



الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية

الجريدة الرسمية

اتفاقات دولية، قوانين، مراسيم
قرارات وآراء، مقررات، منشور، إعلانات وبلاغات

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONVENTIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX - LOIS ET DECRETS
ARRETES, DECISIONS, AVIS, COMMUNICATIONS ET ANNONCES

(TRADUCTION FRANÇAISE)

ABONNEMENT ANNUEL	Algérie Tunisie Maroc Libye Mauritanie	ETRANGER (Pays autres que le Maghreb)	DIRECTION ET REDACTION : SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT Abonnement et publicité: IMPRIMERIE OFFICIELLE 7,9 et 13 Av. A. Benbarek-ALGER Tél: 65.18.15 à 17 - C.C.P. 3200-50 ALGER Télex: 65 180 IMPOF DZ BADR: 060.300.0007 68/KG ETRANGER: (Compte devises): BADR: 060.320.0600 12
	1 An	1 An	
	1070,00 D.A	2675,00 D.A	
Edition originale.....	1070,00 D.A	2675,00 D.A	
Edition originale et sa traduction	2140,00 D.A	5350,00 D.A (Frais d'expédition en sus)	

Edition originale, le numéro : 13,50 dinars. Edition originale et sa traduction, le numéro : 27,00 dinars.

Numéros des années antérieures : suivant barème. Les tables sont fournies gratuitement aux abonnés.

Prière de joindre la dernière bande pour renouvellement, réclamation, et changement d'adresse.

Tarif des insertions : 60,00 dinars la ligne.

COUR DES COMPTES

RAPPORT ANNUEL

1995

ADOPTION DU RAPPORT ANNUEL 1995

Conformément aux dispositions de l'article 54 de l'ordonnance N°95-20 du 19 Safar 1416 correspondant au 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes et de l'article 66 du décret présidentiel N° 95-377 du 27 Joumada Ethania 1416 correspondant au 20 novembre 1995 fixant le règlement intérieur de la Cour des comptes, le présent rapport annuel a été adopté le 05 février 1997 par le Comité des Programmes et des Rapports présidé par Monsieur Abdelkader BENMAROUF, Président de la Cour des comptes.

Etaient présents les membres suivants du Comité : Messieurs Tayeb MAHIDDINE, Vice-Président ; Belkacem ACHITE, Censeur Général ; Belkacem MESSAOUDI, Ahmed ZERROUK, Melle MESSAOUDI Khadidja, Messieurs Abdelaziz TOÛRAB, Rachid DJENANE, Kouider NEGADI, Abdelmoumène CHOUITER, Rabah SAIDI, Bouafia KHEDDOUCI, Arab AIT-HAMOUDA, Présidents de chambres par intérim ; Abdelkader ZOUIED, Mohamed Fouad NACIR et Abderrahmane SACI, Rapporteurs généraux par intérim.

A assisté aux travaux du Comité, sans prendre part aux délibérations, M.H'midi DAOUDI, Secrétaire Général de la Cour.

SOMMAIRE

<i>Intitulés des insertions</i>	<i>Pages</i>
PRÉAMBULE	
PREMIÈRE PARTIE	
LE BUDGET ET LES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT	
<i>1-L'exécution de la loi de finances pour 1993</i>	<i>13</i>
<i>2-Les mesures initiées dans le cadre de la modernisation de l'administration fiscale</i>	<i>76</i>
<i>3-La prévision budgétaire aux Ministères de la Santé, du Travail, de la Jeunesse et des Sports et des Moudjahidine</i>	<i>107</i>
<i>4-La gestion des postes diplomatiques et consulaires :</i>	
<i>-La gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires et son suivi par l'administration centrale</i>	<i>125</i>
<i>-La situation des "avances à régulariser"</i>	<i>139</i>
<i>- La construction de l'Ambassade d'Algérie à Nouakchott (Mauritanie)</i>	<i>142</i>
<i>5-La gestion des Centres des Oeuvres Sociales Universitaires (C.O.S.U)</i>	<i>163</i>
<i>6-Le financement du logement social</i>	<i>176</i>

SOMMAIRE (suite)

<i>Intitulés des insertions</i>	<i>Pages</i>
<i>7-Les modalités d'octroi, d'emploi et de contrôle des ressources financières allouées aux associations à caractère culturel</i>	<i>201</i>
<i>8-Le soutien de l'Etat aux pratiques sportives et de jeunesse</i>	<i>206</i>
<i>9-La prise en charge des recommandations de la Cour par les C.H.U et E.H.S</i>	<i>221</i>
 DEUXIÈME PARTIE LES INVESTISSEMENTS PUBLICS	
<i>10-Réalisation et équipement de l'Université des Sciences et de la Technologie de Bab-Ezzouar (U.S.T.H.B)</i>	<i>235</i>
<i>11-Réalisation. et exploitation des barrages</i>	<i>253</i>
<i>12-Projets retardés et/ou abandonnés au niveau des services déconcentrés des Ministères de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat</i>	<i>264</i>
 TROISIÈME PARTIE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
<i>13-Le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes</i>	<i>278</i>
<i>14-Les constructions scolaires</i>	<i>284</i>

PRÉAMBULE

Conformément aux dispositions combinées de la Constitution et de l'Ordonnance n°95-20 du 19 Safar 1416 correspondant au 17 juillet 1995, la Cour des comptes adresse au Président de la République le présent rapport annuel qui reprend dans le respect des procédures instituées :

- les principales constatations, observations et appréciations de la Cour relatives notamment aux irrégularités, anomalies et déficiences qu'elle a établies lors de ses travaux d'investigations au titre du programme d'activité de 1995 ;

- les recommandations qu'elle estime devoir formuler pour initier les redressements ou les réformes nécessaires, en vue d'assurer un emploi régulier et efficient des crédits alloués et un fonctionnement efficace des organismes et services publics ;

- ainsi que, pour la première fois, les réponses des responsables, autorités hiérarchiques ou de tutelle concernés qui sont, dans l'ensemble, parvenues dans les délais prescrits après que furent portées à leur connaissance respective les insertions à ce rapport annuel.

Ce rapport ne constitue qu'une partie des travaux de la Cour qui a vu, durant le second semestre de la même année 1995, d'une part son statut de juridiction rétabli et ses compétences modifiées ou étendues par l'ordonnance précitée qui la régit depuis et d'autre part l'organisation et le fonctionnement de ses services déterminés par le règlement intérieur pris par décret présidentiel n°95-377 du 27 Joumada Ethania 1416 correspondant au 20 novembre 1995.

Cette refonte trouve son illustration dans les dispositions qui l'habilitent à contrôler :

- *la qualité de la gestion des collectivités, établissements et entreprises au triple plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie, au regard des objectifs assignés et des moyens mis en oeuvre ;

- *le respect des règles de discipline budgétaire et financière pour en sanctionner les violations caractérisées, préjudiciables au Trésor ou aux organismes publics ;

- *la gestion des participations publiques dans les entreprises, sociétés ou organismes dont une partie du capital social est détenue par l'Etat, les collectivités territoriales ou...les établissements publics ;

- *la conformité de l'emploi des fonds collectés auprès du public aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique lors de campagnes de solidarité d'envergure nationale pour soutenir les causes humanitaires, sociales ou ... culturelles.

En outre, la Cour des comptes est chargée de participer à l'évaluation de l'efficacité des actions et...programmes des pouvoirs publics pour la réalisation d'objectifs d'intérêt national.

Au-delà de sa compétence permanente en matière de surveillance de la reddition des comptes et de leur apurement, la Cour des comptes est appelée dans la mise en oeuvre de ses nouvelles prérogatives par rapport à celles qui lui étaient dévolues par la loi n°90-32 du 04 décembre 1990 abrogée, à mettre en harmonie à la fois ses ressources, ses objectifs et ses méthodes de contrôle.

En définitive, c'est dans cette phase de transition qu'est intervenu le présent rapport annuel élaboré au terme du programme d'activité de l'année 1995, dont l'exécution a donné lieu :

- au contrôle de 85 organismes sur les 112 programmés ;
- à la poursuite de l'instruction ou à la clôture des opérations antérieures, au nombre de 289, qui se trouvaient au 1er janvier 1995 à différentes phases de procédure ;
- à la notification de 122 actes rendus par l'institution et qui se décomposent en :
 - .63 notes d'appréciation sur les conditions de gestion,
 - .21 décisions de décharge,
 - .18 décisions de quitus,
 - .07 décisions de débet,
 - .12 décisions de rejet de comptes ou d'injonction,
 - .01 rapport particulier adressé à la Présidence de la République.

Ce rapport annuel comporte (14) insertions regroupées en trois (03) parties :

- le budget et les administrations de l'Etat ;
- les investissements publics;
- les collectivités territoriales.

Le budget et les administrations de l'Etat

L'exécution de la loi de finances pour 1993 : Elle fut marquée par un déficit budgétaire important comptabilisé à hauteur de 168 milliards de dinars contre 100,173 milliards de DA en 1992, soit une hausse de 67%.

Cette aggravation du solde négatif est consécutive à l'augmentation des charges de l'Etat dont le service de la dette a atteint près de 86% des recettes d'exportation des biens et services.

Quant aux recettes budgétaires, prévues à hauteur de 335 milliards de DA, elles n'ont atteint que 310 milliards de DA. La part de la fiscalité pétrolière dans ces recettes a sensiblement régressé, en passant de 194 milliards de DA en 1992 à 179 milliards de DA en 1993, soit une diminution de près de 8,16% due à l'effondrement des prix des hydrocarbures au second semestre de l'exercice considéré.

Au demeurant, il est à relever que les mesures prévues dans le programme d'action du gouvernement de 1993 pour rationaliser les dépenses publiques, améliorer les recettes budgétaires à travers un meilleur rendement fiscal et réduire en conséquence le déficit budgétaire n'ont pas induit les effets escomptés.

.Les mesures initiées dans le cadre de la modernisation de l'administration fiscale : La Cour a eu à mettre en évidence de nombreuses insuffisances caractérisées essentiellement par des retards dans la réorganisation de l'administration fiscale, dans l'informatisation de ses services et dans la mise en place des moyens de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

.La prévision budgétaire aux ministère de la santé, du travail, de la jeunesse et des sports et des moudjahidine : La prévision budgétaire ne jouit pas au niveau des ministères contrôlés de tout l'intérêt qu'elle requiert, voire de tous les instruments et supports indispensables à la maîtrise des éléments de sa détermination, en vue de réduire au strict minimum l'écart entre les réalisations et les prévisions et de contribuer ainsi à une meilleure rationalisation de la gestion budgétaire.

Cette maîtrise insuffisante des prévisions budgétaires a entraîné de fréquents recours aux transferts de crédits par ponction sur le budget des charges communes pour alimenter substantiellement les dotations initiales des ministères.

.La gestion des postes diplomatiques et consulaires : A l'appui des documents et informations mis à sa disposition par l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, la Cour des comptes a été amenée à relever une série d'anomalies et de défaillances incompatibles avec le souci de rigueur qui doit guider, pour les prévenir, les organes de suivi et de contrôle, conformément aux dispositions du décret exécutif n°90-188 du 23 juin 1990 déterminant les structures et les organes de l'administration centrale des ministères.

C'est ainsi qu'il est fait état dans ses observations :

- des conditions peu satisfaisantes dans lesquelles sont gérés et suivis les fonds et la trésorerie disponibles au niveau de certains postes dépassant parfois le volume total des crédits de fonctionnement qui leur sont alloués annuellement ;

- de l'absence d'actions adéquates de la part de l'administration centrale pour apurer définitivement les "avances à régulariser" en instance depuis plus d'une décennie et dont le montant est estimé à fin 1993 à 13 660.000 FF;

- d'un préjudice financier évalué à 1.765.368,46 FF, par suite de lacunes et insuffisances dans la passation et l'exécution du marché relatif à la construction et à l'équipement de l'ambassade d'Algérie à Nouakchott (Mauritanie).

.La gestion des centres des oeuvres sociales universitaires : Après contrôles effectués auprès de 16 sur 27 centres des oeuvres sociales universitaires, la Cour fait état d'anomalies et d'insuffisances touchant à l'organisation et au fonctionnement de ces établissements qui se sont traduites, dans leur ensemble, par une prise en charge défectueuse de leurs prestations, en termes d'hébergement, de restauration et de transport des étudiants.

.Les modalités d'octroi, d'emploi et de contrôle des ressources financières aux associations à caractère culturel : Dans le cadre de la politique de développement culturel, le ministère chargé de la culture a accordé des fonds à 18 associations à caractère culturel en 1993 et à 45 en 1994 pour encourager leurs activités ou pour réaliser des prestations conventionnellement déterminées. Les crédits qui leur ont été ainsi alloués se sont respectivement élevés à 25 millions de DA et à 64,525 millions de DA.

A l'examen des modalités d'octroi, d'emploi et de contrôle de ces fonds, la Cour des comptes fut amenée à constater notamment :

- l'absence des comptes d'emploi et des justifications des dépenses de ces fonds qui ne permettait pas au ministère d'exercer son suivi et son contrôle ;

- la mainmise de son service extérieur, en l'occurrence le centre de culture et d'information sur l'association "arts et spectacles", à l'origine notamment de la prise en charge irrégulière de traitements d'agents du ministère sur les fonds de l'association. Cette pratique est contestable dans la mesure où elle se traduit par l'emploi de fonds publics en dehors de tout contrôle financier et ce sous couvert d'octroi de subvention.

.Le financement du logement social : Ce thème a été retenu par la Cour des comptes eu égard au volume des crédits accordés par l'Etat au secteur de l'habitat et à la faiblesse des résultats enregistrés sur le terrain en rapport avec l'expression des besoins au plan social.

Les incohérences du système de financement s'appréhendent à travers certaines divergences sur, en premier lieu, les paramètres d'appréciation utilisées par les institutions chargées de promouvoir et de diversifier les sources de financement (Trésor et CNEP notamment) ainsi que leur démembrement et au-delà de ces divergences sur la désarticulation du circuit de financement qui ne permet plus à ces institutions et opérateurs de faire face aux engagements contrôlés notamment en matière de remboursements des prêts et avances accordés par le Trésor public.

Ainsi, à travers ses investigations, la Cour des comptes a eu à apprécier l'évaluation des résultats du financement du logement social établie sur la base des bilans de réalisation physique et financière et d'un examen approfondi des contraintes sur les (06) dernières années qui ont abouti à la nécessité de la refonte du système de financement du logement social dans sa globalité.

.Le soutien de l'Etat aux activités sportives et de jeunesse : La Cour relève essentiellement dans l'insertion afférente à la période 1991-1994 :

- la faiblesse des performances du système d'information et de communication en direction des jeunes ;

- des anomalies dans le fonctionnement du "fonds national de promotion des initiatives et des pratiques sportives" caractérisées notamment par l'absence de mise en place des structures prévues et du texte d'application fixant les quotes-parts dues par le "pari sportif algérien" et la "société des courses hippiques du pari mutuel";

- des déficiences dans le système de partenariat liées notamment aux interférences des services placés sous l'autorité du ministre dans l'octroi des subventions aux associations, dont la gestion n'a pas été exempte d'utilisations à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été accordées.

La prise en charge des recommandations de la Cour par les centres hospitalo-universitaires et établissements hospitaliers spécialisés : Alors que certains établissements ont consenti de réels efforts pour opérer les redressements nécessaires, il n'en est pas de même pour d'autres dont les irrégularités et anomalies constatées dans leur fonctionnement persistent encore.

A cet égard, la Cour a rappelé dans son rapport annuel de 1994 l'intérêt qu'elle attache aux mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour que ses recommandations produisent les effets escomptés.

Les investissements publics

La Cour a élaboré trois insertions se rapportant à la réalisation et à l'équipement de l'université des sciences et de la technologie de Bab-Ezzouar, aux projets retardés et/ou abandonnés au niveau des services déconcentrés des ministères de l'équipement et de l'habitat, ainsi qu'à la réalisation et à l'exécution des barrages.

Toutes les trois mettent en exergue les fréquents arrêts, retards, surcoûts, déficiences et contraintes accusés par toutes les phases des projets (inscription, individualisation, lancement, réalisation et réception).

Ces anomalies alourdissent le fardeau financier de l'Etat et affectent les objectifs assignés aux projets considérés, ce qui a amené la Cour des comptes à recommander une réflexion d'ensemble pour remédier efficacement aux faiblesses constatées.

Les collectivités territoriales

Le dispositif d'insertion professionnelles des jeunes : Intervenu en 1990, il avait pour objectif de créer annuellement 100 000 emplois dits de "travaux d'utilité publique" et d'administrer un traitement d'urgence au problème de l'emploi des jeunes.

Dans le cadre de l'appréciation de l'atteinte de ces objectifs durant la période 1990 à 1994, l'enquête de la Cour a fait ressortir, au titre des "emplois salariés d'initiative locale" la création de 219.918 "emplois équivalents-permanents" sur les 250.000 prévus (soit 88%) qui ont nécessité un effort financier global de 19,7 milliards de DA.

En outre, la création de coopératives, autre volet de soutien à l'emploi des jeunes, a permis durant la période considérée, l'insertion de 35.905 jeunes. Toutefois sur les 12.453 coopératives lancées, 2.792 se sont trouvées à fin 1994 en instance de cessation d'activité, occasionnant ainsi la perte de 8.258 emplois, soit le quart environ des emplois créés.

Le manque de suivi de la part des organes du dispositif mis en place ainsi que l'absence d'un mécanisme d'évaluation des risques encourus par les fonds prêtés aux coopérateurs sur décisions des comités de crédits présidés par les délégués de wilaya à l'emploi des jeunes ont favorisé cette situation.

Le nombre important des coopératives insolvables et le volume des créances impayées ont contraint les banques impliquées par le dispositif à prendre des mesures de limitation des crédits, d'où le fléchissement observé depuis 1993 dans le processus de création de coopératives, aggravé par le défaut de mise en place du "fonds de caution mutuelle des activités industrielles, commerciales et artisanales" créé par le décret exécutif n° 90.146 du 22 mai 1990 pour garantir précisément le financement des coopératives.

.Les constructions scolaires : Effectuant ses investigations auprès de 9 wilayate choisies selon un critère géographique et se basant sur les données fournies par la direction de la planification du ministère de l'éducation nationale, la Cour a relevé sur la période allant de 1985 à 1994 des insuffisances communes dans le lancement , l'exécution et la réception définitive des infrastructures scolaires marquées essentiellement par des retards non négligeables.

Par ailleurs, la Cour a constaté que l'inadéquation des moyens des collectivités territoriales ne se limite pas aux seules enveloppes budgétaires ou à leurs capacités de réalisation des missions qui leur sont dévolues dans ce secteur, mais trouve aussi son origine dans leur insuffisante participation à l'élaboration du programme prévisionnel des constructions scolaires.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ET LES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT

01-L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1993

La loi de finances pour l'exercice 1993 est intervenue dans une conjoncture marquée par une récession économique dont l'origine remonte aux années 1985/1986.

