

Place de l'Inspection Générale des Finances dans le dispositif de contrôle des finances publiques en Algérie et les modalités de son intervention

Place of the General Inspectorate of Finances in the public finance control system in Algeria and the modalities of its intervention

GUENDOUI Mohammed^{1*}, BIA Chabane²

¹ Université de Tizi-Ouzou (Algérie), mohamed.guendouzi@gmail.com

² Université de Tizi-Ouzou (Algérie), bia.chabane@yahoo.fr

Reception: 11/10/2021

Acceptation: 19/12/2021

Publication: 31/12/2021

Résumé :

Le contrôle des finances publiques en Algérie est garanti par différents mécanismes et organes. L'Inspection Générale des Finances est l'un des acteurs majeurs du dispositif de contrôle en place. Ce travail de recherche se propose de montrer comment intervient L'IGF à travers les missions qui lui sont dévolues, dans le dispositif de contrôle de la dépense publique mis en place en Algérie et comment se positionne ce contrôle par rapport aux autres dispositifs en place. La méthodologie de recherche s'articule dans un premier temps autour de l'étude de l'ancrage juridique qui régit cet organe de contrôle, ses modalités d'intervention et les différentes missions réalisées ainsi que les rapports produits par cette institution. Puis dans un second temps, à l'analyse de son positionnement dans le dispositif de contrôle mis en place en Algérie en matière de contrôle sur la dépense publique.

Mots clés : Contrôle; Finances publiques; Inspection; Dépense publique.

Classification JEL: H61; M420; M480.

Abstract :

The control of public finances in Algeria is guaranteed by various mechanisms and bodies. The General Inspectorate of Finance is one of the major actors of the control system in place. This research work aims to show how GIF intervenes through the missions that are assigned to it, in the control system of public expenditure set up in Algeria and how this control is positioned in relation to other systems in place. The research methodology is articulated in a first step around the study of the legal anchoring that governs this control body, its modalities of intervention and the different missions carried out as well as the reports produced by this institution. Then, in a second step, the analysis of its position in the control system set up in Algeria in terms of control over public spending.

Keywords : Control; Public Finances; Inspection; Public expenditure.

JEL Classification : H61; M420; M48.

Introduction

Alors que de profonds bouleversements agitent l'économie nationale, il devient impératif pour l'Etat de renforcer son contrôle avec efficacité et efficience à travers ses principales institutions et organes.

Les finances publiques jouent à cet effet un triple rôle : financer le fonctionnement des services publics (rôle classique), réduire les inégalités de richesses par la redistribution, réguler la croissance économique par l'investissement public (rôle nouveau). Autrement dit, la première fonction est une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), la seconde, une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et la troisième est une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

Afin de garantir le bon fonctionnement des différents mécanismes et organes d'exécution de la dépense publique, un important dispositif de contrôle a été mis en place et qui se présente actuellement comme suit :

- Un contrôle parlementaire exercé par l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation ;
- Un contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes,
- Un contrôle administratif de type horizontal exercé par l'Inspection Générale des Finances.

Il faut cependant noter, l'existence d'autres contrôles administratifs du type tant horizontal que vertical. Ils sont exercés d'un côté, par le réseau des contrôleurs des dépenses engagées qui relèvent de la direction générale du budget, « chargés d'examiner les projets d'actes soumis à leur visa ou à leur avis préalable au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois » (Chouvel, 2020, p. 187) et de l'autre côté par certaines régies financières telles que la direction générale de la comptabilité, la direction générale des impôts, la direction générale des douanes et la direction générale des domaines.

Le contrôle a posteriori des finances publiques du type horizontal, est exercé par l'Inspection Générale des Finances (IGF) 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 ou semi-publiques et d'utilité publique, que leur utilisation sous quelque forme que ce soit. Il en est ainsi des actes de disposition, d'administration et/ou de gestion portant sur les biens, quel que 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.

Par ailleurs, 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 mandat 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'efficacité des actes de disposition et d'administration et/ou de gestion.

Les missions de contrôle représentent le noyau central de l'activité de l'Inspection Générale des Finances. C'est la qualité du produit de ces missions (rapports) qui justifie la pertinence et la notoriété de cette institution et la confiance mise sur elle pour l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues.

Objectif de l'étude

L'étude se propose de montrer comment intervient l'Inspection Générale des Finances à travers les missions qui lui sont dévolues, dans le dispositif de contrôle de la dépense publique mis en place en Algérie et comment se positionne ce contrôle par rapport aux autres dispositifs en place. Aussi, il est également intéressant, de suivre l'évolution de la pratique de ce type contrôle face aux différentes mutations de l'environnement et aux multiples variantes des interventions réalisées.

Problématique

Actuellement, afin d'optimiser ses interventions pour marquer un passage vers un contrôle de second niveau ou de performance, l'IGF a initié plusieurs travaux ayant pour finalité d'aboutir à une gestion budgétaire axée sur les résultats et fondée sur des normes internationalement reconnues. Cette réforme vise à optimiser les capacités de l'IGF à prendre en charge les missions dans le domaine de l'audit, l'évaluation de la performance des structures contrôlées et également de l'évaluation des politiques publiques pour rapprocher la gestion publique de celle du secteur privé.

A ce titre, quelle-est la dimension et la portée du contrôle exercé l'Inspection Générale des Finances en matière de contrôle sur la dépense publique et quelles sont ses limites par rapport à son mode de fonctionnement et les modalités de son intervention actuelle ?

