conceptuelle en abandonnant l'objectif d'un contrôle exhaustif des organismes de sa compétence. Elle s'y engage résolument. La définition d'une stratégie, la mise en place d'un outil de sélection et d'un guide de l'apurement qui distingue les diligences obligatoires des diligences approfondies sont autant d'outils que la programmation 2018, qui a démarré sur ces nouvelles bases, permettra d'affiner et de faire progresser.

Concernant l'appréciation de l'exécution des lois de finances, le rapport d'appréciation de l'avant-projet de loi de règlement budgétaire est désormais produit selon un format solide et cohérent qui répond au besoin d'information du citoyen et du Parlement. Les délais de préparation, d'élaboration, et de remise du rapport s'améliorent.

S'agissant du contrôle de la qualité de gestion et de la performance et de l'évaluation des programmes publics, des avancées significatives ont eu lieu. L'élaboration de quatre guides et la tenue de nombreux ateliers de présentation des concepts et des outils de

nouvelle gestion publique ont permis de commencer à homogénéiser les méthodes mises en œuvre par les magistrats dans la réalisation de leurs contrôles et d'en améliorer la qualité.

Les objectifs du jumelage sont donc atteints.

Les relations se sont traduites par plusieurs conventions et mémorandums de coopération pouvant être déclinés comme suit :

- la convention de coopération entre la Cour des comptes algérienne et l'Office Central des comptes égyptien, signée au Caire par les deux parties le 17 janvier 2000 ;
- le mémorandum de coopération entre la Cour des comptes d'Algérie et le contrôle général de la République bolivarienne du Venezuela le 22 février 2003 ;
- le mémorandum de coopération entre la Cour des comptes algérienne et de Turquie, signé à Alger le 15 mars 2001 ;
- le mémorandum de coopération entre la Cour des comptes algérienne et la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la république de Djibouti, signé à Alger le 5 mars 2003 ;
- le mémorandum d'entente entre la Cour de comptes algérienne et l'Office national d'audit de la République de Chine, signé à Alger le 18 septembre 2005 ;
- le mémorandum d'entente entre la Cour de comptes algérienne et l'Office national d'audit de l'Indonésie, signé à Alger le 27 avril 2009.
- la convention de jumelage institutionnel lancé officiellement le 23 mars 2016 entre l'Algérie et un consortium européen (France – Portugal)
- le mémorandum d'entente entre les Cour des comptes algérienne et néerlandaise finalisé fin 2016 et signé en 2017 dans le cadre du programme Sharaka. L'accord porte sur quatre domaines de coopération à savoir :

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

- l’audit des Objectifs de Développement Durable (ODD) ;
- l’auto-évaluation de l’intégrité (Into-SAINT) ;
- l’audit de performance ;
- et l’audit des technologies de l’information.

En sus de ces accords, d’autres conventions de coopération prévoyant le jumelage des chambres territoriales de la Cour des comptes avec les chambres régionales des comptes de la Cour des comptes française ont été signées en vue d’établir un partenariat institutionnel fondé sur l’échange et le partage d’expérience et de savoir-faire dans les domaines intéressant les institutions jumelées.

Il s’agit particulièrement de :

- la convention de coopération entre les Cours des comptes algérienne et française pour le jumelage de la Chambre territoriale d’Annaba et de la Chambre régionale des Pays de la Loire, signée à Renne le 26 octobre 2007 ;
- du protocole de coopération entre les Cours des comptes algérienne et française pour le jumelage de la Chambre territoriale d’Oran et la Chambre régionale des comptes de Bretagne.

Les experts métier et jumelage, choisis en commun accord avec les gestionnaires du programme de mise en œuvre de l’accord d’association Algérie-Union européenne (P3A) , et en étroite collaboration avec l’encadrement de la Cour des comptes ont confirmé, classé et priorisé lesdites recommandations et se sont assurés de leurs éligibilités à un jumelage Institutionnel.

Le jumelage, conclu ,pour une durée de 28 mois (**janvier 2016 – avril 2018**), avec un consortium dirigé par la Cour des comptes française et le tribunal des comptes du Portugal, a défini des résultats obligatoires , après une analyse approfondie des constats et des recommandations de l’examen , de manière à qu’ils prennent en charge le renforcement des trois principales attributions de la Cour des comptes, à savoir le contrôle juridictionnel, le contrôle de

l'exécution des lois de finances et le contrôle de la qualité de gestion

Aussi, la Cour des comptes algérienne, la Cour des comptes française, le Tribunal de contas portugais et l'école nationale d'administration française (ENA) ont mis en œuvre de 2016 à 2018 un jumelage relatif à leurs activités.

Ce jumelage a fait suite aux constats et aux conclusions faits par la revue par les pairs de 2013, conduite par SIGMA) : les recommandations de la revue par les pairs portaient notamment sur l'amélioration de la professionnalisation de la Cour des comptes algérienne et sa mise à niveau par rapport aux pratiques, normes et standards internationaux.

Il visait précisément le renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des comptes d'Algérie en matière de contrôle juridictionnel, d'exécution de la loi de finances et de qualité de la gestion.

Aujourd'hui les résultats palpables sont là pour témoigner du chemin déjà parcouru. En effet, vingt-huit mois d'efforts et d'échanges intensifs et fructueux ont permis de mettre en œuvre nombre d'actions prévues dans le plan stratégique de l'institution et de son plan d'action opérationnel

- ❖ Plan stratégique et plan opérationnel de formation
- ❖ Système de suivi des recommandations de la Cour
- ❖ Outils de programmation assurant une adéquation des moyens et des missions
- ❖ Avancées en matière de communication

L'évaluation par les pairs est, au demeurant, rappelée au point 2 du principe 9 relatif à la bonne gouvernance des ISC de l'ISSAI 12.