C'est dans ce contexte que le budget général de l'Etat a été voté à hauteur de 335 milliards de DA en recettes et 504 milliards de DA en dépenses, enregistrant ainsi un déficit prévisionnel de 168,4 milliards de DA. Comparées à celles de l'année 1992, les recettes budgétaires ont marqué un progrès modeste de l'ordre de 4% alors que les dépenses ont connu une augmentation plus prononcée de 27%.

La quasi-stagnation des recettes résulte essentiellement de la chute brutale des prix des hydrocarbures au second semestre 1993. L'effet se fera également remarquer au niveau de la fiscalité ordinaire qui a accusé une progression moins rapide en raison de la sensibilité du secteur productif et du marché aux fluctuations des cours du pétrole.

Corrélativement la pénurie des moyens de paiements extérieurs due à un service excessif de la dette a affecté le fonctionnement de l'appareil de production et d'approvisionnement du marché.

Afin de contrecarrer les effets d'une conjoncture particulièrement défavorable durant l'exercice 1992, le recours au déficit budgétaire a été privilégié, accompagné d'une politique de restrictions commerciales et de change.

En outre, un ensemble de mesures prévues dans le cadre d'un programme d'actions du gouvernement devait permettre, en priorité, un retour à moyen terme à l'équilibre budgétaire.

Ce programme s'articule essentiellement autour d'une amélioration des recettes budgétaires, grâce à un meilleur rendement fiscal d'une part et, d'autre part, à une plus grande maîtrise des dépenses à travers une gestion rigoureuse des crédits sous-tendue par une rationalité plus marquée et une plus grande efficacité des dépenses budgétaires, avec priorité à la relance de l'appareil de production par un renforcement des investissements publics.

Ainsi, le budget de fonctionnement a subi une augmentation de 23% (303,950 milliards de DA en 1993 contre 247,300 milliards de DA en 1992), mais cette augmentation malgré une politique restrictive de crédit est due pour l'essentiel aux mesures nouvelles exceptionnelles, limitées à certains chapitres et justifiées par des incidences financières liées à la période antérieure.

En revanche, les pouvoirs publics affichent clairement leur volonté de relancer certaines activités jugées prioritaires ; c'est ainsi que les prévisions touchant aux opérations d'équipement augmentent de 34% (y compris le fonds d'assainissement des entreprises évalué à 83,5 milliards de DA). Les opérations d'investissement proprement dites atteignent 109 milliards de DA, soit une progression de 42% par rapport à 1992.

La reprise des investissements publics est amorcée après une chute en termes réels de 7% depuis plus de 7 ans. Toutefois, leur poids demeure avec 10% du PIB en deçà du niveau atteint en 1984 (16% du PIB).

Au cours de ses investigations, la Cour a eu à relever notamment :

-une nette détérioration des finances publiques marquée par un déséquilibre de plus en plus accentué. Le déficit budgétaire ayant sensiblement progressé passant de 100,173 milliards de DA en 1992 à 168 milliards de DA en 1993 soit + 67% et celui du Trésor a subi une augmentation de 6% passant de 145,712 milliards de DA à 154,711 milliards de DA pour l'exercice contrôlé. Le financement de ce dernier a été assuré essentiellement par des avances contractées auprès de l'institut d'émission (à hauteur de 107,697 milliards de DA soit 70% environ) ; le reste a été couvert par la contrepartie du reprofilage pour 33,921 milliards de DA (Crédit lyonnais pour 4,839 milliards de DA et crédits italiens pour 29,082 milliards de DA) et dans une moindre mesure par d'autres emprunts extérieurs et par diverses opérations du Trésor.

Ces opérations sont constituées par des dépôts dont le solde positif s'est élevé à 5,575 milliards de DA (dépôts à vue pour 10,422 milliards de DA et dépôts à terme pour moins de 4,847 milliards de DA).

Les dépôts à vue proviennent notamment des établissements publics à caractère administratif (pour 90% environ), provenant en conséquence dans leur presque totalité de subventions de l'Etat.

-une aggravation des charges de l'Etat et du service de la dette dont le ratio a atteint près de 86% des recettes d'exportation des biens et services.

La Cour a eu également à constater :

-une absence de célérité dans la liquidation et le recouvrement des créances publiques, imputable essentiellement aux déficiences inhérentes à l'organisation des services compétents (non-fiabilité du circuit d'information, inapplication des textes, attributions partiellement exercées...).

-le non-respect des règles du droit financier dans l'exécution du budget de fonctionnement et particulièrement dans les prévisions et les gestions des opérations relatives aux charges communes dont l'importance croissante devient préoccupante (35% à 40% des dotations globales de fonctionnement).

-des retards considérables dans l'exécution de certaines opérations d'équipement en raison notamment de l'insuffisante maturation de nombreux projets.

-une gestion peu rigoureuse des opérations afférentes aux comptes spéciaux du Trésor dont le suivi et l'apurement ne sont pas convenablement assurés tant pour les comptes d'affectation spéciale que pour les comptes de prêts et d'avances.

De nombreuses lacunes et incohérences ont été révélées par les vérifications successives de la Cour et ont été portées à la connaissance des services concernés (réglementation insuffisante, prolifération des comptes, divergences comptables, irrégularités...). L'importance du solde négatif (découvert) retracé par les comptes d'affectation spéciale à hauteur de 37 milliards de DA et de l'endettement non apuré retracé dans les comptes de prêts et d'avances soit 377 milliards de DA (en solde cumulé à décembre 1993) reflète le peu de diligence accordé à l'assainissement des opérations correspondantes.

Dans ce qui devra suivre, seront successivement examinés les résultats des opérations de contrôle portant notamment sur les recettes et les dépenses publiques ainsi que celles inhérentes aux comptes spéciaux du Trésor.

I-Les opérations du budget de l'Etat

1-Les recettes budgétaires

S'inspirant de la réforme fiscale dont le principe et le cadre juridique avaient été retenus dans la loi de finances pour 1991, et en tenant compte de certains paramètres économiques et financiers liés à la situation économique, les prévisions des ressources budgétaires ont été établies pour l'exercice 1993 avec principalement une série de mesures nouvelles tendant à améliorer le rendement fiscal, (élargissement de l'assiette, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale), à protéger les couches sociales défavorisées et surtout à encourager l'investissement (exonération, allègement de la charge fiscale avec taux réduit pour certains contribuables).

Les prévisions budgétaires

Ces prévisions fixées à hauteur de 335,60 milliards de DA, soit une progression de 4% par rapport à celles de l'année précédente (arrêtées à 322,5 milliards de DA) n'ont pas été modifiées au cours de la gestion considérée.

La timide évolution prévisionnelle précitée concerne l'ensemble des recettes et ce, à l'exception des droits de douanes maintenus au même niveau que ceux de l'année 1992, soit 30 milliards de DA.

L'évolution des principales catégories de recettes se présente comme suit :

- la fiscalité ordinaire passe globalement de 109 milliards de DA en 1992 à 129,5 milliards de DA en 1993 soit une augmentation d'un peu plus de 18%. Elle représente environ le tiers des recettes inscrites au budget contrôlé.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever l'augmentation prévue en matière de contribution directe à hauteur de 28,3% dont 17% pour l'IRG salariés et 52% pour les impôts directs perçus par voie de rôle. Cette dernière augmentation est liée aux moyens et mesures prévus par l'Administration pour mieux cerner la matière imposable.

- les impôts divers sur les affaires sont constitués essentiellement par la TVA et les droits intérieurs sur les tabacs, l'augmentation projetée est de 16,6% due à la TVA intérieure et aux droits sur les tabacs.

- les produits des douanes demeurent quant à eux inchangés par rapport à 1992 (30 milliards de DA).

- les autres éléments de la fiscalité ordinaire connaissent une évolution pour ce qui concerne l'enregistrement et le timbre en raison de l'élargissement de l'assiette soumise aux droits d'enregistrement et relèvement des droits de timbre (passeport, carte nationale d'identité, assurance automobile, registre de commerce) et une stagnation pour ce qui est des contributions indirectes (carburants et alcools).

- les recettes ordinaires quant à elles comprennent principalement les produits et revenus des domaines et les produits divers du budget.

Les produits et revenus des domaines ont été fixés à 3 milliards de DA soit une progression de 50% (+1 milliard de DA) par rapport à 1992.

Les prévisions des produits divers du budget enregistrent une progression remarquable de 100% passant de 4,5 milliards de DA à 9,5 milliards de DA (+ 5 milliards de DA).

En ce qui concerne la fiscalité pétrolière, elle a été revue à la baisse régressant de ce fait de 207,200 milliards de DA à 193,600 milliards de DA, soit une évolution négative de 7% (en fait la prévision de clôture en 1992 a été arrêtée définitivement à 198 milliards de DA). Sa proportion dans les ressources de l'Etat demeure néanmoins prépondérante malgré un recul relatif (57% de la structure globale des recettes en 1993 contre 63% en 1992 et 64,8% en 1991).

En termes d'encaissement, il a été prévu une légère augmentation et ce, compte tenu de la stabilisation prévue du taux de change officiel (22\$ US et du prix de pétrole exporté à 20,5\$ le baril contre 20\$ en moyenne en 1992 et de la poursuite de l'ajustement progressif du prix du pétrole et du gaz livré au marché intérieur.

Les prévisions en hausse des recettes s'expliquent en partie par les effets attendus des nouvelles mesures tendant à l'amélioration du rendement fiscal.

En pratique, et au-delà de l'amélioration attendue des recouvrements fiscaux sur les revenus non salariaux et les taxes intérieures sur le chiffre d'affaires, il a été décidé d'autres mesures liées à l'instauration d'une contribution de solidarité et à un accroissement de l'impôt lié à l'immobilier.

Fait plus important, il a été prévu l'institution d'un impôt sur le patrimoine consacré dans le code des impôts directs et taxes assimilées ; cet impôt avait pour champ d'application certains biens de luxe et s'applique aux personnes physiques ayant leur domicile fiscal en Algérie ou hors du pays en raison des biens qu'ils possèdent et soumis à une telle imposition.

Quant au fonds de solidarité, il a été institué à compter du 1er janvier 1993 et ce, pour une durée limitée à trois (03) années.

Globalement, les résultats atteints par ces mesures de justice fiscale, de solidarité nationale et d'incitation à l'investissement économique ont été très en deçà des prévisions comptabilisées.

Les effets conjugués de la récession économique (contraintes internes et externes) et les problèmes structurels inhérents à l'administration fiscale (organisation et moyens) n'ont pas favorisé une application progressivement soutenue des mesures initiées.

L'insuffisance manifeste des résultats en matière d'investissement durant la période considérée ou des produits inhérents à l'impôt sur le patrimoine (recouvrement quasi nul) et à un degré moindre à celui relatif à la contribution de solidarité nationale, illustre suffisamment les faiblesses enregistrées. Les conditions et les modalités de la contribution de solidarité n'ont pas été aisément mises en oeuvre. Malgré son application temporaire (trois années), elle a davantage touché les salariés notamment du secteur public (retenue à la source) que les autres revenus difficilement maîtrisables.

L'opération de lutte contre la fraude fiscale a été, quant à elle, entamée timidement et n'a pu être achevée dans les délais fixés (1er trimestre 1993) malgré la mobilisation à l'échelle nationale, d'un millier d'agents du fisc aux fins de recensement des activités et des biens. Les causes sont multiples mais principalement liées aux déficiences relevées dans l'organisation et le fonctionnement des services fiscaux, à l'insuffisance de coopération des organismes et institution concernées (services fiscaux, commerce, justice, collectivités locales, plan, services de sécurité...) et à l'ampleur et la progression rapide de l'économie informelle.

Les réalisations enregistrées

Pour ce qui concerne les réalisations, elles ont atteint le montant de 310 milliards de DA (1) environ contre 304 milliards de DA enregistrés en 1992, soit 2% d'augmentation, traduisant en conséquence une légère progression due essentiellement à l'amélioration des ressources ordinaires (passant de 110 milliards de DA à 131 milliards de DA soit 18,62%).

La fiscalité pétrolière, quant à elle, a régressé sensiblement passant de 194 milliards environ en 1992 à 179 milliards de DA en 1993 soit une diminution de près de 8,16%, la cause étant l'effondrement des prix des hydrocarbures au second semestre de l'exercice précité.

L'analyse succincte des différentes catégories de recettes, en fonction des données comptables produites à la Cour par la Direction des impôts, est susceptible de donner un aperçu général mais suffisant sur les causes de l'évolution ou des variations de ces dernières durant la période considérée. **Il est toutefois à remarquer que, comme les exercices antérieurs, des divergences ont été relevées par la Cour entre les données comptables de l'ACCT et celles fournies par la Direction Générale des Impôts. Cette anomalie résulte essentiellement de la non-fiabilité du circuit d'information entre les deux structures précitées.** Il sera cependant fait recours, en tant que de besoin et à des fins d'analyse détaillée, aux opérations de la DGI.

1.1-Les ressources ordinaires

Sont regroupées sous cette rubrique les opérations relatives à la fiscalité ordinaire composée des contributions directes dont les impôts perçus par voie de rôle, les produits des impôts divers sur les affaires, les contributions indirectes et les recettes ordinaires constituées des produits des revenus des domaines et les produits divers du budget.

1.1.1-Les recettes fiscales ordinaires

Les réalisations ont atteint un peu plus de 121 milliards de DA soit près de 94% des prévisions de 1993 et enregistrent une hausse de 21% environ par rapport aux résultats de 1992 (100,445 milliards de DA).

La comparaison des taux de recouvrement réalisés sur les trois derniers exercices permet de constater qu'une légère augmentation est enregistrée, allant de 84% en 1991 à 72% en 1992 et à 95% en 1993.

Cette progression est essentiellement due aux recouvrements réalisés en matière de contributions directes et d'impôts divers sur les affaires puisque les taux sont passés respectivement de 72% environ à 95% et de 71% à 102% de l'exercice 1992 à celui de 1993.

Les contributions directes

Elles ont connu un taux de réalisation de près de 95% avec 35,21 milliards de DA (2) pour une prévision de 37,200 milliards de DA. Les réalisations ont progressé de près de 69% par rapport à celles de 1992 (arrêtées à 20,752 milliards de DA).

(1) Source ACCT

(2) L'ACCT a comptabilisé un montant de 30,453 MDA.

Ces résultats proviennent essentiellement de l'impôt sur le revenu global (IRG) et de l'ITS avec un montant de plus de 22,498 milliards de DA soit près de 64% de l'ensemble des contributions directes alors que les impôts perçus par voie de rôle n'ont enregistré que la somme de 8,617 milliards de DA.

Il convient en outre de retenir que l'impôt sur le patrimoine institué par la loi de finances pour 1993 (art 31 du décret législatif n°93-01 du 19 janvier 1993) n'a fait l'objet d'aucune réalisation.

Ce résultat est imputable selon les services fiscaux à la défaillance des citoyens contribuables concernés, refusant de faire leurs déclarations et au manque manifeste de moyens humains et matériels appropriés pour procéder aux recoupements et recensements des biens soumis à une telle imposition.

D'autre part, la Cour a relevé encore une fois que la majorité des services fiscaux des wilayas ne recourent nullement aux moyens coercitifs en matière de recouvrement, ce qui justifie l'importance considérable des restes à réaliser sur les exercices antérieurs.

Les restes à recouvrer après la 4ème année accusent en effet des reliquats non apurés dont le montant considérable, reconstitué par la Cour, aurait dû davantage préoccuper les services des impôts compétents. Un peu plus de 20,414 milliards de DA ont été comptabilisés et non apurés en 1993 contre 21,912 milliards de DA retracés en 1992.

Enfin, il y a également lieu de rappeler qu'en ce qui concerne les affaires contentieuses en matière fiscale, la Cour a, à l'instar des exercices antérieurs, constaté des lenteurs considérables dans le traitement convenable des dossiers de recours des contribuables intéressés entraînant à ce titre un préjudice certain pour le contribuable et pour le Trésor public.

Le problème de moyens et la complexité de la procédure ont davantage accentué les difficultés pour une solution fiable et convenable en faveur de la partie lésée.

Les commissions de recours instituées, à l'exception de celles inhérentes aux recours gracieux, sont souvent peu efficaces. Les affaires relevant du contentieux judiciaire accusent également de sensibles retards pour des raisons diverses.

Il faut toutefois noter qu'une nouvelle méthode a été instituée en 1993 portant sur la procédure d'emploi des annulations prononcées en matière d'IRG et d'IBS applicable à partir de janvier 1994 (articles 88 et 89 du décret législatif n°93-01 du 13 janvier 1993 portant loi de finances pour 1993).

Celle-ci tend à reprendre l'ensemble des certificats de dégrèvement et d'annulation pour la totalité des impôts et taxes et autres droits pris en charge par les recettes des impôts.

Cette nouvelle approche va permettre, pour ce type d'impôts, de reviser les anciennes procédures et de mesurer leur inefficacité. De date récente, il n'y pas eu d'évaluation permettant d'apprécier les résultats.

Produit de l'enregistrement et du timbre

Les prévisions relatives à ce produit ont été fixées en 1993 à 9 milliards de DA contre 5,5 milliards de DA en 1992, soit une variation en hausse de 80% environ.

Les réalisations ont atteint un peu plus de 6,68 milliards de DA soit près de 74%. En termes d'apports, le produit du timbre reste le principal composant du compte sus-indiqué. (75% contre 25% pour le produit d'enregistrement).

Une progression de 48% a été enregistrée dans les recouvrements pour les timbres et de 31% pour le produit d'enregistrement par rapport à 1992.

L'analyse détaillée des résultats enregistrés pour chaque type de produit laisse apparaître que les variations constatées sont davantage induites par une augmentation du volume des opérations productives de droits en la matière.

-Les produits du timbre

Ce qui caractérise cette rubrique, c'est la faible performance réalisée par le produit du timbre unique en 1993 qui n'a progressé que de 9% environ et ce, malgré les modifications importantes apportées par la loi de finances de l'exercice en cause, modifications inhérentes à plus de 15 articles et avec des variations positives de droits à percevoir (33% et 200%).

Ces variations dépassent largement le taux de progression réalisé par cette rubrique. Ce paradoxe est davantage apparent lorsque l'on compare cette rubrique avec celle relative aux droits de quittance ayant réalisé une importante progression de (43%) pour seulement deux modifications des dispositions correspondantes (de 25% et 75%).

-Les produits de l'enregistrement

A ce niveau il a été relevé une progression notamment des pénalités et recettes diverses qui passent de 50,50 millions de DA en 1992 à 209,64 millions de DA en 1993 soit près de 400% environ d'augmentation occupant la seconde place dans les recettes de l'enregistrement et représentant 13% de la structure globale.