Hypothèses

Pour répondre à cette interrogation, il est utile d'avancer deux hypothèses :

- Le positionnement de l'Inspection Générale des Finances lui confère suffisamment d'autonomie afin d'exercer ses missions et d'élaborer des rapports de missions en jouissant d'une totale liberté d'action.
- Les missions et attributions de l'Inspection Générale des Finances en matière de contrôle lui confèrent un statut privilégié au sien des corps de contrôle chargés de veiller à la sauvegarde et à la rationalisation deniers publiques.

Méthodologie

La méthodologie de recherche s'articule dans un premier temps autour de l'étude de l'ancrage juridique qui régit l'Inspection Générale des Finances, ses modalités d'intervention et les différentes missions réalisées ainsi que les types de rapports produits par cette institution. Puis dans un second temps, à l'analyse de son positionnement dans le dispositif de contrôle mis en place en Algérie en matière de contrôle sur la dépense publique. Ceci afin de dégager les portées et limites de ce contrôle dans le cadre de la sauvegarde et l'utilisation rationnelle des deniers publics.

Plan d'étude

Notre analyse s'articule autour de trois principaux points : en premier lieu, les aspects organisationnels de l'IGF relatifs à son organisation, fonctionnement et intervention. Le second point se rapporte à l'action de l'IGF. Enfin, le troisième point est relatif à la place de l'IGF parmi les autres types de contrôle, ce qui permet de dégager les portées et limites de son contrôle.

1- Aspects organisationnels de l'IGF

De par, son positionnement, la sensibilité et l'enjeux de ses activités, l'Inspection Générale des Finances reflète une rigueur consacrée dans ses procédures et organisation. Ses capacités techniques et son dispositif réglementaire, lui confèrent une légitimité professionnelle pour intervenir, non seulement, dans le domaine du contrôle des finances et de la gestion publique, mais aussi dans la sphère du contrôle des capitaux marchands de l'Etat, à travers sa compétence à l'égard des entreprises publiques économiques (EPE).

L'organisation actuelle de l'Inspection Générale des Finances, qui est différente de celle mise en place en application, aussi bien du (Décret exécutif n° 80-53 du 1er mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances) et des « décrets exécutifs n°92-32 et 92-33 du 22 février 1992 », a été revue par les « décrets exécutifs n°08-273 et 08-274 du 6 septembre 2008 », qui ont défini respectivement à ce jour, l'organisation des structures centrales de l'Inspection Générale des Finances et l'organisation et les attributions de ses structures régionales.

1-1- Le cadre légal de l'Inspection Générale des Finances

L'Inspection Générale des Finances a été créée en tant qu'organe permanent de contrôle, placé sous l'autorité directe du ministre des finances par le décret n°80-53 du 1er mars 1980. Son intervention a un fondement constitutionnel. En effet « les institutions et organes de contrôle sont chargés notamment, de vérifier les conditions d'utilisation et de gestion des moyens matériels et des fonds publics » (La constitution, article 184).

Elle est composée de structures centrales et de structures régionales. Ses attributions actuelles sont fixées essentiellement par le (Décret exécutif n° 08-272 du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'inspection générale des finances), son organisation centrale, l'organisation et les attributions de ses Inspections Régionales sont régies respectivement par les décrets exécutifs n°08-273 et 08-274 du 6 septembre 2008.

Ses interventions portent sur tous les domaines à incidence financière pour apprécier la régularité mais aussi l'efficacité et l'efficacités dans l'utilisation des deniers publics, le niveau des réalisations par rapport aux objectifs. L'IGF a également en charge la vérification du fonctionnement du contrôle interne et l'efficacité des structures d'audit interne.

Le contrôle exercé par l'Inspection Générale des Finances porte sur la gestion financière et comptable des services de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que sur les institutions, organes et établissements soumis aux règles de la comptabilité publique. Il porte également sur les établissements publics à caractère industriel et commercial, les organismes de sécurité sociale relevant du régime général et obligatoire ainsi que tous les organismes à vocation sociale ou culturelle bénéficiant du concours de l'Etat ou d'organismes publics et tout autre établissement public quel que soit son statut juridique. Son contrôle s'étend également à l'utilisation des ressources collectées par appel à la générosité publique ainsi que toute autre personne morale bénéficiant du concours financier public de l'Etat, d'une collectivité locale, ou d'un organisme public à titre de participation ou de forme de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie.

Le cadre législatif et réglementaire régissant les interventions de l'Inspection Générale des Finances est constitué par les dispositions constitutionnelles et les autres textes à caractère législatif ou réglementaire qui encadrent les travaux d'investigation, de recoupement et d'analyse que réalisent ses inspecteurs et qui a généralement pour objectif de rechercher et de rapporter aux autorités compétentes, toute irrégularité ou anomalie ou encore tout fait de malversation, de détournement, de concussion ou corruption, de dilapidation ou toute autre infraction de même nature et qui portent habituellement sur :

- Le fonctionnement du contrôle interne et l'efficacité des structures d'audit interne.
- Les conditions d'application de la législation financière et comptable.
- La gestion financière, comptable et patrimoniale.
- La passation et l'exécution des marchés et commandes publics.
- L'exactitude, la sincérité et la régularité des comptabilités.

- Le niveau des réalisations par rapport aux objectifs.
- Les conditions de mobilisation des ressources financières.
- La gestion des crédits budgétaires et l'utilisation des moyens de fonctionnement.
- Les conditions d'octroi et d'utilisation des concours et subventions accordés par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes et établissements publics, à titre de subvention, de participation, de prêt, d'avance ou de garantie.
- La conformité des dépenses effectuées par rapport aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

L'IGF intervient également sur le secteur économique. Dans ce cadre, le (Décret exécutif n° 09-96 du 22 février 2009 fixant les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques par l'Inspection Générale des Finances.) a fixé un champ très étendu de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques (EPE) notamment, sur la passation et l'exécution de tout contrat et commande, la gestion et la situation financière, 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.