M. Mohamed Salim BENAMMAR
Secrétaire général de la Cour des comptes.

Il convient , également , de rappeler que l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques" INTOSAI" exhorte ses ISC membres, dont la Cour des comptes algérienne, à s'assurer régulièrement que les travaux de contrôle sont exécutés conformément aux normes et meilleures pratiques internationales tant sur le plan de l'organisation, de la méthodologie de la programmation et de la conduite des opérations de contrôle que de la rédaction et de la communication des rapports ,en se soumettant périodiquement à un examen volontaire par les pairs, et en veillant à la mise en œuvre des recommandations pertinentes dégagées par cet examen ; qui sert en réalité d'outil d'assurance de la qualité des travaux d'audit.

En somme cet exercice répond à une préoccupation grandissante des parties prenantes sur la question de : **qui audite l'auditeur ?**

Pour renforcer continuellement son professionnalisme et raffermir sa valeur et ses avantages, en tant qu'Institution supérieure chargée de veiller au bon emploi des finances publiques, la Cour des comptes a adopté une démarche ordonnée et structurée qui consistait à réaliser, dans une première étape, une auto-évaluation en vue d'évaluer ses besoins pour améliorer ses capacités. Les résultats de cette auto évaluation ont permis à la Cour des comptes d'élaborer son premier plan stratégique 2011-2013, et de mieux définir les objectifs de la revue volontaire par les pairs réalisée, dans une deuxième étape, par SIGMA .

La revue volontaire par les pairs de la Cour des comptes, qui a concerné l'ensemble de ses activités (juridictionnelles et administratives), avait pour objet l'analyse critique des procédures de contrôle en vigueur, des pratiques adoptées ainsi que des résultats obtenus dans le but d'identifier les points forts et les points faibles du processus de contrôle et de formuler, en conséquence, les recommandations à même d'améliorer le système de contrôle en question. L'objectif majeur de cette évaluation est de renforcer le professionnalisme de l'Institution vis-à-vis de ses partenaires à travers l'amélioration de la qualité et de la performance de ses travaux de contrôle.

Les experts de SIGMA ont adopté dans la conduite de cette évaluation une approche fondée sur les normes ISSAI de l'INTOSAI et, notamment, la norme 5600 relative au guide d'examen par les pairs. Ce guide, qui fixe le cadre général d'un examen par les pairs, met particulièrement l'accent sur le contenu de l'examen et constitue un outil qui permet à l'Institution auditée ainsi qu'aux examinateurs d'accomplir avec succès les différentes étapes du processus d'évaluation.

Les experts se sont également inspirés dans une large mesure pour l'analyse du processus de contrôle de la Cour des comptes des bonnes pratiques des Institutions homologues de l'Union européenne.

L'évaluation proprement dite, qui s'est déroulée en deux étapes, d'une semaine chacune, consacrées exclusivement à des entretiens avec l'ensemble des responsables de la Cour des comptes ainsi qu'avec les responsables de institutions et administrations partenaires afin d'établir un état des lieux exhaustif et le plus proche possible de la réalité, a porté sur l'analyse du cadre normatif ou légal qui comprend l'indépendance organisationnelle et financière, les attributions et la stratégie de l'audit, sur l'appréciation de la méthodologie de l'audit, sur l'étude de l'approche de contrôle en termes de choix des entités à auditer, de planification ou programmation des opérations de contrôle, de conduite et supervision, de rédaction de rapport, et enfin suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Les experts ont, également, eu à examiner, la stratégie des ressources humaines et le système d'information de la Cour des comptes.

A l'issue de ces entretiens, et dans le cadre de la procédure contradictoire, un premier projet de rapport articulé autour de dix chapitres et reprenant pour chaque chapitre, une description précise de la situation telle qu'observée par les experts suivis des recommandations à mettre en œuvre a été transmis à la Cour des comptes pour examen, observations et commentaires.

Le projet de rapport définitif d'évaluation par les commentaires de la Cour des comptes a été présenté aux responsables de l'Institution pour validation.

D'une qualité certaine, le rapport d'évaluation comprend des recommandations pertinentes formulées dans un esprit de coopération et d'assistance à même d'indiquer à la Cour les moyens de raffiner ses méthodes de travail en vue de produire des travaux d'audit plus efficace et de la plus haute qualité.

Ce rapport constitue également un référentiel pour l'Institution pour l'élaboration de son deuxième plan stratégique (2015-2018) qui déterminera toutes les activités et les actions à entreprendre à moyen et long terme dans le but de renforcer son professionnalisme, et pour la conception d'un projet de jumelage institutionnel.

Enfin, il convient de signaler que le rapport d'évaluation a été publié intégralement sur le site internet de l'Institution partant du principe que l'ISC qui admet ouvertement ses forces et surtout ses faiblesses suscite la confiance en elle et améliore la performance de ses travaux

Elles lui ont, également, permis avec l'appui des experts métier et jumelage institutionnel choisis en commun accord avec les experts du P3A de confirmer, de classer et de prioriser les besoins identifiés et de s'assurer de leurs éligibilités à un jumelage Institutionnel.

D'ailleurs l'intitulé du projet de jumelage retenu « **Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes algérienne en matière de contrôle juridictionnel, d'exécution de la loi de finances et de la qualité de la gestion** » indique mieux dans quels domaines les capacités institutionnelles de la Cour seront renforcées ainsi que l'objectif de performance générale dans le traitement des dossiers.

Par ailleurs, les résultats obligatoires du jumelage ont été définis, également, après une analyse approfondie des constats, et des besoins exprimés, de manière ç qu'ils prennent en charge le renforcement des trois principales attributions de la Cour des comptes à savoir l'apurement des comptes, l'APLRB, et le contrôle de la qualité de gestion.