Cette progression importante s'explique par le changement apporté dans la disposition de la loi de finances pour 1993 (article 34) qui étend les amendes prévues par le code de l'enregistrement aux greffiers et agents d'exécution de greffes ainsi qu'aux huissiers pour tout retard dans l'exécution des actes.

Quant aux droits sur les mutations, il est à remarquer qu'une importante évolution a été réalisée par les droits sur les mutations à titre gratuit, avec un accroissement de 59%, malgré l'absence de toute modification les concernant dans la loi de finances de 1993.

Par contre, le produit des mutations à titre onéreux ne s'est accru que de 15,5% alors que paradoxalement, la majorité des modifications apportées en matière d'enregistrement par la loi de finances de 1993 ont concerné cette rubrique. Ce faible impact s'explique en fait par le caractère limité de ces modifications en termes de droits à percevoir (rehaussement de certaines taxes de faibles montants).

Produit des impôts divers sur les affaires

Le montant global retenu pour 1993 au titre des prévisions des impôts divers sur les affaires est de 44,30 milliards de DA. Celui-ci a ainsi augmenté de plus de 23% en comparaison avec les prévisions de l'exercice précédent comptabilisé à hauteur de 36 milliards de DA.

Les réalisations ont quant à elles atteint le montant de 45,317 milliards de DA soit un peu plus de 2% que les prévisions arrêtées.

A l'origine de cette progression, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure (TVA intérieure) qui a enregistré la somme de 19,787 milliards de DA soit le taux de 43,66% des impôts divers sur les affaires ainsi, que la TVA à l'importation qui a été de 15,127 milliards DA soit plus de 33,38% des impôts précités.

Comparé aux résultats réalisés en 1992, l'accroissement a été de 117,17% pour la TVA intérieure et de 33,96% pour la TVA à l'importation.

Il convient toutefois de noter, que la méthode de comptabilisation de la TVA adoptée en 1992 et en partie en 1993 suite à la décision n°11 DCT/DGC/DRIS du 03 mai 1992) a prévu d'imputer la part de la TVA revenant à l'Etat (83%) au compte "produits des contributions indirectes" juin 1992 (ligne 4.73). Or, conformément à une disposition de la loi de finances pour 1991 (art 65), la TVA a été substituée en toute évidence à la TUGP et la TUGPS de la rubrique du produit des impôts sur les affaires.

L'application d'une telle décision par les comptables a été la source de discordances importantes entre les comptabilités générales et celles des ordonnateurs. Ainsi une progression remarquable a été enregistrée au niveau de l'ACCT soit +78% en 1993 par rapport à 1992 (45,349 milliards de DA contre 25,416 milliards de DA).

Cette procédure anormalement admise a été modifiée en 1993 (sur instruction n°14 DCT/DGC/DRIS de septembre 1993). Le solde a été transféré de la ligne des contributions indirectes désormais clôturée à une nouvelle ligne créée au sein de la rubrique "impôts divers sur les affaires".

Produit des contributions indirectes

Sur la base des résultats enregistrés en 1992, les prévisions pour 1993 ont été fixées à 9 milliards de DA, soit 5,88% de plus que l'année écoulée (où elles étaient arrêtées à 8,5 milliards de DA).

Les réalisations escomptées n'ont malheureusement pas été atteintes et des résultats de moindre importance ont été comptabilisés, soit 6,88 milliards de DA (76,74%) contre 9,15 milliards de DA en 1992 (1). D'où une régression de 25% environ par rapport à l'année de référence.

Cette régression a pratiquement touché la majorité des produits de la rubrique.

Cependant, il convient de relever que la loi de finances pour 1993 n'a apporté qu'une seule modification aux contributions indirectes (à travers l'art 81 qui modifie l'art 176 du code des impôts indirects relatif au tarif du droit intérieur de consommation des vins):

-le droit par hectolitre passe de 300 DA à 2550 DA soit une hausse de 750%.

-la taxe ad-valorem passe de 50% à 20% soit une baisse de 60%.

La baisse prévue sur la taxe ad-valorem a eu une conséquence négative sur la tendance enregistrée par les recettes de ce produit en 1993 (contrairement aux autres produits de la rubrique) et une régression de près de 3% a été accusée.

(1) Les chiffres de l'ACCT font ressortir une régression de 211% par rapport à ceux de l'exercice 1992. (7,196 MDA en 1993 contre 22,380 MDA en 1992. Cette considérable diminution est la conséquence de l'application de la décision de la DCT d'imputer la TVA en grande partie aux contributions indirectes en 1993, d'où la divergence avec les données de la DGI.

D'autre part, il est à observer que le droit intérieur sur les carburants qui demeure le principal produit du compte en cause avec 71% des réalisations a enregistré une régression importante faisant passer les recettes de 6,236 milliards de DA en 1992 à 4,923 milliards de DA, soit près de 21% de diminution.

En l'absence de données précises à ce sujet au niveau du Ministère des finances, il est permis de s'interroger sur les raisons de cette régression progressive et de déduire que celle-ci est soit imputable à une baisse de la consommation du produit concerné, soit à la non-performance des structures de la perception ou aux deux à la fois.

Produits des douanes

Bien que les prévisions aient été similaires à celles de 1992 soit 30 milliards de DA, réalisées du reste à 91% en 1993, les recettes effectives ont connu une légère hausse passant de 27,259 milliards de DA en 1992 à 27,356 milliards de DA en 1993.

Ce résultat relativement stable a été réalisé nonobstant la diminution accusée par le principal produit constituant cette rubrique, en l'occurrence les droits de douanes à l'importation variant négativement de 1,37% par rapport au montant de l'exercice 1992, passant en effet de 21,604 milliards de DA en 1992 à 21,308 milliards de DA en 1993. Or, paradoxalement les importations ont connu une hausse remarquable durant l'exercice contrôlé soit 14 212 tonnes contre 13 275 tonnes en 1992 pour une valeur de 193,746 milliards de DA contre 183,547 milliards de DA soit plus de 5,55% par rapport à l'exercice précédent.

Cependant une analyse des nouvelles dispositions apportées par la loi de finances pour 1993 en matière de produits des douanes fait ressortir au-delà de certaines denrées alimentaires faiblement taxées que, plusieurs cas d'exonération partielle ou totale ont été prévues (articles 99,102 et 106 de la loi précitée).

Il en est ainsi :

- des produits pharmaceutiques dont l'importation en 1993 a représenté 5,16% en quantité et 4,29% en valeur de l'ensemble des importations. Il en est de même du matériel et des produits médicaux importés par les centres hospitalo-universitaires et les établissements hospitaliers spécialisés du secteur public.

L'ensemble des importations de ces matériel et produits dont les CHU et les EHS constituent le principaux importateurs n'a cependant représenté que 0,76% en quantité et 0,85% en valeur sur la totalité des importations en 1993.

- des produits chimiques et organiques du chapitre 29 du tarif douanier importés par les industries pharmaceutiques et servant à la fabrication du médicament.

Ces produits ont représenté près de 1,03% en quantité et 0,86% en valeur sur l'ensemble des importations de 1993.

Ceci étant, d'autres produits ont fait l'objet d'exonération totale dans la loi de finances sus-citée, mais leur impact est relativement limité.

Pour ce qui est des autres produits de la rubrique, la tendance générale était à la hausse pour la majorité d'entre eux. Ceci a permis en conséquence de tempérer l'influence des résultats du produit des droits de douanes à l'importation sur l'ensemble de ceux liés à la rubrique principale "produit des douanes".

Enfin, cette progression a été particulièrement constatée au niveau des amendes et confiscations (part du Trésor) qui a accusé en 1993 une hausse de l'ordre de 147,56% bénéficiant de l'effet conjugué de l'accroissement des infractions relevées (passant de 23 159 en 1992 à 24 091 en 1993) et de la modification intervenue sur l'article 326 du code des Douanes qui a prévu une augmentation du montant de l'amende sur une infraction commise de trois (03) à six (06) fois la valeur de l'objet confisqué.

1.1.2-Les recettes ordinaires (non fiscales)

Elles comprennent les produits et revenus des domaines et les produits divers du budget.

Fixées à hauteur de 12,500 milliards de DA, les prévisions de recettes ordinaires ont été réalisées à hauteur de 13,252 milliards de DA, soit un taux de réalisation de 106,69%.

En termes d'évolution, les prévisions ont enregistré une progression de près de 84% en 1993 par rapport à 1992 (12,5 contre 6,5 milliards de DA) et les réalisations sont passées de 9,745 milliards de DA à 13,252 milliards de DA soit un taux d'augmentation de près de 37% de 1992 à 1993.

L'analyse des différentes lignes de cette rubrique laisse apparaître ce qui suit :

Produits et revenus des domaines

Ayant constaté que les réalisations dépassent depuis plus deux exercices les prévisions y afférentes (en fait mal maîtrisées), l'administration des domaines a augmenté ses prévisions de 1993 pour les arrêter à hauteur de 3 milliards de DA soit 50% de plus qu'en 1992.

Les recettes effectives en 1993 ont été de 3,75 milliards de DA soit un taux de réalisation de près de 124% et une progression de 14,6% environ par rapport à celles comptabilisées en 1992 pour un montant de 3,205 milliards de DA.

De l'analyse des opérations inhérentes à ce compte, il ressort que pour les produits et redevances domaniaux, ce sont les produits d'hypothèques qui ont sensiblement augmenté (26,9%) et les produits des domaines (+27,3%) alors qu'il y a eu relativement une baisse pour les opérations correspondant à la cession des biens de l'Etat (-22,7%).

Cette régression est particulièrement due à la réduction de l'assiette qui ne dispose plus que d'un faible reliquat de biens immeubles susceptibles d'être cédés et qui connaît d'un exercice à un autre une diminution progressive.

Dans cet ordre d'idées, il est à noter que c'est la wilaya de Skikda qui a enregistré les réalisations les plus élevées en matière de cession de biens de l'Etat avec un peu de plus de 20,035 millions de DA soit 3,14% de l'ensemble des recettes de l'espèce et la wilaya d'Alger avec 2,42%.

La wilaya de Tindouf a enregistré, quant à elle, le taux le plus faible avec moins de 0,09% et un montant dérisoire de 5.824 DA.

Globalement, c'est la wilaya d'Alger qui a réalisé le plus de redevances et produits domaniaux avec un montant de 513,475 millions de DA soit 13,70%.

Il faut retenir que les produits et revenus des domaines sont en constante progression depuis plus de cinq exercices. Cette tendance serait imputable selon les responsables du domaine national aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires appliquées en la matière (élargissement de l'assiette entre autres).

Malgré les résultats enregistrés, il est à observer que le domaine national qui constitue une fortune publique ne pourrait être géré convenablement et efficacement que si sa consistance est rigoureusement saisie et son utilisation parfaitement maîtrisée. La loi n°90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale a posé le principe de l'établissement d'un inventaire de biens domaniaux. **En pratique et bien que des efforts aient été consentis en ce sens, la superficie cadastrée n'est que de 1.389.479 Ha, résultat bien en deçà des objectifs et de la superficie totale à cadastrer. Pour ce qui est du cadastre urbain, dix-huit wilayas seulement ont été touchées et à 60% uniquement.**

Ces résultats sont très insuffisants au regard des moyens mis à la disposition de l'agence nationale du cadastre (budget de l'Etat et prêts de la banque mondiale).

Produits divers du budget

La loi de finances pour 1993 a fixé le montant des prévisions de l'espèce à 9,500 milliards de DA contre 4,5 MDA en 1992, soit 111% d'augmentation environ. Les recettes effectives ont atteint quant à elles le montant de 9,506 milliards de DA représentant en conséquence près de 100,06% des prévisions. Aussi, ces prévisions semblent être mieux maîtrisées que celles des exercices antérieurs.

Ce compte est essentiellement alimenté par les produits divers et accessoires ainsi que par les intérêts sur les avances consenties par le Trésor public.

Les réalisations en matière de constatation par voie de rôle ont été de l'ordre de 5,616 milliards de DA soit 59,07% de l'ensemble des recettes diverses ou produits divers du budget ; les amendes et confiscations ont atteint le montant de 11,528 millions de DA.

La réalisation la plus importante a été effectuée par la wilaya de Biskra (4,901 millions de DA). Les autres wilayas en majorité accusent un retard considérable dans la transmission des chiffres à l'administration centrale.

Malgré les résultats sus-indiqués, il est à rappeler que les services chargés du recouvrement demeurent toujours caractérisés par une inefficacité manifeste en matière de recours aux moyens coercitifs prévus par la loi pour la réalisation des titres pris en charge et non apurés.

Le manque de rigueur dans la prise en charge et le suivi du recouvrement relevé depuis plusieurs années par la Cour est lié en grande partie à des insuffisances dues à une organisation désormais inadaptée des services concernés, à la faiblesse de coordination entre eux et enfin aux moyens peu adéquats dévolus aussi bien aux ordonnateurs qu'aux comptables intéressés (plus particulièrement les régies financières).

1.2-La fiscalité pétrolière

La fiscalité pétrolière pour 1993 a été prévue à hauteur de 193,600 milliards de DA contre 207,200 milliards de DA en 1992, soit une régression de plus de 7% par rapport à cet exercice (en fait la prévision de clôture de 1992 a été définitivement rapportée à 198 milliards de DA, d'où simple reconduction en 1993).

Les réalisations ont atteint le montant de 179,218 milliards de DA soit 93% environ des prévisions définitivement arrêtées.

Celles-ci accusent cependant une relative diminution de 8% par rapport à celles comptabilisées en 1992 qui a atteint le montant de 193,830 milliards de DA, représentant 94% des prévisions dudit exercice.

Ce résultat confirme ainsi la tendance à la régression constatée depuis 1992 au niveau des cours de pétrole sur le marché international.

Malgré cette régression rampante, la fiscalité pétrolière continue d'être la principale ressource budgétaire avec 57,09% de la structure globale des recettes quoique cette proportion ait connu au fil des exercices une diminution certaine (69% en 1991 à 63,75% en 1992 et 57% en 1993).

Il est à remarquer que l'impôt direct pétrolier constitue l'élément essentiel de cette fiscalité réalisant une proportion de plus de 70% même s'il est en baisse de 3% par rapport à 1992. Le reste du montant comptabilisé en recettes est constitué par les redevances pétrolières.

Enfin et comme il a été relevé dans les rapports précédents de la Cour des comptes, il n'existe aucune structure au niveau de l'administration centrale des impôts en mesure d'assurer un suivi et un contrôle efficaces des déclarations faites par Sonatrach qui ne fournit aucun détail sur les modalités appliquées.

2-Les dépenses budgétaires

Les observations et conclusions de la Cour, retenues à ce titre, ont porté essentiellement sur l'exécution des dépenses de fonctionnement (charges communes comprises) et sur la gestion des dépenses d'équipement (en concours définitifs).

2.1-Les opérations de fonctionnement

Remarques générales

Le budget de fonctionnement de l'Etat est passé de 247,300 milliards de DA en 1992 à 303,950 milliards de DA en 1993 traduisant une progression de 23% environ.

La part des charges communes représentait un peu plus de 42% ramenée cependant à 33% au cours de l'exercice contrôlé de 127,995 milliards de DA à 101,819 milliards de DA).

La progression enregistrée à hauteur de 56,650 milliards de DA a concerné respectivement:

-le titre I : la dette publique et les dépenses en atténuation des recettes à raison du 16,011 milliards de DA.

-le titre III : Les moyens des services à hauteur de 24,919 milliards de DA.

-le titre IV : Les interventions publiques pour 15,770 milliards de DA.

Les moyens des services ont bénéficié de la plus forte proportion de crédits sur l'augmentation précitée (soit 43,99%).

Le niveau des prévisions traduit une augmentation significative des rubriques sus-indiquées comparativement à l'exercice précédent et ce, notamment par les crédits affectés à la dette publique (34,485 milliards de DA contre 18,303 MDA soit +88%).

Les crédits correspondants aux interventions publiques se sont accrus quant à eux de 19% (98,817 milliards de DA contre 83,046 milliards de DA en 1992) et ceux octroyés au profit des moyens des services de près de 17% (145,659 milliards de DA à 170,578 milliards de DA en 1993). Ces derniers occupent du reste une place prépondérante dans la structure des dépenses de fonctionnement (avec 56,12% des crédits de l'espèce).

En ce qui concerne l'évolution des charges communes (+28% que l'exercice précédent), celle-ci confirme la tendance à la hausse continue de cette catégorie de crédits d'un exercice à l'autre et renforce l'idée que ces derniers ne constituent plus, en définitive, une exception mais bien souvent un moyen de facilité devenu courant mis à la disposition de l'exécutif pour remédier chaque année à la non-maîtrise des prévisions budgétaires et, surtout à réduire la portée du vote parlementaire.

Les recommandations antérieures de la Cour sur ce point n'ont pas été suivies.

Il faut noter, en outre, que les transferts effectués par ponction sur les charges communes ont touché essentiellement le titre relatif à la dette publique (titre I) révisé en baisse pour 24% et le titre correspondant aux moyens de services (titre III) qui a accusé un taux de régression de 77%.

En effet, pour le titre I dette publique, les crédits afférents au CH.13.01 pensions aux moudjahidine et victimes civiles pour 11 milliards de DA ont fait l'objet d'une annulation et d'un transfert au profit du ministère des moudjahidine. Quant au titre III, la régression importante s'explique par les prélèvements opérés sur le chapitre 37.90 "Dépenses éventuelles provisions groupées" pour alimenter à hauteur de 16,186 milliards de DA soit 72% de la dotation certains budgets de départements ministériels, augmentant substantiellement leurs enveloppes initiales.

Il est à retenir, à ce titre, que les montants les plus importants ont été transférés aux ministères ci-après ;

-Ministère de l'éducation nationale: 9,066 milliards de DA soit 56% du montant total des transferts et 14% des crédits initiaux.

-Ministère de la défense nationale: 3,5226 milliards de DA soit 22% du total des transferts et 11% des crédits initiaux.

-Ministère de l'agriculture: 0,682 milliards de DA soit 4% des transferts et 16% des crédits initiaux.

-Ministère de la culture et la communication: 0,515 milliards de DA soit 3% des transferts et 21% des crédits initiaux.

On constate que la part la plus importante a profité en 1993 au ministère de l'éducation nationale. Ceci s'explique d'une part par les mesures gouvernementales prises en cours du 1er trimestre 1993 et portant sur la revalorisation ou l'extension des indemnités au profit de certains corps du secteur de l'éducation nationale et, d'autre part, par la prise en charge en

1993 de l'incidence financière résultant de l'application des mesures édictées par le décret n° 93-87 du 23 mars 1993 portant intégration des agents contractuels et des vacataires en activité dans les établissements de l'enseignement fondamental et secondaire. Outre les opérations de transfert, des virements ont été opérés également sur le chapitre 37.91 (dépenses éventuelles provisions groupées) au profit d'autres chapitres. Le total des virements a été de 3,585 milliards de DA dont 3,100 milliards de DA ont servi à doter de nouveaux chapitres tels que:

- le chapitre 46.98 règlement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la caisse nationale des retraités (CNR) et de la caisse nationale des assurances sociales;
- le chapitre 46.99 contribution à la caisse d'assurance chômage.