Les attributions de l'IGF tel que prévus par les décrets exécutifs 08-272 et 09-96, font que son champ de contrôle est très large et ses interventions sont de différentes natures. Ces interventions peuvent être des évaluations des performances des systèmes budgétaires, des évaluations économiques et financières d'une activité globale, sectorielle ou de branche ou d'une entité économique, audits, études, enquêtes ou expertises à caractère économique, financier et comptable, l'évaluation des conditions de gestion et d'exploitation des services publics par les entreprises gestionnaires, quel que soit leur statut ou encore d'évaluation des conditions de mise en œuvre des politiques publiques ainsi que des résultats y afférents.

1-2- Gestion de l'Inspection Générale des Finances

La gestion de l'IGF est assurée par un Chef nommé par décret présidentiel et sous l'autorité du ministre chargé des finances. Le chef de l'IGF veille à la bonne exécution des missions de l'IGF, assure l'administration et la gestion des personnels et des moyens de l'IGF et exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel placé sous son autorité.

Il est assisté, au niveau central, de quatre structures chargées des missions opérationnelles de l'IGF et de deux directeurs d'études et dispose de trois directions de soutien. Il a également autorité sur les 10 Inspections régionales implantées sur le territoire.

La couverture opérationnelle par l'IGF de ses fonctions « métier » à savoir les missions de contrôle est assurée par quatre divisions, placées sous la direction de quatre contrôleurs généraux des finances, sous l'autorité du chef de l'IGF. Chacun d'entre eux assume les missions de contrôle, d'enquête, d'audit, d'évaluation, d'expertise et d'études dans les domaines qui sont mis à sa charge. Chacune des quatre divisions assume un certain nombre de secteurs comme suit :

- Les entités relevant des secteurs des administrations d'autorité, des régies financières, des administrations en charge de l'industrie, des mines et de l'énergie ainsi que des collectivités locales ;
- Les entités relevant des secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'éducation et de la formation, de la santé, des affaires sociales et de la solidarité nationale, de la culture, de la communication, des affaires religieuses, de la jeunesse et des sports, des moudjahidine, du travail et de l'emploi ;
- Les entités relevant des secteurs de l'hydraulique, des travaux publics, de l'habitat, de l'agriculture, des pêches, des forêts et des services ;
- Les entreprises publiques économiques, les institutions financières publiques et l'audit des prêts extérieurs.

Quant aux trois directions de soutien qui composent l'IGF, elles ont été prévues par le (Décret exécutif n° 08-273 du 6 septembre 2008 portant organisation des structures centrales de l'inspection générale des finances) et représentent les structures suivantes :

- La direction du programme, de l'analyse et de la synthèse (DPAS) ;
- La direction des méthodes, de la normalisation et de l'informatique (DMNI) ;
- La direction de l'administration des moyens (DAM), qui comporte :
 - ✓ La sous-direction des personnels ;
 - ✓ La sous-direction du budget et de la comptabilité ;
 - ✓ La sous-direction des moyens généraux ;
 - ✓ La sous-direction de la formation et du perfectionnement.

Le mode opératoire de l'IGF au niveau central se matérialise par des missions qui sont menées par des unités opérationnelles avec un chargé d'inspection ou un chef de brigade à la tête de chacune d'elles. Les missions sont dirigées par des directeurs de missions sectoriellement compétents qui proposent les unités opérationnelles devant prendre en charge les opérations de contrôle et veillent à l'organisation et au déroulement des missions.

En ce qui concerne les inspecteurs qui composent les unités opérationnelles, tous grades confondus, « ils sont affectés dès leur

recrutement, à l'une des structures opérationnelles centrales ou régionales » (Manuel des procédures IGF fiche D21-001). Cette affectation fait l'objet d'une évaluation périodique. Une structure opérationnelle peut mettre à la disposition d'une autre structure opérationnelle de l'IGF un ou plusieurs inspecteurs sur demande formalisée de cette dernière.

1-3- Les Inspections Régionales (IR)

L'IGF dispose, outre les services centraux, d'inspections régionales relevant de l'administration centrale et dont l'organisation et les attributions font l'objet d'un texte spécifique en l'occurrence le (Décret exécutif n° 08-274 du 6 septembre 2008 portant organisation et les attributions des inspections régionales l'inspection générale des finances.). Il s'agit de 10 Inspections régionales dont le siège est situé dans 10 des 48 wilayas du pays à savoir respectivement à Laghouat, Tlemcen, Tizi-Ouzou, Sétif, Sidi Bel Abbes, Annaba, Constantine, Mostaganem, Oran et Ouargla et dont la compétence territoriale est fixée par arrêté du ministre chargé des finances. Leurs unités opérationnelles peuvent néanmoins être mobilisées pour intervenir hors de ces circonscriptions territoriales.

Les inspections régionales sont placées sous l'autorité du chef de l'IGF et mettent en œuvre, au niveau régional, le programme annuel de contrôle. Elles peuvent intervenir également pour des contrôles demandés (article 3 décret 08-274) par les « autorités habilitées ».

Chaque Inspection régionale est dirigée par un inspecteur régional, qui exerce un pouvoir hiérarchique sur le personnel de l'Inspection régionale. Les opérations de contrôle ou missions sont à l'instar de la centrale, réalisées par des unités opérationnelles dirigées par l'inspecteur régional et des chargés d'inspection (entre 4 et 8 par Inspection régionale, soit un total de 60 répartis sur l'ensemble des inspections régionales).

Tout comme au niveau central, des contrôleurs généraux des finances et des directeurs de missions, les inspecteurs régionaux et les chargés d'inspection sont proposés parmi les cadres de l'IGF, ceux des administrations et entreprises publiques justifiant d'une grande expérience dans le domaine du contrôle et de l'audit ainsi que dans d'autres domaines répondant aux besoins de l'IGF.

Même si les personnels des IR peuvent être désignés pour intervenir sur des missions qui ne concernent pas leur zone d'affectation, cette implantation territoriale de l'IGF constitue un atout important, apportant une bonne connaissance du terrain et facilitant la couverture par l'IGF des structures locales des entités nationales mais aussi des collectivités locales dont la part dans les dépenses publiques tend à s'accroître.

En outre, les inspections régionales peuvent être sollicitées pour mettre à la disposition de la centrale un ou plusieurs inspecteurs. Cette

dernière doit adresser une demande d'affectation à l'inspection régionale concernée selon le modèle prévu. L'Inspecteur Régional élabore alors et transmet un ordre de mise à la disposition des inspecteurs concernés, à la structure centrale qui en a exprimé la demande.

Une fois sa mission terminée, l'inspecteur appartenant à une inspection régionale réintègre son lieu d'affectation d'origine et l'ordre de mise à la disposition est retourné à l'Inspection Régionale concernée avec mention précise de la date de fin de mission.

2- L'intervention de l'Inspection Générale des Finances

L'intervention de l'Inspection Générale des Finances recouvre le domaine du contrôle des finances et de la gestion publique, mais également la sphère du contrôle des capitaux marchands de l'Etat, à travers sa compétence à l'égard des entreprises publiques économiques (EPE).

Sa compétence s'exerce sur la gestion financière et comptable des services de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que sur les institutions, entreprises publiques, organes et établissements publics, quelques soient leurs statuts juridiques. Elle s'exerce également, sur toute autre personne morale publique ou privée, bénéficiant du concours financier de l'Etat, 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.

L'examen des finances publiques, concerne aussi bien l'utilisation des fonds publics que les ressources publiques. Ce type de contrôle porte essentiellement sur la sincérité et la régularité des opérations (contrôle de régularité et de conformité).

Récemment, l'intervention de l'IGF s'inscrit dans le cadre de la modernisation du contrôle, qui vise le passage du contrôle classique de la dépense publique au contrôle de performance, dont la finalité est d'assurer la bonne gouvernance des entités contrôlées. Ce type d'intervention s'effectue par le biais des évaluations en général et par l'évaluation des grands projets et des politiques publiques, en particulier.

Sur le terrain, l'IGF dispose de pouvoirs importants (contrôle sur place et sur pièces, droit de communication...) et d'une large autonomie professionnelle. Ses interventions visent non seulement à s'assurer de la conformité et de la régularité des actes de gestion, mais aussi à améliorer la performance des entités et à répondre aux interrogations des décideurs.

La spécificité de l'IGF en tant qu'organe d'aide à la décision des autorités, lui impose d'intervenir dans un cadre éthique et dans une dynamique organisée et harmonisée.

2-1- Le programme d'intervention de l'Inspection

Les opérations de contrôle sont fixées dans un programme annuel établi en concertation avec les structures opérationnelles et soumis pour approbation au Ministre chargé des Finances, pendant le premier bimestre de l'année (Art 13 du DE 08-272). Par ailleurs, L'IGF coordonne son action avec celles des inspections générales des départements ministériels, en vue d'une complémentarité dans la conduite des programmes d'intervention. Elle est rendue destinataire de leurs programmes d'intervention (Art 12 DE 08-272).

Au titre des entreprises publiques économiques également soumises à son contrôle, (décret exécutif n° 09-96 du 22 février 2009), les opérations de contrôle et d'audit de gestion doivent être fixées dans un programme annuel, arrêté par le ministre chargé des finances, sur la base des demandes des autorités ou organes représentant l'Etat actionnaire.

Par ailleurs, les divers responsables des structures de l'IGF, notamment les inspecteurs régionaux, les directeurs de mission et les contrôleurs généraux, sont appelés à contribuer, par leurs propositions, à l'élaboration du programme annuel.

La mise en œuvre des opérations de contrôle inscrites au programme annuel de l'IGF, s'effectue selon un planning prévisionnel préétabli par les structures opérationnelles centrales et régionales et approuvé par le Chef de l'IGF. Par conséquent, toute modification dudit planning est subordonnée à son accord préalable.

Dans la perspective d'assurer la couverture la plus large et la plus équilibrée, les structures opérationnelles centrales et régionales, sont rendues destinataires de la copie du programme de leur structure pour exécution. Un point de situation sur l'exécution du programme d'intervention de l'IGF est périodiquement établi et transmis par la DPAS au Chef de l'IGF.

Il est également important de souligner que l'exécution de ce programme peut être contrariée par l'avènement des saisines revêtant un caractère prioritaire. Cependant, Hormis les saisines émanant de la Présidence de la République et du Premier Ministère, dont le traitement suit une procédure particulière, les saisines émanant des autres membres du Gouvernement doivent recueillir l'accord préalable du Ministre des Finances avant leur exécution.

2-2- Les types de rapports produits

A l'issue de chaque mission, un rapport de base est élaboré par l'unité opérationnelle et qui matérialise le travail d'investigation effectué au niveau des organismes contrôlés. En outre, les inspecteurs sont également appelés à traiter les réponses des gestionnaires dans le cadre de la procédure contradictoire qui est sanctionnée par l'élaboration de rapports de synthèse dits définitifs.