D'autre part, il a été constaté qu'au cours de l'exercice 1993 des créations et des annulations de chapitres au sein des charges communes ont été opérées.

En effet, deux chapitres, en l'occurrence le chapitre 13.01 "pensions aux moudjahidine et victimes civiles" et le chapitre 44/95 "remboursement sur produits importés et destinés à l'exportation" ont été annulés. Les crédits affectés au premier cité (soit 11 milliards de DA) ont été transférés au profit des moudjahidine et le second chapitre ne répond plus à l'objet pour lequel il a été créé.

En revanche, d'autres chapitres ont été institués tels que:

- le CH.37.02 fonds spéciaux du chef du gouvernement;
- le CH. 44.81 subvention au fonds de la garantie des prix à la production agricole;
- CH. 46.95 subvention au fonds de soutien des catégories sociales défavorisées;
- CH. 46.96 contribution au fonds de compensation des prix;
- CH. 46.98 règlement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la CNR et de la caisse d'assurance sociale;
- CH. 46.99 contribution à la caisse d'assurance chômage.

Il y a lieu de préciser que les CH.46.81; 46.95 et 46.96 précités sont issus de l'éclatement du fonds de compensation des prix qui est imputé à partir de 1993 à la partie action sociale au lieu de l'action économique comme il l'était durant les exercices précédents.

Concernant le transfert des crédits du chapitre 13.01 "pensions aux moudjahidine et victimes civiles" relevant du titre relatif à la dette publique au titre IV "interventions publiques" du budget du ministère des moudjahidine, la Cour s'interroge sur la nature d'une telle opération (modification de la nature du crédit et ce contrairement aux art.23 et 24 de la loi n°84.17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances). Le rétablissement du ministère disposant d'un budget propre ne justifie nullement une telle opération préalable.

Il y a lieu de rappeler que les crédits ont été transférés en 1990 au budget des charges communes à la suite de la restructuration du ministère des moudjahidine durant cette période. La procédure introduite par la loi de finances de ladite année (art 153) dans le cadre de la gestion des crédits précités consiste à effectuer le règlement de ces pensions sans ordonnancement.

La procédure utilisée avant 1990 était celle du paiement sans ordonnancement préalable (procédure non conforme pour le cas d'espèce aux principes budgétaires).

Réalisation des opérations

S'agissant de l'exécution des opérations de fonctionnement, elles ont été réalisées à hauteur de 291,417 milliards de DA soit près de 96% des crédits affectés et 5,5% de plus que celles comptabilisées en 1992.

Sur ces crédits consommés, il y a lieu de distinguer la part relative aux charges communes s'élevant à 94,93 milliards de DA, soit 33% des consommations totales du budget de fonctionnement et 93% des prévisions desdites charges communes contre 139% en 1992 et 114% en 1991.

Les dépassements enregistrés durant les exercices antérieurs sus-indiqués ont porté sur les charges relatives à la dette publique, sensiblement réduites en 1993. Ils demeurent cependant importants au titre de la dette amortissable (25,006 milliards de DA de réalisation contre 17 milliards de DA de prévisions soit 14,7% de plus); ceci dénote encore une fois l'absence de maîtrise en matière de prévisions des charges inhérentes à la dette où davantage de rigueur aurait réduit considérablement les écarts enregistrés malgré toutes les incertitudes possibles et souvent invoquées pour justifier les résultats enregistrés.

2.1.1-Dette publique et dépenses en atténuation de recettes

Contrairement aux exercices précédents, les prévisions de dépenses de 34,314 milliards de DA n'ont pas accusé de dépassement dans leur exécution. Celles-ci ont été réalisées à hauteur de 32,485 milliards de DA soit 95% des dotations prévues.

La part des crédits affectés à ce titre (soit 34%) est importante et enregistre une augmentation continue (soit 88% de plus au titre des prévisions), imputable aux chapitres relatifs à la dette amortissable et à la dette intérieure (passant respectivement de 4 millions de DA à 7 millions de DA et de 9 millions de DA à 17 millions de DA).

CH. 11.01 Emprunt de l'Etat

Les paiements effectués sur ce chapitre ont été moins importants que ceux comptabilisés à la fin de l'exercice précédent.

D'un montant de 36,369 milliards de DA, ils ont régressé à 25,007 milliards de DA (soit 30%) atténuant en conséquence le dépassement enregistré au cours des exercices précédents (taux d'exécution de 147% en 1993 contre 470% en 1992).

Il faut cependant signaler qu'en dépit de l'évolution remarquable des crédits prévisionnels (+ 325%) le dépassement accusé en 1993 demeure considérable (+ 8,006 milliards de DA).

L'examen de la situation produite par l'ACCT fait ressortir que les paiements de l'année ont atteint la somme de 29,319 milliards de DA et ont concerné essentiellement les prêts intergouvernementaux (11,528 milliards de DA), les crédits extérieurs/ programmes préfabriqués et autres (13,395 milliards de DA), les accords spéciaux (4,120 milliards de DA) etc... Les régularisations effectuées par la DGB ont permis de rembourser à l'ACCT 85% des paiements soit 25,006 milliards de DA, ce qui laisse apparaître au 31 décembre 1993 un reliquat à régulariser de 4,307 milliards de DA qui sera reporté sur l'exercice 1994.

CH.12.01 compte de dépôts au Trésor, bons de Trésor et bons d'équipement-intérêts (dette interne)

Contrairement aux exercices antérieurs qui ont accusé des dépassements importants sur ce chapitre (10,843 milliards de DA en 1992), la gestion de l'exercice contrôlé fait apparaître un reliquat de 9,862 milliards de DA. En effet, les 17 milliards de DA de crédits ouverts au titre de l'année 1993 n'ont été consommés qu'à hauteur de 42% environ.

Cette situation résulte, selon les situations produites par l'ACCT pour 1992 et 1993, d'une baisse significative relevée au niveau des paiements effectués par le comptable précité. Ces derniers sont passés de 11,175 milliards de DA en 1990 à un peu plus de 6,317 milliards de DA en 1993.

Cette baisse est située pour l'essentiel au niveau de la rubrique "intérêts - bons d'équipement en compte courant" qui a accusé une diminution sensible évaluée à 52% (montant passant de 9,841 DA à 4,744 milliards de DA en 1993), justifiée par une réduction du nombre de souscription au profit du Trésor (banques, assurances, CNEP), la souscription n'étant plus obligatoire et devant désormais répondre aux exigences du marché.

L'analyse des dépenses effectuées sur ce chapitre laisse apparaître que celles-ci ont porté sur:

1) les intérêts sur fonds mis à la disposition du Trésor par le CCP pour 1,404 milliard de DA et concernant, en partie, le 4ème trimestre de 1992.

2) la couverture des paiements effectués par l'ACCT au titre des intérêts sur bons d'équipement en compte courant et sur formules et commissions allouées sur remboursement de l'emprunt national de solidarité pour un montant de 5,733 milliards de DA.

Aussi, globalement, ces dépenses ont atteint à ce titre le montant de 7,136 milliards de DA. Il est à remarquer, en outre, que les remboursements effectués par la direction générale du budget au profit de l'ACCT ont concerné les paiements de la gestion 1993 et aucun reste à régulariser n'a été constaté à la clôture de l'exercice en cause (remboursement des exercices précédents).

CH. 12.02 Prime allouée aux émigrés non résidents

Les crédits ouverts au titre de l'année sont estimés à 1 million de DA sur lesquels la somme de 328.139,93 DA a été dépensée.

Il est à retenir que ce chapitre a cessé de fonctionner depuis plusieurs années et est devenu sans objet. Le montant payé représente un virement au compte 360.010" prime d'encouragement à l'épargne" qui a accusé un solde débiteur représentant les paiements effectués par les trésoriers de wilaya au cours des années antérieures et régularisés par ces derniers en 1991 et 1992. Le mandatement va permettre l'apurement définitif du compte dans les livres de l'ACCT.

CH. 15.01 Remboursement sur produits indirects et divers

Les dépenses enregistrées sur ce chapitre ont été de 41,095 millions de DA en 1993 contre 11,034 millions de DA en 1992 (soit 272% de plus). L'évolution des crédits observée en 1993 (+900%) n'a pas été suffisante comme l'exercice précédent pour couvrir les dépenses de l'année. En effet, un dépassement de 31,095 millions de DA a été relevé en 1993 contre 10,034 millions de DA comptabilisés en 1992.

2.1.2-Les pouvoirs publics

Les crédits prévus initialement pour les pouvoirs publics ont été de 0,237 milliard de DA. Cependant, l'insuffisance, des crédits constatés en fin d'année pour la couverture de la dotation complémentaire des rémunérations des membres du gouvernement au titre de l'année 1993 a nécessité un rattachement de 3,861 millions de DA.

Sur une enveloppe globale remontant à 0,241 milliard de DA (soit 7% de moins qu'en 1992), les consommations ont été de 99,99% et ont connu une diminution de 17% par rapport à celles de 1992.

Les dépenses sus-citées ont été réparties comme suit:

- 0,120 milliard de DA au titre de la dotation de fonctionnement du CCN;
- 0,098 milliard de DA représentant les rémunérations des membres de la Direction Politique;
- 0,23 milliard de DA au titre des frais de fonctionnement du Conseil Constitutionnel;

2.1.3-Les Moyens des services

A l'instar des années précédentes, les crédits mobilisés à ce titre occupent une place prépondérante dans la structure du budget de fonctionnement avec un montant de 170,578 milliards de DA sur une enveloppe globale de 303,950 milliards de DA (soit 56% environ).

L'évolution des crédits affectés (+17%) et des dépenses correspondantes (+22%) confirme la tendance continue à la hausse de ces crédits au cours des derniers exercices et ce, pour faire face aux besoins sans cesse croissants enregistrés à ce niveau.

Il est remarquer, toutefois que malgré l'ampleur accusée par les dépenses comptabilisées (soit 161,366 milliards de DA: 55% des dépenses de fonctionnement), une régression relative a été enregistrée quant à la place des moyens des services dans la structure globale des charges de fonctionnement (de 57% en 1991, 59% en 1992, et 56% en 1993).

Les dépenses du personnel

-Les mesures nouvelles :

Les dépenses du personnel continuent de progresser sous l'effet des mesures intervenues en 1992 (revalorisation du SMA, avancement du personnel en place, recrutements autorisés en 1992, mise en oeuvre des régimes indemnitaires spécifiques).

A cela s'ajoutent les facteurs suivants :

• l'autorisation de recrutement de 30.000 emplois supplémentaires (même niveau que 1992) orientés vers des secteurs jugés prioritaires (socio-éducatif, justice, services de sécurité publique). L'impact budgétaire de cette mesure est estimé à 2 milliards de DA.

..le transfert des crédits destinés à la couverture des dépenses du filet social (ICAF-IPSU) concernant les fonctionnaires émargeant au budget de l'Etat, vers la rubrique "action sociale".

..la création de structures nouvelles tant au niveau central que local (ministères: habitat, tourisme et artisanat ; services déconcentrés: culture et communication, économie).

..le regroupement de certaines structures gouvernementales (culture et communication, enseignement fondamental et secondaire, enseignement supérieur, et recherche scientifique).

..l'inscription d'une provision de 10 milliards de DA au niveau du budget des charges communes pour faire face à l'incidence de la révision du régime indemnitaire spécifique au secteur de l'éducation nationale en cours de finalisation au début de l'exercice contrôlé.

Les réalisations enregistrées

Les rémunérations dévolues aux personnels à ce titre ont atteint le montant de 93,914 milliards de DA sur 97,055 milliards de DA de crédits ouverts, soit un taux d'exécution de 97%. A ce propos, il est à signaler l'évolution remarquable des prévisions et des réalisations pour respectivement 19 et 21% par rapport à la gestion précédente. L'ampleur de ces dépenses se remarque également dans la proportion qu'elle occupe dans la structure des moyens de services (58,20%) et dans celles inhérentes aux charges de fonctionnement (33%).

Ces crédits ont principalement été affectés au ministère de l'éducation nationale (à raison de 47,835 milliards de DA soit 49,29%), au ministère de la défense nationale (à hauteur de 19,795 milliards de DA soit 20%), au ministère de l'intérieur (pour 2,928 milliards de DA soit 3,02%) et à la direction générale des impôts (pour 2,404 milliards de DA soit 2,48%).

Il est à observer, par ailleurs, la progression significative des crédits concernant les pensions et allocations (+67% de crédits prévus et 65% en crédits consommés) réalisés à hauteur de 7,803 milliards de DA et celle relative aux charges sociales (+13,62% en prévisions et +16,36% en consommation) dont la dotation a été consommée à hauteur de 21,004 milliards de DA contre 21,886 milliards de DA de crédits prévus (97,97%).

Pour les pensions et allocations, l'enveloppe affectée soit 7,803 milliards de DA a essentiellement été versée à la défense nationale (pour 6,836 milliards de DA soit 87,61%), aux charges communes (pour 860 millions de DA soit 11,06%) et à la DGSN (pour 50,2 millions de DA soit 0,64%).

Les charges communes à ce niveau ont servi le chapitre relatif à la contribution de l'Etat par la constitution des pensions versement fonds spécial de retraite (FSR - SN) pour 800 millions de DA consommées à 98% et à celui correspondant à la contribution de l'Etat au titre des allocation familiales (AF) au profit des fonctionnaires retraités versement à la CNR pour 60 millions de DA consommés en totalité.

Les charges sociales quant à elles (soit + 21 milliards de DA) ont été principalement affectées au ministère de l'éducation nationale (pour 10,484 milliards de DA soit 45%), à la défense nationale (pour 4,672 milliards de DA soit 25%) et à la DGSN (1,632 milliard de DA soit 9%). L'ensemble des revenus octroyés aux travailleurs et à leurs ayants droit représente une part importante des crédits de fonctionnement (soit 42% environ).

Ces revenus portent sur les rémunérations principales, les indemnités et allocation diverses, les pensions et rentes, les charges sociales (AF, Sécurité sociale, œuvres sociales). Le versement forfaitaire est également à inclure dans la catégorie des dépenses du personnel.

Ces dépenses concernent évidemment les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat. Celles afférentes aux établissements publics à caractère administratif figurent au titre des subventions octroyées à ces établissements.

Remarques particulières

CH. 32.95 contribution de l'Etat pour la constitution des provisions versement au FSR des cadres supérieurs de la nation (charges communes).

Les crédits affectés pour ce chapitre ont été fixés à 0,800 milliard de DA soit une augmentation de 14% par rapport à la dotation de 1992. Les consommations figurant sur la situation de l'ACCT se sont élevées à 783,895 millions de DA (soit 98%).

Il est à remarquer que l'exécution des dépenses inhérentes à ce chapitre relève des attributions du FSR (service créé auprès du ministère des finances), mais les pièces comptables (engagements et mandats) sont soumises à la signature de la DGB en sa qualité d'ordonnateur.

Les attributions du FSR ne sont toutefois pas clairement définies et il a été constaté un chevauchement de la procédure d'exécution des dépenses de ce chapitre entre le service FSR et la direction des prévisions budgétaires. Néanmoins, le problème a été pris en charge selon la réponse de la direction générale du budget.

Les dépenses relatives au matériel et fonctionnement des services

Pour cette rubrique, les crédits continuent de diminuer en termes réels traduisant un effort d'austérité dont les effets sont susceptibles d'entraver sérieusement le bon fonctionnement des services publics.

L'effet conjugué de l'érosion monétaire (inflation et dévaluation), de la pénurie de certains produits et services ont incontestablement renchéri les coûts correspondants.

La sensible augmentation enregistrée sur les produits et prestations jugées indispensables (eau, gaz, transport, téléphone, fournitures et services extérieurs, matériels divers etc...) ont considérablement affecté les moyens de paiement des services en cause.

Le réajustement enregistré en 1993 (+14%) n'est en fait pas suffisant eu égard à la situation désespérante qui prévaut dans certaines administrations notamment, celles inhérentes aux services extérieurs. D'autre part, le réajustement opéré s'explique également par certaines mesures prises en 1992 avec des répercussions directes sur l'exercices 1993 (texte réglementaire sur les frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur du pays).

Pour ce qui est des dépenses relatives au matériel et fonctionnement des services, elles ont atteint la somme de 6,664 milliards de DA sur 7,021 milliards de DA de crédits ouverts (95% est leur taux d'exécution).

Les prévisions ont évolué presque identiquement que les consommations (+ 13,83% et + 14,03% respectivement par rapport à 1992). C'est le ministère de la défense nationale qui a eu la part la plus élevée de l'enveloppe (1,783 milliards de DA soit 25,04%), suivi par la DGSN (1,408 milliards de DA soit 20,05%), les affaires étrangères (714,812 millions de DA soit

10,17%) la justice (508,80 millions de DA soit 7,26%). Les charges communes à ce titre ont servi à financer les chapitres relatifs au remboursement au budget annexe des P et T (pour 339 millions de DA), aux dépenses correspondantes aux télégrammes dues aux P et T (pour 40 millions de DA), aux frais de transport militaire (pour 20 millions de DA).

Il est communément admis que les crédits octroyés demeurent insuffisants malgré leur sensible augmentation durant la période considérée. La rigueur budgétaire instituée à ce niveau n'a pas été sans conséquence négative sur le fonctionnement convenable des services publics. Les effets d'un tel choix ont davantage aggravé les difficultés accumulées dans certains secteurs comparativement au but recherché à savoir la réduction du déficit budgétaire où la conséquence est limitée.

L'inefficacité et le manque d'efficiences constatés au niveau de certains services de l'administration publique, notamment ceux relevant du secteur financier (impôt, Trésor et douanes surtout), sont imputables en grande partie au manque de moyens matériels appropriés et indispensables à un fonctionnement normal à même de sauvegarder les intérêts de la collectivité (Trésor et contribuables).

Aussi, dans ses investigations antérieures, la Cour a eu à s'interroger sur l'efficacité de telles mesures d'austérité produisant un effet contraire à celui escompté et a émettre des recommandations susceptibles d'améliorer la situation.

S'il est vrai que le caractère incompressible de certaines dépenses (personnel et dette publique) ne facilite pas la marge de manœuvre du législateur, il n'en demeure pas moins que les mesures à prendre méritent une meilleure attention dans leur portée (coûts comparatifs) afin de limiter les insuffisances souvent relevées et dont le préjudice est considérable pour le Trésor et les particuliers.

Les dépenses relatives aux travaux d'entretien

La part revenant aux travaux d'entretien, quoique ne représentant qu'une infime partie de la structure globale du budget de fonctionnement (soit 0,81%), a connu une évolution importante en 1993 (passant de 1,603 milliard de DA à 2,475 milliards de DA soit 54,4%)

Les consommations ayant atteint 2,402 milliards de DA (soit 97,09% des crédits) ont quant à elles progressé de 54,60% par rapport à 1992. Les crédits ont principalement été destinés aux services du ministère de l'équipement (1,653 milliard de DA soit 66,71%), à la DGSN (248 millions de DA soit 10,02%), à la défense nationale (171 millions de DA soit 6,92%) et à la justice (55,20 millions de DA soit 2,22%).