Dans le cadre de l'exécution des missions et de l'élaboration des rapports, l'inspecteur « doit échelonner ses travaux, il doit respecter des délais, il doit analyser dans quelle mesure il peut utiliser les rapports d'autres professionnels, il doit répartir les travaux à effectuer par lui-même ou ses collaborateurs » (Abdelouahab, 2013, p. 55).

2-2-1- Le rapport de base

Prévu par les articles 21 et 22 du décret exécutif n°08-272 du 06/09/2008 fixant les attributions de l'IGF, le rapport de base constitue le recueil des constatations faites et des observations, établi obligatoirement à l'issue d'une intervention au niveau de l'entité contrôlée et communiqué dans le cadre de la procédure contradictoire au gestionnaire concerné ainsi qu'à sa tutelle. C'est un document écrit sur support papier, conçu conformément à l'instruction n°01-2015 du 12/04/2015 relative à la mise en œuvre des normes du rapport de l'IGF. Il comporte aussi bien des développements traitant des irrégularités, insuffisances et autres anomalies relevées et des appréciations formulées, que des annexes et autres documents insérés en appui desdits développements.

2-2-2- Le rapport de synthèse

Le rapport de synthèse clôt la procédure contradictoire. Il vise à rapprocher les constatations consignées dans le rapport de base et la réponse du gestionnaire.

Il représente, ainsi, l'étape finale du processus de réalisation d'une mission et ce rapport fait l'objet de transmission au Premier Ministre.

Par ailleurs, sur la base des travaux effectués, l'IGF élabore deux (02) rapports annuels :

- Un rapport établissant le bilan de ses activités et synthétisant ses constatations, les réponses apportées et les propositions de portée générale afin d'adapter les procédures en vigueur, la réglementation et la législation régissant les activités soumises au contrôle de l'IGF. Ce rapport est transmis au Ministre des Finances.
- Un rapport spécial, adressé à Monsieur le Premier Ministre, faisant ressortir les suites réservées aux rapports de l'IGF par les tutelles des organismes contrôlés.

2-3- La nature des contrôles effectués

Etant donné que l'IGF dispose de pouvoirs d'investigation très étendus et d'un droit d'accès à l'ensemble des documents nécessaires à ses travaux, les interventions peuvent être regroupées aux catégories suivantes:

2-3-1- Le contrôle de la gestion

Ce type de contrôle concerne toutes les opérations et actes engagés, sous la responsabilité du gestionnaire principal. Il doit porter, de ce fait, sur l'ensemble des fonctions de l'entité publique, quel que soit son statut juridique. Il peut être assimilé à un audit général.

A ce titre, la (Loi 90-21 relative à la comptabilité publique du 15 Août 1990), a consacré le chapitre III au contrôle de gestion. Celui-ci concerne au terme de l'article 62, la gestion des ordonnateurs.

Par ailleurs, le contrôle de la gestion est inopiné, réalisé sur pièces et sur place. Il vise à s'assurer de la régularité, l'efficacité et l'efficience des actes de gestion d'une entité publique. Le rapport le sanctionnant est soumis à la procédure contradictoire (élaboration d'un rapport de synthèse suite à la réponse du gestionnaire aux constatations énoncées dans le rapport de base).

2-3-2- L'évaluation

L'évaluation s'entend comme étant la mise en œuvre d'un processus méthodologique, visant à apporter une appréciation ou un jugement fondé(e), sur l'objet ou le sujet considéré (Entité, système, programme dispositif, activité, politique...).

La valeur d'une évaluation est déterminée par son utilité, en aboutissant à des recommandations pouvant être utilisées directement par les décideurs ou à la limite, orienter leur manière de réfléchir et d'agir.

L'IGF procède à trois types d'évaluations, l'évaluation des activités, l'évaluation des projets et celle des politiques publiques.

2-3-3- L'audit

Selon la définition de l'IIA, l'audit est une activité indépendante et objective, qui confère à une organisation une plus grande capacité de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les rendre plus performantes et contribue à la création de la valeur ajoutée.

L'audit consiste en un examen critique du fonctionnement et/ou de la gestion d'une entité. Il tend à identifier les dysfonctionnements ou les contre-performances et en trouver les solutions appropriées.

2-3-4- Les missions hors-programme

La saisine : L'article 13 du décret exécutif n°08-272 du 06/09/2008, fixant les attributions de l'IGF, permet à un ensemble d'organes ou institutions habilitées à saisir l'IGF, afin que cette dernière diligente une mission. Les instances habilitées à le faire, sont les membres du gouvernement.

Hormis les saisines émanant de la Présidence de la République et du Premier Ministère, les saisines émanant des autres membres du Gouvernement, doivent recueillir l'accord préalable du Ministre des Finances, avant leur exécution.

L'expertise judiciaire : L'expertise judiciaire consiste en un examen de questions purement techniques, confié par un juge à l'Inspection Générale des Finances. Les inspecteurs désignés par le chef de l'IGF, travaillent sous la supervision de l'autorité judiciaire l'ayant ordonnée.

L'audit des prêts extérieurs : L'IGF effectue des missions d'audit des prêts consentis à l'Algérie, par les institutions financières internationales. Il est effectué en application de l'accord de prêt. Il doit avoir pour finalité, de s'assurer que le prêt mobilisé par le bailleur de fond, a été utilisé aux fins pour lesquels, il a été accordé.

L'enquête : Elle déclenchée à la demande d'une autorité habilitée à saisir l'IGF. Elle doit avoir pour finalité, la collecte des informations et autres données appropriées, permettant d'apporter les explications indispensables à l'autorité l'ayant ordonnée, afin que celle-ci puisse se prononcer sur des faits, des situations, des événements ou des comportements, ayant eu lieu. Elle est sanctionnée par un rapport, communiqué à l'autorité l'ayant requise, sans procédure contradictoire.

2-4- L'activité de l'inspection

Au titre de ces deux derniers exercices, l'Inspection Générale des Finances a produit des centaines de rapports issus de ses différentes interventions au niveau des entités soumises à son contrôle. Ils sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n°01 : Rapports produits par l'IGF.

Désignation	2019	2020
Rapports de base	195	190
Rapports de synthèse	127	123
Total	322	313

Source : Inspection Générale des Finances (IGF) Alger 2021.

Le nombre conséquent de rapports produits permet, grâce au suivi des observations et recommandations qu'ils contiennent, d'opérer d'importants réajustements aux insuffisances constatées au niveau des entités qui sont périodiquement contrôlés. Ces rapports permettent également aux pouvoirs publics, d'avoir un feedback sur la situation de la gestion au sein des différentes structures et par conséquent avoir en permanence les indicateurs et données nécessaires à la prise de décision.

3- La place du contrôle de l'IGF parmi les autres contrôles

Afin de permettre un contrôle optimal des finances publiques, l'Etat dispose de différents organes de contrôle. Le dispositif juridique mis en place depuis le début des années quatre-vingts prévoit, classiquement, un contrôle parlementaire par l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation sur les finances publiques, un contrôle juridictionnel externe exercé par la

Cour des Comptes et un contrôle administratif horizontal interne qui se déploie à plusieurs niveaux et dans lequel l'Inspection Générale des Finances joue un rôle essentiel.

Il faut toutefois souligner l'existence d'autres contrôles administratifs du type horizontal et vertical. Ces derniers sont exercés d'une part, par les contrôleurs des dépenses engagées (CF) qui relèvent de la Direction Générale du Budget, et d'autre part, par certaines régies financières telles que la Direction Générale de la Comptabilité, la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes et enfin la Direction Générale des Domaines sans oublier que chaque département ministériel est doté d'une Inspection Générale.

Aussi, en matière de dépense publique et conformément à la réglementation de la comptabilité publique, Le contrôle de la phase de paiement est assuré par les comptables publics sur les ordonnateurs avant la prise en charge des titres de dépenses émis par ces derniers. Le comptable public est tenu de s'assurer que l'ordonnateur est autorisé par les lois et les règlements relatifs à l'exécution des dépenses.

D'un point de vue historique, la mise en place de cette configuration sur le contrôle des finances publiques s'est faite en quatre étapes, correspondent aux périodes suivantes :

- La première, commence le 1er juillet 1962 (date du référendum d'autodétermination, l'indépendance ayant été proclamée le 3 juillet 1962) et s'achève le 31 décembre 1962. Durant cette période qui n'a duré que six (6) mois, le contrôle des finances publiques, tant à priori qu'à posteriori, a continué à être assuré, avec les quelques aménagements introduits par les protocoles d'accords signés entre l'exécutif provisoire de l'Etat algérien et le gouvernement français, par les institutions et organes de contrôle relevant de l'Etat français.
- La seconde couvre la période allant du 1er janvier 1963 au 19 Octobre 1971, matérialisée par la mise en place d'un contrôle financier de l'Etat intervenu dès janvier 1963 et qui exerçait un contrôle horizontal sur tous les intervenants, tant en phase de collecte des ressources financières publiques qu'à celle de leur utilisation. Cette mesure a été suivie par la signature et la publication du décret n°63-127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances.
- La troisième, s'est étalée de la date d'entrée en vigueur du décret n°71-259 du 19 octobre 1971 portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances et s'est achevée par celles de la promulgation et de la publication des textes relatifs à l'exercice de la fonction de contrôle par l'Assemblée Populaire Nationale et à la création de la Cour Comptes et de l'I.G.F.

- La quatrième et dernière étape, qui recouvre la période actuelle, a commencé avec l'entrée en vigueur des textes de 1980, à savoir, l'entrée en vigueur de la (Loi n° 80-04 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par l'assemblée populaire nationale) et la (Loi n° 80-05 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par la cour des comptes) et du décret n°80-53 du 1er mars 1980, portant création de l'inspection générale des finances.

3-1- Le contrôle parlementaire

Appelé également contrôle politique, le contrôle parlementaire des finances publiques est mis en œuvre par le parlement lors :

- Du vote du budget (limitation ou suppression de crédits) ;
- Du vote de la loi de règlement budgétaire (LRB).

Le parlement exerce également son contrôle à travers des commissions d'enquête ou de contrôle qu'il peut mettre en place à tout moment. L'Assemblée Populaire Nationale effectue également un contrôle qui lui est assignée par la Constitution et qui représente un contrôle annuel de l'utilisation des crédits budgétaires votés ainsi que l'enquête sur toute affaire d'intérêt général.

Ainsi, « le Parlement jouit de prérogatives de contrôle général qu'il exerce sur l'action du gouvernement par le biais des questions écrites et des questions orales, des interpellations, du contrôle de l'utilisation des crédits qu'il a votés, de l'approbation du programme du Gouvernement » (Nabil, 2018, p. 286)

3-2- Le contrôle juridictionnel

La Cour des Comptes assure un contrôle juridictionnel sur les finances publiques. C'est une institution créée par l'article 190 de la constitution de 1976. Cette institution a essentiellement pour mission principale, l'apurement des comptes de gestion qui sont établis chaque fin d'année par les comptables publics et le contrôle a posteriori de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif, en effet, « l'exécution des opérations de dépenses et de recettes suppose l'intervention de deux acteurs, l'ordonnateur et le comptable public » (Stéphanie, 2020, p. 127).