Il est à remarquer que cette progression de crédits a été admise pour tenir compte du renchérissement des matériaux de construction et de la hausse des prestations des services. L'entretien des routes nationales dont les crédits sont passés de 800 millions de DA à 1,6 milliard de DA a été la préoccupation principale. La réalisation s'effectue dans le cadre d'une convention avec la banque mondiale.

Les subventions de fonctionnement

Pour ce qui concerne les subventions de fonctionnement relevant également des moyens de services, elles ont été réalisées à hauteur de 24,600 milliards de DA sur 24,611 milliards de DA soit 99,96%, marquant un accroissement de près de 20% par rapport à l'exercice précédent.

Les dotations ont servi au financement notamment de certains services relevant du ministère des universités (pour 12,812 milliards de DA soit 52,06%), du ministère de la formation professionnelle (pour 3,33 milliards de DA soit 13,51%) du ministère de l'éducation pour 2,511 milliards de DA soit 10,20%) et de l'agriculture (pour 2,041 milliards de DA soit 8,29%).

Il s'agit en fait des subventions accordées à des établissements publics à caractère administratif qui ont également enregistré des augmentations de dépenses de personnel et de fonctionnement de leurs services correspondants.

A la même rubrique relevant des moyens des services, il y a lieu de constater la faible réalisation des crédits affectés à la partie afférente aux dépenses diverses soit 53% environ des prévisions (5,181 milliards de DA sur 9,727 milliards de DA) et leur relative régression par rapport à l'exercice précédent au titre des consommations de près de 45%.

Les dépenses de l'espèce ont particulièrement été le fait des charges communes (pour 4,288 milliards de DA soit 44,08%), de l'éducation nationale (pour 2,825 milliards de DA soit 29,04%, du ministère de l'intérieur et des collectivités locales (pour 563,83 millions de DA) et de la DGSN (pour 387,550 millions de DA).

Le budget des charges communes, quant à lui, a été sollicité dans le contexte pour couvrir les dépenses relatives:

- aux fonds spéciaux de la présidence de la République pour 20 millions de DA;
- aux fonds spéciaux du chef du gouvernement pour 25 millions de DA;
- frais de fonctionnement du conseil supérieur de l'information pour 24,200 millions de DA;
- frais de fonctionnement de l'ONDH pour 26,623 millions de DA.

2.1.4-Les interventions publiques

L'importance de cette rubrique ne cesse de croître au fil des exercices et sa place dans la structure du budget de fonctionnement s'est davantage raffermie (33%).

Les crédits prévus à ce titre à hauteur de 98,817 milliards de DA ont été consommés à concurrence de 98,49% (soit 19% de plus qu'en 1992).

A ce propos, il peut être observé ce qui suit:

Action internationale

Les dépenses inhérentes à l'action internationale, ont connu une progression remarquable (+35%). Fixées à un montant de 1,904 milliard de DA, elles ont été consommées à 80% environ. L'enveloppe inscrite à cette rubrique a été allouée dans une large mesure aux charges communes (pour 1,997 milliard de DA soit 62,87% , aux affaires étrangères (pour 615 millions de DA soit 34,19%), à l'éducation nationale (pour 21,5 millions de DA soit 1,75%).

Les dotations affectées aux charges communes ont servi notamment à couvrir les dépenses relatives à la coopération internationale dont les crédits ont progressé de plus de 27% (passant de 340 millions de DA à 432,4 millions de DA) et les consommations considérablement augmenté de plus de 340,60% (passant de 93,75 millions de DA à 413,95 millions de DA en 1993).

Le chapitre relatif à la participation de l'Etat aux institutions financières internationales a bénéficié, quant à lui, d'une enveloppe évaluée à 625 millions de DA contre 570 millions de DA en 1992 (soit 27%) consommés à concurrence de 275,6 millions de DA (soit 7% de moins que l'exercice précédent).

Les autres dépenses de coopération ont une dotation comptabilisée pour 139,20 millions de DA contre 150,20 millions de DA en 1992, consommée en totalité.

Action éducative et culturelle

L'action éducative et culturelle est un autre volet qui semble être peu privilégié par les pouvoirs publics en cette période d'austérité et ce, au regard des crédits octroyés à ce secteur comparés à l'ampleur des besoins exprimés dans ce domaine. Les crédits prévisionnels estimés à 2,018 milliards de DA en diminution de 2,5% par rapport à ceux de l'exercice 1992 ont été consommés à 97,32%.

Les principaux départements ministériels bénéficiaires sont respectivement :

- l'éducation nationale avec 793,032 millions de DA (39,30%).
- les affaires étrangères avec 636,728 millions de DA (31,57%).
- le ministère de la jeunesse avec 331,100 millions de DA avec (16,40%).
- la culture et la communication avec 70,298 millions de DA avec (3,47%).

Les crédits inscrits devaient financer diverses prestations dont celles relatives à la formation à l'étranger, aux bourses et aux cantines scolaires.

-Les bourses et frais de formation à l'étranger dont les crédits sont regroupés au budget du ministère des affaires étrangères (formation supérieure à 06 mois) ont bénéficié d'une enveloppe évaluée à 0,637 milliard de DA.

-Les bourses de l'enseignement fondamental ont été arrêtées à hauteur de 0,178 milliard de DA.

-Les crédits destinés aux cantines ont été retracés pour un montant de 0,300 milliard de DA.

-L'action éducative en faveur de l'émigration devait être financée à concurrence de 0,147 milliard de DA. Les autres dépenses réparties à travers l'ensemble des départements ministériels concernent les frais de stage de courte durée à l'étranger, les bourses pour stagiaires en Algérie et le perfectionnement du personnel.

Actions d'intervention économique et d'encouragement

Pour ce qui concerne la partie afférente aux actions d'intervention économique et d'encouragement, celle-ci a enregistré une régression significative (-64%) passant de 61,537 milliards de DA en 1992 à 22,281 milliards de DA en 1993, consommés du reste à 99%. Cette baisse est en fait en partie justifiée par la non-prise en charge du fonds de soutien des prix transféré désormais au chapitre de l'action sociale.

Les crédits affectés au titre de cette rubrique ont été destinés aux charges communes pour une grande part soit 17,905 milliards de DA (80,36%), suivi par le ministère de la culture et de la communication pour 1,738 milliard de DA (7,80%), ministère des transports pour 910 millions de DA (4%) ministère délégué de la recherche scientifique et technique (557 millions de DA soit 2,5%).

Les charges communes ont servi à couvrir diverses dépenses et notamment des subventions débloquées en totalité telles que :

- la subvention au fonds de garantie des prix à la production agricole pour 11,600 milliards de DA débloquée en totalité.

- la subvention de l'Etat au fonds national du logement pour 700 millions de DA consommés en totalité.

- la régularisation des dettes du secteur public agricole pour 1,850 milliard de DA.

- la bonification des taux d'intérêts des campagnes agricoles pour 700 millions de DA.

- la subvention de sujétion de services publics pour 943,600 millions de DA consommés uniquement à 40,95%.

- l'emploi des jeunes pour 2 milliards de DA .

- la bonification d'intérêts pour 111 millions de DA non consommée.

L'examen des opérations relatées pour certains de ces chapitres laisse apparaître ce qui suit :

- CH 44.81** subvention au fonds de garantie des prix à la production agricole.

Les versements réalisés sur le budget des charges communes sont imputés au compte d'affectation spéciale 302.067 fonds de garantie des prix, opérationnel à compter du 1er janvier 1993 issu du compte 302.041 fonds de compensation des prix, le compte 302.067 est doté de subventions destinées à :

- assurer aux producteurs agricoles des prix minimum garantis par l'Etat.

- allouer des primes dites "incitatives" à l'élévation des rendements.

- financer les stocks de sécurité des blés.

Un crédit de 11,600 milliards de DA a été ouvert en 1992 et versé en sa totalité au compte spécial précité.

- CH 44.93** Bonification d'intérêts des campagnes agricoles

Ce chapitre a enregistré une dotation de 700 milliards de DA en 1993 soit une évolution de 17% par rapport à 1992. Les consommations en 1993 ont atteint le montant de ladite dotation contre 407,022 millions de DA en 1992 soit une augmentation de 57%.

Il convient toutefois de signaler que les 700 millions de DA n'ont été virés au TPA "compte 302.052" qu'à la fin décembre 1993 suite à une décision interministérielle n°5789 DGB/OPB portant mise en oeuvre de la bonification des taux d'intérêts pour les crédits de campagne 92/93. Cette opération a eu pour effet d'éviter le forclos des crédits. D'autre part, les pièces justificatives prévues n'ont pas été présentées à la Cour (notamment l'arrêté interministériel finances/agriculture).

-CH 44.96 Subvention pour sujétion de service public.

Ce chapitre a connu une baisse dans l'affectation des crédits puisque les dotations sont passées de 3,480 milliards de DA en 1991 à 1.287 milliard de DA en 1992 et à seulement 943,60 millions de DA en 1993 (soit moins de 26,68% qu'en 1992).

Malgré cette sensible révision en baisse, le taux de consommation en 1993 n'a pas atteint la moyenne des crédits révisés (40,95%) contre 68,94% en 1992.

D'autre part, il est à noter que le versement pour le compte des établissements postaux n'est pas justifié par une convention entre les parties concernées (comme rappelé par la Cour antérieurement). Le seul document joint à la fiche d'engagement est une décision établie par la DGB.

Les autres versements effectués en 1993 ont bénéficié à l'ENOF destinés aux mines structurellement déficitaires (subvention de 60 milliards de DA), à l'ETUSA, destiné à couvrir les pertes résultant du gel des tarifs du transport (20 milliards de DA).

Action sociale

-L'action sociale de l'Etat en matière d'assistance et de solidarité a été considérablement renforcée en 1993.

Les crédits de l'espèce arrêtés à 72,608 milliards de DA ont été augmentés de 307,54% (contre seulement 17,82 milliards de DA en 1992).

Les dépenses réalisées à 99,48% ont progressé quant à elles de 306% par rapport à l'exercice 1992.

Ce résultat traduit notamment l'effort de l'Etat en matière de soutien aux catégories sociales défavorisées et au soutien des prix.

En somme, cette évolution se remarque particulièrement au niveau des charges communes disposant de plus de la moitié des crédits (42,630 milliards de DA soit 58,71%), suivies par le ministère de la santé et des affaires sociales (pour 15,63 milliards de DA soit 21,53%), le ministère des moudjahidine (pour 11,660 milliards de DA soit 16,06%) et le ministère du travail (pour 1,067 milliard de DA soit 1,47%).

Les dépenses prises en charge par le ministère de la santé et des affaires sociales ont principalement été destinées à la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des secteurs sanitaires et des établissements hospitaliers spécialisés y compris les centres hospitalo-universitaires (15,246 milliards de DA). Le financement de ces établissements relevant à la fois du budget de l'Etat et de la sécurité sociale. Les contributions du budget de l'Etat au fonctionnement des établissements hospitaliers représentent 59,29% des ressources de ces derniers. Le reliquat est pris en charge par la sécurité sociale (38%) et par les recettes propres, du reste très faibles (2,5%).

Celles inhérentes au ministère des moudjahidine (prise en charge sur le chapitre 46.01) ont servi à financer les pensions (action sociale assistance et solidarité) versées aux principaux bénéficiaires et ayants droit (11,5 milliards de DA).

Les prestations couvertes sur les charges communes ont, quant à elles, concerné essentiellement de nouveaux chapitres créés sur cette rubrique en matière d'action et de solidarité sociale et ce, en l'occurrence:

- la subvention au fonds de soutien des prix.....14,400 milliards de DA.
- la subvention au fonds de soutien des catégories sociales défavorisées..... 24 milliards de DA.
- le reliquat des dettes de l'Etat vis-à-vis de la CNR et CNAS.....1,600 milliard de DA.
- la contribution à la caisse d'assurance chômage.....1,500 milliard de DA.

A cela s'ajoutent les financements de moindre importance destinés à:

- l'intervention de l'Etat pour événements calamiteux ou de sinistres.... 830 millions de DA.
- l'indemnisation des biens affectés au FNRA.....300 millions de DA.

Il y a lieu de retenir pour le fonds destiné au soutien des prix et celui destiné aux catégories sociales défavorisées ce qui suit :

-CH 46.96 Contribution au fonds de compensation des prix

Les crédits ouverts au titre dudit chapitre ont considérablement diminué par rapport à l'année 1992.

Ils sont passés de 53,343 milliards de DA en 1992 à 14,400 milliards de DA en 1993 soit un taux de régression de 73%. Cette diminution s'explique :

-d'une part, par le fait que le soutien des prix à la consommation concerne en 1993 uniquement les produits que sont les céréales, semoules, farines importées, lait et farines infantiles alors qu'en 1992 le nombre était plus vaste en produits soutenus,

-d'autre part, par le fait que le fonds de soutien des prix a connu un éclatement en 1993 en trois autres fonds que sont en l'occurrence : le fonds de garantie des prix à la production agricole (CH 44.81 partie de l'action économique) ; le fonds de soutien des catégories sociales défavorisées (CH 46.95 dans le cadre de l'action sociale) et le fonds de compensation des prix qui a subi un transfert de l'économique au social.

Le soutien des prix à la consommation et des revenus était en 1992 de 60 milliards de DA contre 34,800 milliards de DA en 1993 (-36%) répartis entre les chapitres 46,95 et 44,81 précités, et pour les montants respectivement de 14,400 milliards de DA et 34 milliards de DA, les versements opérés en 1993 en compte d'affectation spéciale 302.041 "fonds de compensation des prix" du 1er au 4e trimestre s'élèvent à 16,900 milliards de DA.

-CH 46.95 subvention au fonds de soutien des catégories sociales défavorisées.

Celle-ci est virée au compte d'affectation spéciale 302.068 ouvert dans les écritures du Trésor (fonds de soutien aux catégories sociales défavorisées).

Cette subvention est destinée aux catégories sociales sans revenu ou d'un revenu mensuel inférieur ou égal à 7.000 DA.

Les crédits prévus en 1993 s'élèvent à 24 milliards de DA répartis comme suit :

- Indemnité complémentaire d'allocations familiales pour.....4,200 milliards DA.
- Indemnité pour salaire unique.....8,700 milliards DA.
- Indemnité complémentaire de pension.....1,800 milliard DA.
- Indemnité aux catégories sociales sans revenu.....9,300 milliards DA.

Il faut noter qu'aucune évaluation n'a été effectuée à ce niveau pour apprécier les effets de telles mesures sur les populations concernées. Il semble a priori que les conditions préalables à une telle opération d'envergure n'étaient pas rigoureusement réunies, d'où toutes les conséquences négatives quant à l'efficacité recherchée (mauvaise planification, administration mal préparée, regroupement et contrôle mal assurés).

-CH 46.99 "Contribution à la caisse d'assurance chômage", l'action sociale, assistance et solidarité se trouve renforcée en 1993 par la création du chapitre 46.98. "réglement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la caisse nationale des retraités et de la caisse nationale des assurances sociales" dont les consommations ont atteint le montant de 1,600 milliard de DA et le chapitre 46.99 contribution à la caisse d'assurance chômage.

2.2-Les opérations d'équipement

Observations générales

Les crédits affectés au budget d'équipement (en concours définitifs) ont été arrêtés dans la loi de finances pour 1993 à hauteur de 200 milliards de DA répartis conformément à l'état y afférent comme suit :

- les dépenses d'investissement.....109 milliards DA
- les opérations en capital.....91 milliards DA
- 200 milliards DA

Les dépenses en capital comprennent essentiellement une contribution de 83,500 milliards de DA au fonds d'assainissement prévu par l'article 143 de la loi n°90.86 du 31 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 destinée à couvrir :

- le différentiel de charges sur emprunts extérieurs des banques non rétrocédés y compris les pertes de change.
- la compensation de certaines pertes de change des entreprises publiques sur dettes extérieures antérieures à l'exercice 1990.
- la rémunération du gel du découvert bancaire des entreprises publiques socialistes et des entreprises locales et régionales non autonomes.
- la couverture des échéances de rachat prévues à l'article 143 de la loi de finances pour 1991 au titre des engagements antérieurs au 1er janvier 1993.

En ce qui concerne les crédits d'équipement proprement dits, ils ont été prévus à hauteur de 109 milliards de DA pour l'investissement et 7,5 milliards de DA pour les opérations en capital hors dotation du fonds d'assainissement marquant une progression remarquable de plus de 40% par rapport à la loi de finances complémentaire de 1992.

Cette progression significative a été justifiée par la prise en charge du programme d'action du gouvernement visant la création des conditions nécessaires au développement de l'agriculture et à la mobilisation de l'eau, la relance du secteur BTP et de l'habitat et à la réalisation d'infrastructures économiques et d'ouvrages socio-culturels (éducation, modernisation des réseaux ferroviaires et téléphoniques, programme sud, réseaux radio-est et ouest etc.....).

Il est à rappeler que les autres opérations en capital (à l'exclusion du fonds d'assainissement) portent essentiellement sur :

- les subventions et sujétions d'aménagement du territoire pour 2 milliards de DA.
- le paiement des échéances du programme préfabriqué de Chlef pour 250 millions DA.
- la subvention d'équipement aux EPIC et aux CRD pour 1 milliard de DA;
- la bonification des taux et intérêts pour 300 millions de DA.
- la provision pour dépenses imprévues et pour la promotion des zones à promouvoir pour 3,950 milliards de DA.

Quant aux crédits consacrés aux opérations d'investissements, leur répartition initiale par secteur peut être exposée comme suit :

Secteurs	Exercice 1993 en milliards de DA	Évolution
Industries manufacturières	1,84	+31,4
Mines et énergie	5,20	+30,0
Agricultures et hydraulique	18,24	+59,6
Services productifs	0,96	+28,06
Infrastructures éco et adm.	24,50	+41,9
Education et formation	14,50	+30,9
Infra.socio-culturelle	5,60	+46,2
Habitat	8,70	+365,0
PCD	14,00	+14,2
Divers	15,36	+22,3
Total	109,00	+42,7

Il ressort ainsi une évolution remarquable des crédits affectés au secteur de l'habitat (+365%), suivi par les secteurs de l'agriculture et de l'hydraulique (+59%).

L'accroissement de l'enveloppe destinée à l'habitat traduit la volonté des pouvoirs publics de financer la viabilisation des terrains d'assiette des logements sociaux, la réalisation des logements inaccessibles et partiellement la réalisation des logements aides.