L'ordonnance n° 95-20 modifiée et complétée par l'ordonnance n° 10-02 du 26 août 2010 relative à la Cour des comptes, confère à celle-ci une compétence universelle sur le contrôle des finances publiques.

À ce titre, la Cour contrôle tous les organismes publics de toute nature, y compris les entreprises mixtes dont l'État, les collectivités locales, les établissements et organismes publics détiennent une partie du capital social.

Elle est habilitée également à contrôler l'utilisation des ressources collectées par des organismes, quel que soit leur statut juridique, à l'occasion de campagne de solidarité d'envergure nationale. Ses attributions peuvent être regroupés en deux grands axes comme suit :

3-2-1- Attributions juridictionnelles

Au plan juridictionnel, la Cour des comptes est chargée de s'assurer en matière de reddition des comptes, d'apurement des comptes des comptables publics et de discipline budgétaire et financière, au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Elle réserve, à ses constatations, les suites juridictionnelles dans les cas prévus par l'ordonnance n° 95-20 modifiée et complétée.

Elle contribue également, dans le cadre de ses compétences et de ses attributions juridictionnelles, au renforcement de la prévention et de la lutte contre les diverses formes de fraudes et de pratiques illégales ou illicites, constituant des manquements à l'éthique et au devoir de probité ou portant atteinte au patrimoine et aux deniers publics.

3-2-2- Attributions administratives

Au plan administratif, la Cour des Comptes est chargée du contrôle du bon emploi des ressources, fonds, valeurs et moyens matériels 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.

Elle apprécie la qualité de leur gestion au plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. À l'occasion de ses investigations, elle s'assure de l'existence, de la pertinence, de l'efficacité et de l'effectivité des mécanismes et procédures de contrôle et d'audit internes.

Par ailleurs, dans le cadre de son reporting, la Cour des Comptes établit un rapport annuel, informant le Président de la République sur toute question d'importance nationale. Elle est consultée sur les avant-projets de loi portant règlement budgétaire et sur tout projet de texte intéressant les finances publiques.

3-3- Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est assuré tant a priori qu'a posteriori, c'est-à-dire avant la dépense publique et après sa réalisation. Le contrôle administratif se présente également selon deux types. Il est dit horizontal, c'est-à-dire à large spectre, en l'absence des liens de subordination et des relations hiérarchiques entre l'institution ou l'organe en charge du contrôle et l'entité juridique contrôlée. C'est le cas notamment du contrôle exercé par l'Inspection Générale des Finances. Il est dit vertical quand il existe des liens de subordination entre les deux entités juridiques c'est-à-dire celle qui est

chargée du contrôle des finances publiques et celle auprès de laquelle ce contrôle est exercé.

Le contrôle de l'engagement de la dépense est exercé par les contrôleurs de la dépense engagée qui relèvent de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des Finances. Même s'il existe d'autres contrôles internes de ce type dans les organismes publics, les contrôleurs financiers, exercent ce contrôle financier a priori, qui s'intéresse à la régularité de l'engagement proposé par l'ordonnateur et à la disponibilité des crédits et ne s'occupe pas de l'opportunité des engagements. Depuis 2010, la DGB a étendu ces contrôles aux communes et aux établissements publics de santé. Quant au contrôle a posteriori de type horizontal, il est assuré par l'Inspection Générale des Finances dont la compétence n'est pas aussi limitée que les contrôleurs des dépenses engagées et qui va au-delà du simple aspect de régularité.

Dans tout ce dispositif, l'Inspection Générale des Finances agit en tant qu'organe permanent de contrôle. Grâce à ses larges attributions, elle constitue le principal instrument mis à la disposition du pouvoir exécutif, chargée d'effectuer sur la base d'un programme préétabli ou suite à des saisines des autorités habilitées, des interventions de contrôle (d'évaluation, d'enquête, d'audit, de vérification, d'expertise ou d'études).

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.

3-4- Portées et limites

L'Inspection Générale des Finances, de par le champ très étendu de ses domaines d'intervention et la diversité des entités et secteurs soumis à son contrôle, représente l'organe essentiel de contrôle à la disposition du Gouvernement. A ce titre, elle est également en charge de formuler, le cas échéant, les propositions de modifications et aménagements jugés nécessaires des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle est, légitimement attachée à ce rôle d'alerte et de conseil vis à vis du Gouvernement.

Dans ce cadre, les contrôles à priori sur la dépense publique exercés notamment par les contrôleurs financiers, à travers le contrôle financier a priori, s'intéressent principalement à l'aspect de la régularité de l'engagement proposé par l'ordonnateur et à la disponibilité des crédits et ne s'occupe pas de l'opportunité des engagements. Ce qui fait de cette catégorie de contrôle, des contrôles exclusivement axés sur l'aspect de régularité.

Malgré son positionnement à posteriori, de par ses larges attributions, l'IGF se positionne en plus de son rôle « classique » de contrôle en matière de finances publiques, comme un organe d'aide à la prise de décision pour les pouvoirs publics. Les missions menées par l'IGF sur des problématiques thématiques, des évaluations sectorielles offrent aux pouvoirs publics des leviers d'action dans le cadre de la prise de décision.

Toutefois, certaines limites, aussi bien sur le plan juridique, procédural et organisationnel empêchent encore les corps de contrôle à l'image de l'IGF d'opérer de façon optimale en matière de sauvegarde des deniers publics. Ainsi, le La Cour des Comptes et l'IGF étant tous les deux des organes de contrôle à posteriori n'échangent pas encore de données sur leurs programmes de travail respectifs ni leurs rapports de mission, y compris les rapports annuels. Pourtant, l'échange mutuel de ces documents pourrait concourir à éviter d'éventuelles duplications dans la planification du travail, et pourrait contribuer à rendre les contrôles plus efficaces et efficients.

Autre limite, le positionnement actuel de l'Inspection Générale des Finances sous l'autorité du Ministre chargé des finances constitue un autre frein en vue de consacrer une totale autonomie à cette institution. En effet, afin qu'ils puissent jouir d'un champ d'action plus élargi, les corps de contrôle, particulièrement ceux disposant de larges attributions, doivent être rattachés au niveau des instances hiérarchiques les plus élevées à l'image des structures d'audit au niveau des entreprises qui sont directement rattachées au Président Directeur Général. Dans ce sens, un rattachement aux services du Premier Ministre ou de la Présidence de la République aurait contribué à optimiser son mode opérationnel.

Aussi, eu égard à la nature de l'intervention de l'Inspection Générale des Finances et de ses larges attributions mais également l'importance du nombre d'entités qui sont soumises à son contrôle, le renforcement de ses capacités d'intervention en matière d'effectif devient une nécessité afin de poursuivre ses réformes internes en vue de marquer d'un passage vers un contrôle de second niveau et d'optimiser les capacités de l'IGF à prendre en charge les missions dans le domaine de l'audit, l'évaluation de la performance et également de l'évaluation des politiques publiques.

Conclusion

L'inspection Générale des Finances paraît comme un acteur majeur dans le dispositif de contrôle des finances publiques en Algérie. Le positionnement de son intervention et les modalités de son intervention permettent aux pouvoirs publics d'avoir en permanence un organe chargé de fournir une assurance raisonnable quant à l'utilisation rationnelle des deniers publics, de relever les dysfonctionnements et de dénoncer les éventuelles

dérives et carences relevées en la matière. Cette mission lui confère en somme un statut d'organe d'aide à la prise de décision.

Les actions prises chaque année à l'issue des rapports produits et notifiés par l'IGF permet de confirmer notre première hypothèse que son positionnement actuel lui confère suffisamment d'autonomie afin d'exercer ses missions et d'élaborer des rapports de missions tout en jouissant d'une totale liberté d'action. Cependant, afin de lui consacrer un champ d'action plus élargi, une réflexion sur son rattachement au niveau des instances hiérarchiques les plus élevées doit être initié, nécessitant par conséquent de revoir et d'actualiser les textes actuels qui la régissent qui n'ont connu aucune modification depuis 2008.

Sur le terrain, malgré les évolutions constatées au niveau des administrations publiques, la pratique de l'audit interne est appelée à se développer davantage en Algérie, sur la base des normes internationalement reconnues, et notamment les standards définis par l'IIA (Institute of Internal Auditors) ou par l'IFAC – International Federation of Accountants (International Standards on Auditing - ISAs and International Standard on Quality Control - ISQC). De surcroît, le renforcement de l'activité de contrôle ainsi que le développement de la fonction d'audit interne, constituent des enjeux importants dans le contexte de la modernisation des finances publiques en Algérie.

Enfin, les larges missions conférées à l'IGF en matière de contrôle des finances publiques en Algérie, sa complémentarité avec les autres dispositifs de contrôle à priori et à posteriori lui confèrent un statut privilégié au sien des corps de contrôle chargés de veiller à la sauvegarde et à la rationalisation deniers publiques.

Bibliographie

- Abdelouahab, A. (2013). Audit légal, de la préparation de la mission au rapport final.
- Chouvel, F. (2020). Finances publiques. Ed Gualino.
- Décret exécutif n° 08-272 du 6 septembre 2008 fixant les attributions de l'inspection générale des finances. (Publié dans JO n°50 du 07/09/2008).
- Décret exécutif n° 08-273 du 6 septembre 2008 portant organisation des structures centrales de l'inspection générale des finances. (Publié dans JO n°50 du 07/09/2008).
- Décret exécutif n° 08-274 du 6 septembre 2008 portant organisation et les attributions des inspections régionales l'inspection générale des finances. (Publié dans JO n°50 du 07/09/2008).
- Décret exécutif n° 09-96 du 22 février 2009 fixant les conditions et les modalités de contrôle et d'audit de gestion des entreprises publiques économiques par l'Inspection Générale des Finances. (Publié dans JO n°14 du 04/03/2009).
- Décret exécutif n° 80-53 du 1er mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances. (Publié dans JO n°10 du 04/03/1980).
- La constitution, article 184. (Publiée au Journal Officiel n° 82 du 30/12/2020).

- Loi 90-21 relative à la comptabilité publique du 15 Août 1990. (publiée au JO N°13 du 27 Mars 1991, modifiée et complétée).
- Loi n° 80-04 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par l'assemblée populaire nationale. (publiée au JO n°10 du 04/03/1980).
- Loi n° 80-05 du 1er mars 1980 relative à l'exercice de la fonction de contrôle par la cour des comptes. (publiée au JO N°10 du 04/03/1980).
- Manuel des procédures IGF fiche D21-001. (s.d.). page 167.
- Nabil, C. (2018). Le projet de réforme budgétaire en Algérie : Qu'en est-il du contrôle budgétaire du Parlement ? *Revue Droit, Société et Pouvoir*, Vol07 (n°02), p. p286.
- Stéphanie, D. (2020). *L'essentiel des Finances Publiques* (éd. 8e édition). Ed Gualino.