Par ailleurs, les situations produites par le conseil national de la planification laissent apparaître quelques modifications dans la répartition des dotations initiales et, il est remarqué pour l'essentiel que les opérations relatives aux investissements proprement dits ont été rehaussées pour un montant de 4,433 milliards de DA (passant de 109 milliards de DA à 113,43 milliards de DA) et que celles inhérentes aux fonds d'assainissement ont été augmentées de 300 millions de DA.

Les consommations enregistrées

Pour les investissements, les crédits de paiement (C.P) et les consommations correspondantes ont été répartis par secteur ou groupes de secteurs plus ou moins homogènes comme suit :

milliard de DA

Secteurs	C.P.1993	Réalisations 1993	%
Industrie (Industries manufacturières Mine et Energie).	5,489	5,480	100%
-Agriculture et hydraulique	17,125	14,231	83%
-Services productifs	. 798	. 233	29%
-Infrastructures éco et adm	25,180	23,187	92%
-Education et formation	16,261	14,741	91%
-Infrastructure socio-culturelle	5,270	4,270	81%
-Habitat	5,315	4,141	78%
-Divers	19,775	18,916	96%
-PCD	18,280	19,196	105%
Total général	113,493	104,395	92%

Il ressort de cette situation que la part la plus importante en termes de dotations (soit 22,20%) est revenue aux infrastructures économiques et administratives dont les réalisations, au demeurant, ont représenté la même proportion (22,19%) de l'ensemble des dépenses suscitées. A contrario, la part la moins significative a été enregistrée par le secteur dit productif (télécom, transport, tourisme, informatique) avec seulement 0,70% des prévisions globales et 2,22% des réalisations y afférentes. Les crédits affectés à ce secteur n'ont été du reste consommés qu'à la proportion faible de 29%.

Il ya lieu de remarquer, d'autre part, le léger dépassement inscrit au titre des dépenses relatives aux PCD évalués à 916 millions de DA selon la situation extra-comptable produite par le plan.

Enfin et globalement, il apparaît de cette même situation que les opérations d'investissements sus-indiquées ont été réalisées à hauteur de 104,395 milliards de DA, soit un taux d'exécution de 92%.

Si l'on intègre les opérations en capital essentiellement constituées par la dotation aux fonds d'assainissement des entreprises, les paiements centralisés par l'ACCT à ce titre ont été comptabilisés pour un montant global de 190,342 milliards de DA, soit 95% de dotations prévisionnelles.

Ces consommations ont été inscrites et réparties comme suit :

202 002/00 -en dépenses d'équipement	166,013 797 705 milliards de DA.
202 003/00 -en interventions économiques	5,131 578 681 milliards de DA.
202 006/00 -en PCD	<u>19,196 187 418 milliards de DA</u>
Total Général	190,341 563 804 milliards de DA

Il est à observer d'autre part que nonobstant la forte consommation relative relevée à ce niveau, des retards considérables ont été constatés dans l'exécution des différents projets dont certains remontent aux années 1970 entraînant par la même des surcoûts fort importants et un préjudice aux intérêts du Trésor et à ceux des contribuables; préjudice difficilement évaluable eu égard à la complexité de la procédure et des opérations en cause, à l'accumulation des contraintes au fil des exercices et à la confusion sans cesse répétée dans la gestion des marchés en cause en dépit de toutes les recommandations antérieures de la Cour pour améliorer la situation et apurer les dossiers correspondants.

Evidemment cet aspect est davantage aggravé par la rareté des ressources ou moyens adéquats pour faire face à l'ampleur des restes à réaliser enregistrés et accumulés sur plusieurs exercices.

2.2.1-Observations particulières sur la gestion des opérations budgétaires

A la lumière des investigations et des analyses successives effectuées par la Cour sur les conditions d'exécution et de gestion des opérations budgétaires et de trésorerie, il a été relevé que les règles du droit financier n'étaient toujours pas rigoureusement observées, portant quelquefois atteinte aux principes de l'orthodoxie financière.

Les observations et les recommandations de la Cour portées à la connaissance des services ont été à l'origine de certaines mesures de redressement et de correctifs sans cependant aboutir aux résultats escomptés.

Très succinctement, parmi les constatations et les observations de la Cour, il peut être retenu :

-Au titre des opérations de recettes étrangères à l'impôt et au domaine

Le recouvrement de cette catégorie de recettes obéit aux mêmes règles que les créances fiscales en vertu des dispositions des articles 50 et 68 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, confirmant en cela la législation antérieure (notamment les articles 16 et 17 de la loi de finances pour 1982).

Comme en matière fiscale, où le niveau de recouvrement est faible (plus de 20 milliards de DA de restes à réaliser uniquement pour les opérations dépassant les quatre années), et en dépit des recommandations de la Cour, le recouvrement inhérent aux créances sus-citées est quasi insignifiant. Cette appréciation résulte des investigations effectuées auprès de plusieurs comptables concernés.

L'analyse des opérations limitée auprès seulement de deux trésoreries (trésorerie centrale et de wilaya d'Alger), au demeurant les plus importantes du pays, peut renseigner significativement sur l'ampleur des insuffisances constatées.

-Absence de rigueur dans la mise en oeuvre de la procédure de recouvrement (procédure amiable et exécution forcée).

·Le recouvrement des titres de perception par les comptables du Trésor

La trésorerie centrale d'Alger n'est pas en mesure d'indiquer le montant des titres pris en charge depuis sa création. La situation relevée par la Cour depuis de nombreuses années était des plus "alarmantes" et ne fait que perdurer.

A titre indicatif, une reconstitution des prises en charges effectuée par la Cour en 1990 a évalué le nombre de titres non réalisés à plus de 200.000 titres.

La trésorerie centrale a accusé au cours de cette période un taux de recouvrement insignifiant.

La scission de l'ex-TPA en deux structures ne s'est traduite dans ce domaine par aucune mesure d'accompagnement tendant à l'assainissement des écritures. La situation constatée au niveau des autres trésoreries, tout en étant meilleure n'est pas toujours satisfaisante. Les restes à réaliser évalués au niveau de la trésorerie de wilaya d'Alger au cours de l'exercice 1993, se sont élevés à 23,535 millions de DA (soit 46% des créances totales).

Il est vrai toutefois qu'au regard des exemples cités, le nombre des titres restant à réaliser demeure impressionnant rapportés aux faibles moyens dont disposent les comptables pour les réaliser.

Il demeure cependant admis que les résultats médiocres enregistrés résultent essentiellement, outre la raison des moyens invoqués, de l'effet conjugué d'une législation insuffisamment appliquée dans ses dispositions coercitives et des relations ordonnateurs/comptables et régies financières mal ou peu exploitées.

D'autre part, les vérifications opérées ont relevé qu'une grande partie de ces créances correspond à des rémunérations indûment versées à des agents admis à la retraite, en position du service national et en abandon de poste ou en congés divers.

A cet égard, en sus des lenteurs considérables enregistrées au niveau de l'ordonnateur pour déceler les anomalies en cause, les informations communiquées au comptable ne sont toujours pas précises et ne permettent pas de localiser l'agent poursuivi.

Les comptables de leur côté, eu égard à l'ampleur des titres pris en charge, ne font toujours pas preuve de diligence nécessaire en la matière.

A noter enfin que même les avances sur marchés ne sont pas récupérées convenablement. Au niveau seulement de la trésorerie de wilaya d'Alger, les investigations de la Cour ont relevé en 1994 le montant de 153,229 millions de DA de non recouverts dont, fait aggravant, la grande partie des créances n'a même pas fait l'objet des titres de perception nonobstant l'ancienneté des opérations en cause. Même les titres exécutoires émis à l'encontre des rétentionnaires de deniers publics au niveau de la wilaya précitée (celle d'Alger) se sont montés à 52,145 millions de DA dont aucun n'a été recouvré.

• Le recouvrement des titres émis par les collectivités locales

La procédure d'avances du aux budgets des collectivités locales, sur titres de recettes émis par leurs soins, afin de faciliter leur trésorerie, a été supprimée en 1993.

Il était préalablement prévu qu'à défaut de recouvrement des titres correspondants dans un délai de deux (02 ans), l'ordonnateur est tenu de procéder aux remboursements des avances perçues.

Au besoin, le Trésor est habilité à effectuer des prélèvements d'office sur les crédits des collectivités locales.

Nonobstant la suppression de cette facilité, les trésoreries éprouvent des difficultés certaines pour apurer les opérations antérieures.

En effet, s'agissant des avances, le recours au débit d'office est en pratique rarement respecté et ce, pour des considérations subjectives, les comptables étant souvent soumis à l'influence des collectivités locales.

L'apurement des opérations en cause se pose également vis-à-vis des débiteurs publics et privés des collectivités précitées.

Au 31 décembre 1993 il est constaté des restes à réaliser arrêtés à hauteur du 197,953 millions de DA.

Si pour les créances sur les entreprises locales, la difficulté est compréhensible au regard de leur situation (déficit structurel, dissolution), celle en revanche relevant de l'exploitation du patrimoine public (loyers essentiellement) suscite des interrogations quant à la non-réalisation des titres correspondants et au faible recours aux moyens coercitifs prévus par la loi.

Les débiteurs concernés continuent de bénéficier de la jouissance des biens mis à leur disposition sans pour autant supporter la contrepartie financière.

Cette situation perdure depuis de nombreuses années dans certaines wilayas (celle d'Alger étant la plus importante).

Dans une moindre mesure, les autres créances portent sur des rémunérations indûment versées aux fonctionnaires locaux dont les titres n'ont pas été réalisés pour les causes ci-dessus relatées.

-Lenteurs et anomalies constatées dans le recouvrement des créances relevant des comptables des postes et télécommunications

L'importance des créances cumulées et non réalisées relatives aux produits des télécommunications ne cesse de croître d'un exercice à l'autre au regard des chiffres produits par les services compétents.

De 1,196 milliard de DA comptabilisés en 1991, le montant total des créances a dépassé le chiffre de 2,514 milliards de DA en 1993 pour atteindre plus de 3,680 milliards de DA en 1995, celles du ministère de la défense nationale n'étant pas incluses.

En particulier, les restes à réaliser imputables aux débiteurs privés deviennent préoccupants et confirment la tendance à un renversement de situation depuis de nombreux exercices (80% en 1993 soit 2,018 DA ; 75% soit 2,085 milliards de DA en 1994 et 66% environ en 1995 soit 2,451 milliards de DA des créances totales).

Cette prédominance des créances sur les particuliers sur celles du secteur public suscite des interrogations, voire des préoccupations quant au manque de célérité dans le recours aux moyens de droit pour leur réalisation.

L'argument souvent avancé par les sources concernées imputant essentiellement cette situation aux problèmes de conjoncture que traverse le pays demeure peu convaincant.

La médiocrité des résultats enregistrés résulte en fait de l'absence de coordination inter-services, de la non-fiabilité du circuit d'information et du peu de soin accordé au volet recouvrement par rapport au contrôle de la dépense.

Il demeure certain que la réalisation des créances en cause aurait considérablement réduit le niveau du déficit (anormalement) accusé en 1992 et 1993.

Il est à rappeler enfin que les recettes des télécommunications sont de loin les plus importantes des recettes totales du secteur des P et T (6,08 milliards de DA en 1993 soit 52% des recettes globales et plus 24% par rapport à celles de 1992).

-Au titre des dépenses publiques

En résumé, les constatations et observations peuvent être regroupées autour des principaux aspects suivants :

-Carences et errements observés dans les prévisions et la gestion du budget des charges communes

La Cour s'est préoccupée de la gestion et du contrôle de cette rubrique non seulement en raison du caractère particulier de ce type de dépenses, mais également à cause de sa progressive prépondérance (35 à 40% des dotations globales).

A la non-maîtrise des prévisions arrêtées, s'ajoute ce que les investigations ont maintes fois révélé, à savoir l'inobservation des règles prescrites dans la gestion des finances publiques.

Les fréquents mouvements de crédits opérés au cours de l'exercice (transferts et virements de crédits) constituent non seulement une atteinte aux principes de l'orthodoxie financière (règles de la spécialité et de l'annualité), mais réduisent la portée de l'autorisation parlementaire.

Toutefois, une mesure a été prise en 1993 tendant à limiter ces derniers (art 152 de la loi des finances pour 1993), conséquence des observations de la Cour sur ce point. Ainsi le chapitre 37.91 "provisions groupées et dépenses éventuelles" a alimenté indifféremment les dotations de divers titres des autres budgets, chapitre destiné en principe à doter les chapitres relatifs aux crédits provisionnels considérés comme insuffisants (art 3 de la loi n°84.17).

S'agissant de la nature de ces derniers, la Cour s'est interrogée sur les conséquences des dispositions des lois de finances qui intègrent, dans la catégorie des crédits provisionnels, des crédits correspondants aux rémunérations et indemnités des personnels. De même, les dépassements autorisés par le législateur sur les crédits évaluatifs ne reflètent pas en pratique l'esprit ou le but recherché.

Les dépenses en dépassements constatées ont, en effet, le plus souvent été effectuées pour pallier les retards de paiement ou régulariser des situations antérieures à l'exercice considéré (particulièrement la dette publique). S'agissant en fait de dettes antérieures audit exercice, leur évaluation n'aurait, en principe pas posé de difficultés particulières.

Certaines dépenses, également, méritent une attention particulière. Il en est ainsi de celles virées dans des comptes de fonds particuliers, de dépenses de coopération imputées à tort dans les dépenses définitives (alors que ce sont des prêts) ou de bonifications pour diverses raisons à des organismes publics sans suivi ou vérification rigoureuse.

Sur le plan même formel, les demandes de crédit ne sont pas formalisées ou, surtout, justifiées convenablement.

Ces quelques éléments d'appréciation dénotent, en somme, non seulement le non-respect des prescriptions législatives et réglementaires (principe de la spécialité et principe de l'annualité), mais aussi une interprétation erronée de l'esprit du législateur due à l'imprécision des concepts de crédits évaluatifs et provisionnels. Ces derniers doivent constituer une exception aux crédits qui sont en principe limitatifs et non l'inverse.

-Irrégularités et anomalies relevées au titres des dépenses de fonctionnement

Les insuffisances, irrégularités et anomalies relevées dans ce contexte ont concerné les points suivants :

- inobservations des prescriptions légales et réglementaires dans la tenue et le suivi comptable.

- la tenue et le suivi des comptabilités essentiellement administratives dont les vérifications ont révélé une inobservation caractérisée des dispositions réglementaires décret exécutif n°91-313 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

C'est ainsi qu'il a été relevé au niveau de la presque totalité des ordonnateurs contrôlés, des insuffisances dans la tenue et le suivi des registres et documents comptables correspondants, portant sur les engagements et les mandatements, une contexture peu fiable des comptes administratifs, des divergences souvent relevées dans les rapprochements des registres et des écritures, des reprises superficielles des situations comptables, des dépassements non justifiés etc....

..le classement et l'archivage des documents et pièces comptables y afférents n'est pas correctement pris en charge.

..la tenue, le suivi et le contrôle des opérations d'inventaire ne sont pas convenablement assurés.

En dépit des recommandations de la Cour, l'inobservation des dispositions relatives aux opérations d'inventaire telles que contenues dans le décret de novembre 1991 portant sur les inventaires des biens relevant du domaine public a été encore constatée au cours de l'exercice 1993. Les insuffisances sont diverses et nombreuses mais, pour l'essentiel elles concernent le suivi comptable : registres mal tenus, informations incomplètes, inventaire physique mal assuré.....

Ces anomalies ont été relevées auprès de plusieurs services ordonnateurs, tels ceux : de l'énergie, de l'industrie et des mines, de l'agriculture, des moudjahidine, des transports, des affaires religieuses, de la justice, des affaires étrangères, de l'intérieur...

..**Non-respect** des principes budgétaires notamment de l'annualité et de la spécialité des crédits. Ces principes réaffirmés par la loi n°84.17 n'ont souvent pas été respectés par certains ordonnateurs.

L'infraction à la règle de l'annualité a été notamment relevée au niveau :

..du ministère des finances qui, en dépit des recommandations de la Cour, a procédé comme pour les précédents exercices, au report des charges de la dette sur les années ultérieures.

..du ministère de l'éducation nationale qui a réglé de nombreuses factures portant sur des exercices antérieurs pour un peu plus de 5,6 millions de DA (les imputations ont touché les chapitres relatifs aux remboursements de frais ; conférences et séminaires, bourses à l'étranger, fournitures...). De même que de nombreuses factures de 1993, soit 210 à hauteur de 10,5 millions de DA n'ont pas été honorées pour diverses raisons (insuffisances de crédits, rejets, opérations non mandatées) et en conséquence reportées sur les exercices ultérieurs.

..du ministère de la formation professionnelle qui a payé des factures relevant de plus de quatre années sans justification probante et ce, au profit de l'entreprise ENDEI pour un montant total de 6,265 millions de DA dont une partie au profit d'une entreprise italienne (374 350,39 DA soit 51,060 millions de liras).

..du ministère de la justice qui a réglé des factures de 1992 au profit d'Air Algérie et ce sans certificat administratif pour une somme de 846.947 DA.

Il en est de même du ministère des affaires étrangères qui a honoré des factures datées de 1985 à 1986 (frais d'hôtellerie) pour 465.941 DA.

..de la direction des domaines qui n'a pas respecté les délais de clôture des engagements et ce, sur simple télex du ministère délégué du budget alors qu'une telle opération relève d'un texte réglementaire (décret).

Ce phénomène a été constaté fréquemment au cours des exercices antérieurs au niveau de plusieurs ordonnateurs. Au cours de l'exercice considéré, d'autres ministères n'ont également pas respecté la hiérarchie des normes (prééminence de la loi). Il en est aussi du ministère de l'énergie et du ministère du tourisme et de l'artisanat.

Le principe de la spécialité des crédits n'a pas été également observé par certains ordonnateurs. De fréquentes erreurs d'imputation ont été relevées et le cas le plus significatif a concerné le ministère des postes et télécommunications dans l'exécution des opérations du budget annexe. Au niveau de cet ordonnateur, il a été relevé comme anomalies essentielles ce qui suit :

- dépenses de personnel et charges connexes réalisées sans leur soumission au contrôle préalable des dépenses engagées. Celles-ci sont subdivisées en :

- 351,731 millions de DA relevant de l'administration centrale.

- 5,113 milliards de DA inhérentes aux budgets des directions de wilayas.

- prise en recette par anticipation au titre de la gestion 1992, d'un montant de 556,626 millions de DA sur un prêt du Trésor prévu par la loi de finances de 1993 (art 148) à hauteur de 900 millions de DA. En conséquence seul un reliquat de 343,374 millions de DA a été retenu au titre de l'exercice concerné.

Cette opération irrégulièrement admise a servi à combler un déficit de l'exercice 1992 et à équilibrer de façon irrégulière le bilan de la période considérée.

Au-delà du non-respect de la règle de la spécialité des crédits, cette opération destinée à détourner des crédits d'équipement à des fins d'opérations de fonctionnement n'a été ni autorisée par la direction du Trésor ou celle du budget, ni susceptible d'être régularisée au regard de la difficile situation financière enregistrée au niveau du budget annexe. En dépit de l'irrégularité de l'opération précitée, le Trésor a, sur demande de l'administration des P et T, encore accordé le rééchelonnement des termes échues en 1993 de la dette du Trésor s'élevant du reste à 444,230 millions de DA.

L'autre exemple pouvant être retenu concerne le ministère de la justice qui a pris en charge certaines dépenses relatives à ses services extérieurs, bien que ce dernier dispose de leurs propres crédits. Inversement certaines dépenses relevant de l'administration centrale ont été imputées sur les budgets déconcentrés. Ces dépenses ont concerné notamment les rémunérations et les remboursements de frais.

De même que le ministère de l'intérieur a imputé des dépenses relatives aux droits et taxes douanières devant relever des opérations d'équipement sur le budget de fonctionnement (pour 1,060 Million de DA dont 25.962 DA concernant l'exercice 1993).

Il a été en outre relevé :

- *des prises en charge de dépenses d'organismes sous tutelle et inversement (cas des ministères de la santé et de la formation professionnelle) ou des dépenses des services déconcentrés (prise en charge) par le ministère des finances des rémunérations d'une dizaine de cadres supérieurs de la direction des domaines pour un montant de 2,83 millions de DA alors que cette dernière dispose de son propre budget).

*des primes ou indemnités anormalement octroyées

Le cas le plus significatif a été observé au niveau de l'ex-ministère de l'économie où il a été procédé à l'octroi d'une prime de rendement trimestrielle au profit du personnel exerçant des fonctions supérieures de l'Etat et ce en violation des dispositions du décret n°90-228 du 25 juillet 1990 fixant le mode de rémunération de cette catégorie de personnel et celle du décret n°91-387 du 16 octobre 1991 portant institution d'indemnités au profit des fonctionnaires et agents publics exerçant des fonctions supérieures de l'Etat.

Le montant de cette prime s'élève à ce niveau à 3,647 millions de DA. La Cour a fait état d'une telle irrégularité dans ses rapports antérieurs adressés aux gestionnaires et comptable concernés.

Nonobstant les conclusions et les recommandations formulées à l'adresse de ces derniers et du caractère peu convaincant de leurs réponses, cette opération a continué à être admise au cours des gestions ultérieures.

S'agissant des indemnités octroyées irrégulièrement par certains ordonnateurs, il en est ainsi;

..du cumul d'indemnités de véhicules personnels avec bénéfice d'un véhicule de service pour les cadres (cas du ministère de l'agriculture pour 22 571,25 DA), du ministère du tourisme et de l'artisanat (157.388 DA), du ministère de la formation professionnelle, du ministère de l'énergie, des affaires religieuses.

..de diverses indemnités (service permanent, sujétion, etc...) accordées anormalement à des employés de différents ministères (en formation, stage, détachement) : cas des ministères de l'industrie et des mines, de l'énergie, de l'agriculture, des transports etc...

-Des dépenses couvrant différentes prises en charge sans justifications convaincantes (réception, titres de transport, prise en charge de personnes étrangères aux services).

Les cas les plus fréquents de réceptions et déplacements insuffisamment justifiés ont concerné :

*le ministère de l'éducation nationale à l'occasion de l'organisation de conférences, séminaires et autres réceptions. Les crédits affectés soit 3,700 millions de DA ont été consommés dans leur presque totalité (99%) dont 358.000 DA concernent les exercices antérieurs. La liste nominative des bénéficiaires (conférences, hôtellerie, restauration) n'est pas établie.

..de l'acquisition de produits alimentaires et ustensiles de cuisine non comptabilisée en magasin (mouvement entrées et sorties) pour un montant de 476.000 DA en 1993.

..d'une dépense irrégulièrement admise pour un montant de 61.350 DA en règlement d'une prise en charge établie au profit de l'association des énarques à l'occasion d'un regroupement à l'hôtel "Mouflon d'or".

*le ministère des affaires étrangères qui a procédé à des règlements :

- ..de frais de réception non suffisamment justifiés pour un montant de 639 959 DA.
- ..des produits alimentaires non inventoriés en magasin (entrées et sorties en stock).

..de prise en charge de lignes téléphoniques personnelles de quatre hauts responsables pour des montants relativement exorbitants (pour un bimestre) à hauteur de 221.062,58 DA (mandat d'avril, de septembre et décembre 1993).

*le ministère des affaires religieuses qui a payé des factures portant sur :

- ..des frais de téléphone anormalement admis pour un montant total de 85.890,51 DA ;
- ..des prises en charge de déplacement de personnes étrangères au ministère sans justification probante (quatre personnes) pour 33.900 DA ;
- ..de frais d'excédent de bagages au profit des particuliers pour 27.125 DA (dont 5527 DA au profit d'un employé de l'ambassade d'Algérie en Egypte).

..l'octroi d'une rémunération mensuelle à un conférencier (responsable de parti politique) à l'occasion de ses prestations fournies au profit du ministère pour un montant global durant l'exercice 1993 évalué à 86.483,80 DA.

*le ministère de l'énergie qui a réglé un billet d'avion pour l'étranger dont une partie de l'itinéraire n'a pas été prévue sur l'ordre de mission correspondant (OM du 19.12.93) soit une différence irrégulièrement versée évaluée à 28.862 DA.

..de factures de téléphone pour 4.420 DA au profit d'employés non autorisés.

..de factures Air Algérie non appuyées de titres de voyages correspondants.

*le ministère du tourisme et de l'artisanat qui a enregistré des paiements irréguliers de redevances téléphoniques (privées) de certains cadres du ministère pour 3.988,62 DA ; des dépenses relatives aux factures Air-Algérie non appuyées d'ordres de mission correspondants.

*le ministère de la formation professionnelle qui a enregistré :

- ..des paiements de factures Air-Algérie non appuyées d'ordres de mission
- ..des prises en charge de titres de voyages de personnes non portées sur les états matrices (étrangères au ministère) en partance à l'étranger ou à l'intérieur du pays pour un montant total de 573.299 DA.

..des dépenses de déplacement sans motif fondé ou ordres de mission produits au bénéfice d'employés de ministère (soit 13 billets Alger/Oran) pour un montant total de 128.870 DA ou octroi de billets d'avion à deux employés alors que le transport est assuré par véhicule, ou de deux titres de voyage pour une mission identique avec la même période au profit d'une même personne, justifiés par un seul ordre de mission pour 42.138 DA billet (Alger/Bruxelles) du 19.01.1993 et billet 37.786 DA du 23.01.1993 pour la même destination.

..des billets d'avion annulés mais non remboursés (factures d'avoir non réclamées à Air-Algérie).

-Divers avantages en nature non correctement suivis

Les exemples les plus illustratifs relèvent globalement de la gestion du parc automobile. Certains ordonnateurs n'assurent pas un suivi et un contrôle convenable des véhicules et carburants qui leur sont affectés. A titre indicatif, il est à citer :

*le ministère de l'éducation nationale qui a eu recours à l'utilisation excessive et abusive des bons de carburants par :

- des opérations dites d'emprunt auprès de COSU (de Hydra, Alger, Bab-Ezzouar) de 500 litres de gaz-oil et 2000 litres d'essence auprès de COSU d'El Harrach et d'Alger).

- des opérations d'octroi (insuffisamment justifiées) de bons d'essence à divers bénéficiaires à raison de 4400 litres estimés à 18.564 DA (véhicules étrangers au ministère ou non suffisamment identifiés sur documents produits). Les états de véhicules ne sont du reste, pas produits.

- des affectations de véhicules à des organismes sous tutelle sans décisions réglementaires produites à la Cour (véhicule Toyota au CRST des zones arides et deux Mazda au COSU Hydra et Ben-Aknoun).

*le ministère des moudjahidine, où il a été constaté la non-récupération d'un véhicule de service affecté à un ex-haut responsable ayant quitté ses fonctions et ce, contrairement aux dispositions de la décision d'octroi qui en a fixé le délai à six mois. Celui-ci a continué à bénéficier en outre de la gratuité du carburant. La gestion de celui-ci a du reste accusé de nombreux errements (absence de contrôle, reliquats non arrêtés).

*le ministère des affaires religieuses où il a été relevé des écarts importants non justifiés dans la comptabilité matière des carburants (pour un montant de 390.992 DA représentant plusieurs carnets d'essence et de mazout manquants).

*le ministère de la formation professionnelle dont les services compétents n'ont pas récupéré un véhicule (405 immatriculé 2 32 281 194 16) affecté à un haut responsable ne faisant plus partie du personnel de cet organisme. Il a été en outre constaté un manquant de carnets de carburants évalués à 33.000 DA.

-Fréquentes erreurs de liquidation observées auprès de plusieurs ordonnateurs

Les plus importantes ont été relevées au niveau :

- *du ministère de la formation professionnelle qui a procédé à des excédents de versement au titre de plusieurs chapitres (charges sociales, versement forfaitaire essentiellement) pour un montant total de 1,211 million de DA.

- *du ministère des affaires religieuses qui a procédé à un trop versé en matière de versement forfaitaire de 75.000 DA.

- *du ministère des transports où les trop versés se sont élevés à 237.978 DA et ont notamment porté sur les charges sociales (cotisations de sécurité sociale).

-Autres observations :

Celles-ci peuvent être regroupées comme suit :

- absence de la mention de service fait sur les copies de factures détenues par les ordonnateurs dans leur majorité.

- versement indû par le ministère de l'intérieur de salaires pour un montant de 1,421 million de DA dont 1,381 million de DA au profit de cinq (05) walis hors cadre. Des titres de perception ont toutefois été émis au mois d'octobre et ce, après l'intervention de la mission de contrôle de la Cour. Ce ministère n'a également pas régularisé des décaissements provisoires pour 3,359 millions de DA.

- de l'absence de mécanisme permettant le suivi et le contrôle des subventions de toute natures accordées aux associations socio-culturelles situées à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

- de l'absence de précision quant aux destinataires de travaux de plomberie et fournitures s'élevant à 218.000 DA et portant sur les factures de l'exercice 1992 payés sur le budget du ministère de l'éducation nationale.

- des factures de ce même ministère portant sur les frais de réception ne sont souvent pas suffisamment justifiées. Les dépenses réalisées à ce titre, à plus de 476.000 DA, ont porté essentiellement sur l'acquisition de produits alimentaires souvent non pris en charge dans la comptabilité des stocks, des ustensiles de cuisine fréquemment non inventoriés, de frais de réception pour lesquels les listes nominatives des bénéficiaires ne sont pas suffisamment détaillées.

Ces errements ont été relevés en outre au niveau des opérations du chapitre relatif aux conférences et séminaires (listes non détaillées des prises en charges) où les crédits affectés soit 3,700 millions de DA ont été consommés dans leur presque totalité (99%) dont 358.000 DA ont concerné les exercices antérieurs.

- des dépassements de crédits enregistrés par le ministère de l'habitat.

- des manquants de doubles de pièces justificatives constatés auprès de plusieurs ordonnateurs (factures, mandats, fiches comptables).

Au-delà de ces quelques exemples cités à titre indicatif et reflétant l'absence de rigueur, la Cour s'est interrogée sur la non-maîtrise des prévisions et la progression rapide des dépenses de fonctionnement, sur la modification de leurs structures vu que les dépenses relatives aux rémunérations sont importantes et, sur la tendance confirmée depuis ces dernières années d'évolution favorable des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'équipement.

De plus, l'interprétation de certaines dispositions de la loi de finances 1988, laquelle dans l'un de ses articles énonce expressément que les dépassements ne font pas l'objet de régularisation pour les crédits évaluatifs et provisionnels, n'a pas été sans conséquence négative dans la gestion de dépenses de fonctionnement en général et des charges communes en particulier.

-Insuffisance et absence de maîtrise des opérations d'équipement.

Globalement, la non-application de certaines dispositions du code de l'opérateur public et l'absence de maîtrise dans la gestion des marchés publics au niveau essentiellement des ordonnateurs, n'ont pas été sans conséquences négatives sur les travaux des comptables dont certains n'ont pas été en mesure de déterminer toutes les anomalies et/ou irrégularités relevées par la Cour.

La nature de ces dernières a souvent porté sur :

- les conditions insuffisantes dans les passations de marchés publics ;
- l'absence ou l'insuffisance des études technico-économiques des différents projets ;
- l'inapplication de certaines clauses obligatoires (récupération des avances, problème de garanties, seuil de passation non respecté...) ;
- la prolifération d'ordres de service de neutralisation ;
- l'absence de rigueur dans le recours aux travaux supplémentaires ;
- les clauses relatives à l'actualisation et à la révision des prix non maîtrisées ;
- les pénalités non ou mal appliquées ;
- le règlement de situations postérieures à la réception définitive des travaux ;
- les retards considérables dans l'exécution physique des projets avec toutes les conséquences quant aux surcoûts enregistrés ;
- l'abandon sans suite de chantiers ou l'annulation d'opérations entamées ;
- l'assainissement de la nomenclature, etc...

L'urgence de l'assainissement de la nomenclature et de la résorption progressive de retards considérables accumulés a été l'une des principales recommandations de la Cour adressées aux gestionnaires concernés.

Les opérations comptabilisées à l'indicatif du ministère de l'éducation nationale soit 78 dont une seule inscrite en 1993, sont l'illustration parfaite des lenteurs manifestes enregistrées en matière d'apurement des opérations en cause.

Au-delà de la faible réalisation physique des projets, la gestion des crédits n'est pas rigoureuse (mobilisation et consommation non convenables).

Portant essentiellement sur une période ancienne (1974-1979), les autorisations de programmes affectées ont été maintes fois réévaluées et réalisées à hauteur de 1,70 milliard de DA (4% environ) sur un total de crédits mobilisés de 4,134 milliards de DA.

Sur les restes à réaliser soit 2,43 milliards de DA (59%) au demeurant préoccupants, huit opérations n'ont pas été entamées malgré leur inscription au cours de la période 1984 à 1989 pour un montant global de 108,75 millions de DA.

Celles-ci se rapportent à des opérations relatives à la recherche scientifique, aux bâtiments de l'administration centrale et à l'équipement informatique. Il est vrai que l'ancienneté des opérations et les différentes restructurations des ministères de l'éducation et de l'enseignement supérieur n'ont pas facilité le suivi physique et financier des opérations successivement héritées d'un exercice à l'autre et d'une structure à l'autre.

Il convient en outre de retenir que la Cour a observé que de nombreuses situations de travaux relèvent de 1986 et 1989 et sont inhérentes essentiellement au chapitre "construction de la cité universitaire de Bab-Ezzouar" pour un peu plus de 4 millions de DA.

De même qu'un double paiement réalisé au profit de la SNVI (facture n°12 du 30.05.92. mandat du 15.06.93) à raison de 4,360 millions de DA a été décelé dans les pièces comptables produites à la Cour.

D'autre part les investigations ont révélé qu'au cours de l'exercice 1993, des prestations d'études (portant sur l'évaluation de frais de formation ont été anormalement honorées par le ministère de la formation professionnelle pour un montant de 650.000 DA au profit d'un bureau d'études et d'expertise comptable) (mandat n°1468 du 19 décembre 1993 en règlement de la facture n°18 du 25 juillet 1993).

La prise en charge de la dépense sur le budget du ministère résulte en fait "du refus de l'institut de formation d'El-Biar de s'acquitter de la facture en l'absence de tout autre justificatif sur la prestation fournie";

Aucun dossier renfermant les pièces réglementaires dans le cas d'espèce n'a été produit à la Cour pour justifier le règlement de prestations supposées être réalisées de nombreuses années auparavant.

Enfin, il a été observé que le ministère de l'habitat a comptabilisé en 1993 de nombreuses avances (non garanties par des cautions) et non récupérées auprès d'entreprises publiques (ECA et ANAT notamment) alors que les marchés ont été résiliés. Les trop-perçus ont dépassé les 9 millions de DA.

II-Les comptes spéciaux du Trésor

Les investigations ont révélé de nombreuses insuffisances et lacunes dans la gestion des opérations inhérentes aux comptes spéciaux du Trésor.

1-Incohérences et lacunes dans le suivi et le contrôle des comptes

La gestion de ces derniers a fait l'objet d'une attention et d'un suivi particulier de la Cour des comptes. Il y a près d'une décennie, la Cour a fait observer aux services compétents du ministère des finances le peu de soin accordé à l'assainissement des opérations du Trésor, caractérisées au demeurant par une réglementation insuffisante et une prolifération des comptes préoccupante.

Le législateur a certes, en 1983 et sur recommandation de la Cour, réduit le nombre et défini un cadre juridique plus ou moins approfondi, mais l'exécution des opérations retracées suscite à ce jour des interrogations que les membres de l'institution n'ont pas cessé de soulever quand il s'agit de la rigueur à respecter. Les opérations touchent essentiellement les comptes de prêts et d'avances et le comptes d'affectation spéciale.

S'agissant des premiers cités, il convient de remarquer que nonobstant les réformes économiques entamées, caractérisées en outre par le désengagement progressif de l'Etat jusqu'en 1990, l'endettement des entreprises vis-à-vis du Trésor a atteint un seuil préoccupant soit plus de 354 milliards de DA.

Aux difficultés financières de ces dernières s'ajoutent la nature des avances consenties (financement des domaines socialistes par la BAD au cours des exercices antérieurs) et l'absence d'un suivi comptable rigoureux (problème d'échéanciers de remboursement, divergences comptables entre les ordonnateurs et les comptables).

En outre, la question de l'ancienneté de ces avances (certaines remontent à 1968) et leur consolidation a été maintes fois soulevée par la Cour qui a mis l'accent sur les effets négatifs d'une telle gestion des opérations de trésorerie.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale et au-delà des recommandations de la Cour sur la clôture de certains d'entre eux, inactifs depuis plusieurs années et non repris dans les balances de l'ACCT, les investigations ont révélé des discordances importantes entre les différentes comptabilités (comptabilité administrative et comptabilité générale *).

De même, il a été observé que l'apurement de certaines opérations n'est pas assuré convenablement.

Le cas le plus significatif concerne l'apurement des comptes :

"302035" opération de mobilisation, de liquidation et de compensation des créances et dettes au sein du secteur public administratif et économique.

"302045" opération de règlement des dettes du secteur administratif.

Ces comptes ont été clôturés par la loi de finances complémentaire de 1991.

Or, la vérification a révélé que cette opération d'apurement n'a pas été concrétisée dans la comptabilité du Trésor (ACCT) et les soldes de ces comptes ont été transportés au compte de résultats et ce, sans contrepartie, contrairement au principe de la partie double régissant la comptabilité du Trésor.

Quoi qu'il en soit, cette manière de procéder a pour effet d'occulter l'impact de cette opération de très grande envergure sur les finances de l'Etat dans la mesure où elle porte sur plus de 25 milliards de DA.

La réalisation d'une telle opération en dépit de l'autorisation législative n'est concevable qu'après les travaux de vérification devant aboutir à l'apurement de ces comptes.

Or, d'après les éléments recueillis auprès des postes comptables contrôlés, aucune action de ce type n'a été engagée. Pourtant la Cour n'a pas manqué de signaler dans ses rapports de vérification, les nombreuses anomalies relevées telles que :

- les doubles paiements;
- l'absence de service fait ;
- l'absence de pièces justificatives;
- la déchéance quadriennale.

Il convient enfin de rappeler que l'essentiel des ressources affectées aux comptes d'affectation spéciale proviennent du budget de l'Etat.

*N.B. L'écart relevé en 1993 se chiffre à plus de 61 MDA en dépenses et moins (-) de 5 MDA en recettes dont l'essentiel touche les comptes d'affectation spéciale. Les divergences constatées sont imputables en partie aux comptes d'exécution et à la non-fiabilité du circuit d'information (ordonnateur/comptable).

2-Situation comptable des comptes

Au plan comptable, le solde global cumulé au 31.12.93, tous comptes confondus, a atteint le montant important de 340,499 milliards de DA dont 92% concernent les comptes de prêts (314,275 milliards de DA), 19% portent sur les avances (63,181 milliards de DA); les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale accusent, quant à eux, des découverts pour respectivement 0,017 milliard de DA et 36,990 milliards de DA.

S'agissant des opérations de la gestion courante contrôlée, l'examen des écritures comptables de l'ACCT laisse apparaître un résultat positif de plus de 12,892 milliards de DA soit une amélioration significative par rapport à l'exercice 1992 où il était négatif à hauteur de 45,826 milliards de DA (-45,826 MDA).

Cet excédent résulte particulièrement de la régression des dépenses qui sont passées de 273,777 milliards de DA en 1992 à 269,559 milliards de DA (soit 2%) et de la progression des recettes de 244,123 milliards de DA à 286,985 milliards de DA (soit 18% environ) avec notamment une évolution remarquable de celles inhérentes aux avances passant de 57,773 milliards de DA à 116,405 milliards de DA (soit 101% de plus que celles de l'exercice 1992).

Il convient de signaler que la régression des dépenses afférentes aux comptes de prêts (2,985 milliards de DA contre 3,318 milliards de DA en 1992 soit 11,15%) et aux comptes avances 102,353 milliards de DA contre 104,147 milliards de DA en 1992 (soit -1,73%) résulte du désengagement progressif de l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques tendant à devenir autonomes.

Néanmoins et malgré ce désengagement, l'analyse attentive et globale des comptes de prêts et d'avances démontre que l'endettement demeure fortement élevé (plus de 377 milliards de DA en solde cumulé à décembre 1993) et ce nonobstant l'augmentation des remboursements notamment des avances par rapport à 1992 (+101%).

Aussi dans ce qui va suivre, seront exposés pour chacun des groupes de comptes précités, les résultats des investigations effectuées sur la gestion de 1993. Au-delà des divergences comptables précitées, il sera fait recours pour les besoins de l'analyse détaillée aux chiffres produits par la direction du Trésor.

2.1-Les comptes de commerce et d'affectation spéciale

2.1.1-Le compte de commerce 301011 acquisition de biens immobiliers et fonds de commerce préemptés par l'Etat

Créé par l'article 28 de la loi de finances pour 1984, ce compte a pour objet d'enregistrer les opérations relatives à l'acquisition des immeubles et les frais d'entretien y afférents d'une part, les revenus des locations ou de cessions de ces biens d'autre part. Le découvert a été fixé à 30 millions de DA.

Durant l'exercice 1993, ce compte a enregistré les opérations suivantes :

Recettes	5.707.879,88 DA
Dépenses	<u>4.200.671,00 DA</u>
Solde	1.507.208,88 DA

Compte tenu du solde antérieur dont le montant s'élève à 18,680 millions de DA, le solde définitif cumulé a atteint au 31.12.93 la somme de 17,172 millions de DA.

Les dépenses ont porté principalement (81%) sur une opération d'acquisition d'un restaurant situé à Oran pour un montant total de 3,418 millions de DA. Les autres opérations de dépenses ont concerné :

l'acquisition d'un immeuble à usage d'habitation à Ain-Témouchent pour 6,238 millions de DA.

-l'achat d'un appartement à Alger pour 40.500 DA et d'une propriété à Alger pour 128.000 de DA.

Ce qui caractérise ce compte, c'est l'augmentation considérable des dépenses en 1993 par rapport à 1992 de l'ordre de 62% alors que les recettes sont en diminution de l'ordre de 201%. Cette situation n'a pu être expliquée par la direction générale du domaine national dès lors que celle-ci détient uniquement une situation sommaire des biens acquis et enregistrés dans le compte précité. Ce sont les directions régionales qui gèrent directement ce patrimoine.

2.1.2-Les comptes d'affectation spéciale

Le solde débiteur cumulé accusé au 31 décembre 1993 s'élève à 36,990 milliards de DA et au titre de leur gestion, il y a lieu de distinguer ce qui suit :

Compte 302 061 -dépenses en capital

Ce compte d'affectation spéciale a été créé par l'art 141 de la loi de finances pour 1991 en vue de financer sur des ressources définitives des dotations en capital dotations en fonds propres et subventions aux entreprises publiques économiques.

Ce compte a été institué simultanément avec le compte 302 063 "fonds d'assainissement des entreprises publiques".

Le cadre réglementaire est fixé par le décret n°91.523 du 22.12.91 et l'instruction n°98 du 30.12.1991. Les deux textes ont fixé les modalités du fonctionnement et de comptabilisation afférentes à ce compte.

Les ressources du compte en début d'exercice ont été reprises (balance d'entrée) pour un montant de 2,411 milliards de DA, sur lesquels il a été dépensé une somme de 2,387 milliards de DA d'où un solde au 31.12.1993 de 23,799 millions de DA. Ce compte n'a reçu aucune dotation en 1993.

Les dépenses ont porté sur des dotations de fonds et subventions à des fonds de participation et aux entreprises (EPE SAADA notamment).

Compte 302 041 Fonds de compensation des prix

Le mécanisme de la compensation des prix a été institué par la loi de finances pour 1983 (art 23).

La garantie des prix à la production qui était jusqu'en 1992 prise en charge par le fonds de compensation des prix sera consacrée en 1993 dans ce compte spécial à part intitulé "fonds de garantie des prix agricoles" dont l'ordonnateur est le ministère de l'agriculture. De même pour

le soutien des catégories sociales défavorisées, le compte y afférent est dénommé "fonds de soutien aux catégories sociales défavorisées". En définitive le compte "fonds de compensation des prix" ne concernera désormais que les prix à la consommation. Le mécanisme consiste en la prise en charge des écarts enregistrés entre le prix d'équilibre des entreprises et les prix administrés en plus du transport aérien liés à l'approvisionnement des wilayas du sud.

Il est à rappeler que ce système a connu et connaît encore une évolution, en limitant progressivement les produits à soutenir. Ces derniers portent sur trois (03) familles de produits à savoir les céréales, les semoules et la farine importées, le lait et la farine infantile.

S'agissant de la loi de finances 1993, celle-ci a fixé le plafond des dépenses du fonds de compensation des prix à 36 milliards de DA répartis comme suit :

Soutien des prix pour :

-céréales, semoules et farine importée	14,300 milliards de DA
-lait et farine infantile	<u>8,400 milliards de DA</u>
S/T	22,700 milliards de DA

Frais de transport pour :

- l'approvisionnement des régions du Sud: 0,300 milliard de DA
- Prise en charge du déficit de 1992: 13,00 milliards de DA.

Sur le plan comptable, il est à noter que l'examen des fiches d'enregistrement et mandats de paiement ainsi que les pièces justificatives correspondantes n'a révélé aucune anomalie.

D'autre part, l'analyse des opérations laisse apparaître que les dépenses représentent 88% des recettes réalisées (29,416 milliards de DA sur 33,340 milliards de DA environ). Le tiers de ces recettes soit un montant de 11,231 milliards de DA représente le solde cumulé au 31.12.92.

les crédits du compte proviennent des recettes suivantes :

- taxe compensatoire pour 6,487 milliards de DA soit 29,34%
- le reversement des avances 1,221 milliards de DA soit 5,52% demeurées sans emploi.
- subvention du budget de l'Etat pour 14,400 milliards de DA soit 65,13%

Le total des recettes réalisées durant l'exercice 1993 a atteint la somme de 22,188 milliards de DA.

La structure des recettes du compte fait ressortir à l'évidence une forte contribution sur budget de l'Etat soit 65,13% comme sus-indiqué.

En ce qui concerne les dépenses, elles sont de l'ordre de 29,416 247 milliards de DA soit 88,27% des recettes disponibles.

Du point de vue structure, celles-ci se décomposent comme suit :

- régularisation de la CNAS (au titre de l'année 1992) pour 330,350 millions de DA.
- subvention aux opérateurs économiques concernés pour 28,842 milliards de DA.
- avances au titre de l'AMPEX (prime payée aux opérateurs concernés pour les exportations au titre de l'année 90) pour 217,032 millions de DA.
- frais de transport pour 27,158 millions de DA.

Dans ce cadre, il faut remarquer que la quasi-totalité des dépenses (98,06%) ont concerné les avances consenties au profit des opérateurs économiques chargés de la commercialisation des produits soutenus.

Par ailleurs, il y a lieu de retenir que l'instauration du système des avances trimestrielles consenties aux entreprises concernées, afin de permettre à celles-ci de faire face à leur service de trésorerie, n'a pas pu avoir les effets escomptés en raison du retard du mandatement de l'avance concernant la période correspondante.

En fait, la lenteur administrative dans l'établissement des mandatements de cette avance ne permet pas aux bénéficiaires de la percevoir à temps.

2.2-Les comptes d'avances et de prêts

2.2.1-les comptes d'avances

La situation globale des avances au 31 décembre 1993 se présente comme suit :

-solde cumulé au 31.12.92 (débiteur)	76 965 867 990 DA
-débit (octroi)	100 743 959 651 DA
-crédit (remboursement)	<u>114 528 126 816 DA</u>
solde débiteur	63 181 700 825 DA

Durant l'exercice 1993, le Trésor a octroyé des avances à hauteur de 54,300 milliards de DA et a obtenu des remboursements pour 68,2 milliards de DA.

Ce résultat positif de la gestion courante a permis la régression du solde global de ces avances de l'ordre de 18%. Cette diminution est enregistrée notamment par le compte "305 504" avances avec intérêt au profit de divers" qui passe de 51,67 milliards de DA en 1992 à 34,201 milliards de DA en 1993 soit une baisse de 34%.

D'autre part, l'analyse comparative des avances correspondant aux exercices 1992 et 1993 révèle une évolution importante des recettes (+104%) et une diminution des dépenses (1,5%) et ce, contrairement aux années précédentes durant lesquelles le phénomène inverse était enregistré (augmentation importante des dépenses de 121% et accroissement des recettes de seulement 34%).

Cette situation a permis de dégager un résultat positif (remboursement des avances) de 13,7 milliards de DA contrairement à l'année 1992 où celui-ci a été négatif de 46,2 milliards de DA. Cette amélioration fait progresser le taux de remboursement des avances le faisant passer de 42% en 1992 à 64% en 1993.

Par ailleurs, les avances légales et réglementaires s'élevant du reste à 45,17 milliards de DA accordées en 1993 aux collectivités locales et hôpitaux ont été remboursées durant le même exercice et n'influencent aucunement les soldes disponibles.

En revanche, ce sont les avances ordinaires et spéciales qui constituent principalement les soldes au 31.12.93 dont certains remontent à plusieurs années.

Un examen attentif sur certains comptes est nécessaire pour avoir un aperçu significatif sur la situation de chacun d'eux.

-Compte 303 006 "avances aux hôpitaux et établissements spécialisés de santé"

Ce compte est constitué :

-des avances aux hôpitaux pour	108 121 687 DA
-des avances aux Ets spécialisés.....	1 723 100 DA
-autres secteurs sanitaires	197 226 910 DA
// // //	30 405 300 DA

Ces avances ont été accordées antérieurement à 1992 et n'ont pas été encore remboursées.

-Compte 303 503 "avances sans intérêt"

La situation de ce compte se présente ainsi :

-déblocage au 31.12.93	38 674 011 296 DA
-remboursements.....	10 008 586 064 DA
-solde au 31.12.93	28 065 425 232 DA
-échus impayés	18 382 681 862 DA

Le solde des impayés au 31.12.93 représente 74% des déblocages dont 48% d'échus et non remboursés. Les déblocages ci-dessus comprennent 9,9 milliards de DA de l'exercice 1993 alors que les remboursements du même exercice s'élèvent à 5,5 milliards de DA soit presque 50% du total des remboursements.

En outre, il faut souligner que l'analyse de la structure du montant de l'endettement, concernant du reste des établissements et entreprises publiques essentiellement, fait ressortir ce qui suit :

-pour la période antérieure à 1962, le montant non apuré de l'avance s'élève à 35,614 millions de DA (0,2%).

-pour celles portant de 1962 à 1988, il s'élève à 188,665 millions de DA (0,6%).

-pour celles portant de 1988 à 1992, le montant est de 18,163 milliards de DA (64,74%).

-pour l'exercice 1993, le montant est de 9,683 milliards de DA (34,5%).

Ces avances essentiellement constituées depuis 1988 (99%) concernent notamment la BAD et le CPA pour 17,9 milliards de DA (soit 64%).

Pour l'exercice contrôlé, il y a lieu de retenir que des avances ont été octroyées à l'entreprise NAFTEC, à l'ENASUCRE, fonds d'assainissement des EPE, au CPA et à la BAD.

Leur situation se présente ainsi :

-Avance à NAFTAL/SONATRACH

Dans le cadre d'une convention passée le 8 août 1987 entre NAFTAL/SONATRACH et le Trésor pour le financement d'une livraison de pétrole à destination de NAFTEC/Nouadhibou, (raffinerie) il a été accordé en 1993 des avances du Trésor à cette entreprise pour un montant de 661,291 millions de DA contre-valeur en devises de 28,269 millions de dollars.

Conformément à l'article 3 de la convention susvisée, l'entreprise NAFTAL, remboursera au Trésor public la contre-valeur des ventes de produits raffinés, après déduction des frais afférents à l'exploitation de la raffinerie. L'Entreprise NAFTAL arrêtera annuellement le bilan physique et financier de ces opérations et le communiquera à la direction du Trésor. Or, en pratique, aucune mesure n'a été prise en ce sens par NAFTAL.

-Avance à l'ENASUCRE

Dans le cadre des échanges commerciaux entre l'Algérie et CUBA, des accords commerciaux portant sur les livraisons de pétrole et les importations de sucre ont été signés entre les deux pays par le biais des sociétés CUBA Métales et la SONATRACH en date du 02 février 1993 d'une part et l'ENASUCRE et CUBA ZUCHE en date du 25 mars 1993 d'autre part. Ces accords ont donné lieu à la signature d'une convention tripartite Trésor-SONATRACH-ENASUCRE n°19 du 07 mai 1993 portant sur le financement de ces opérations. A ce titre, il est versé à la SONATRACH en 1993, le montant cumulé en règlement des factures de 294,573 millions de DA représentant une contre-valeur en devises de 12,734 millions de Dollars US.

Le remboursement de ces avances sera effectué par l'ENASUCRE au profit du Trésor conformément aux dispositions de la convention précitée.

-Compte 303 504 Avances avec intérêt au profit divers

La situation comptable de ce compte au 31 décembre 1993 se présente comme suit :

-déblocage	85,50 milliards de DA
-remboursement.....	-
-capital	51,502 milliards de DA
-intérêt	-
-échues impayées	0,281 milliard de DA
-intérêts	0,022 milliard de DA
-endettement	34,223 milliards de DA

Les débloques ci-dessus sont constitués par les :

-avances antérieures à 1992	0,390 milliard de DA
-avances de 1992	51,393 milliards de DA
-avances de 1993	33,920 milliards de DA

Les avances de 1992 et 1993 ont été octroyées aux banques dans le cadre du règlement des échéances au titre du rachat par le Trésor des créances détenues par les banques sur les entreprises publiques conformément aux lois de finances de 1991, 1992 et 1993.

Il convient de préciser que le montant sus-indiqué soit 51,393 milliards de DA est régularisé en 1993 par décision n°22 du 09 mars 1993 par son imputation au compte 302 063 "fonds d'assainissement des entreprises" et ce, conformément à l'article 3 des décisions d'allocation de ces avances aux banques qui stipule que "ces avances sont imputées au compte 303 504 (avances avec intérêts) pour permettre la régularisation du **compte 510 001** "dépenses à classer et à régulariser" qui a supporté le déblocage des fonds au profit de ces banques. Ces avances sont apurées ultérieurement dans les mêmes formes par prélèvement sur les recettes enregistrées au compte d'affectation spéciale 302 063 fonds d'assainissement des entreprises.

Elles permettront l'apurement par anticipation à concurrence des sources susvisées des échéances relatives au rachat par le Trésor des créances détenues par les banques concernées sur les entreprises publiques.

Ces avances produiront un intérêt de 5% payable annuellement par les banques considérées jusqu'à apurement intégral.

Cette disposition n'est toujours pas respectée par les banques dès lors que les échues impayées demeurent élevées (0,281 milliard de DA en capital et 0,222 milliard de DA d'intérêts soit 40% des déblocages dont 34,201 milliards de DA en capital).

Ces avances remontent à plusieurs années (voire avant 1962) et sont octroyées au profit d'entreprises publiques et privées dont certaines n'existent plus actuellement

-Compte 303 508 "Avances aux comptes de liaison des P et T"

Le solde débiteur accusé au 31 décembre 1993 s'élève à 487,790 millions de DA. Celui-ci concerne des opérations postales réalisées avec certains pays de l'Europe occidentale, opérations non apurées durant le même exercice.

-Compte 303 510 "Avances pour le financement des programmes d'investissements en cours de réalisation au 31 décembre 1988 des entreprises et établissements publics"

Il s'agit des avances consenties contre remise d'obligations à titre transitoire par les entreprises bénéficiaires dans le cadre du désengagement progressif de l'Etat dans le financement desdites entreprises publiques.

Néanmoins le dispositif réglementaire régissant ces obligations n'étant pas mis en place en 1993, les opérations ont donné lieu à l'émission des récépissés d'engagement de remise d'obligations par les entreprises concernées.

La situation de ce compte au 31 décembre 1993 se présente comme suit :

-solde antérieur	1,593 140 487 milliard de DA
-prise en charge 1993	10,000 000 000 milliards de DA
-recouvrement 1993	<u>11,516 495 057 milliards de DA</u>
solde débiteur	0,076 645 484 milliard de DA

En définitive, la situation générale des comptes d'avances est induite par les difficultés financières inhérentes à la situation particulière des organismes débiteurs qui sont dans l'incapacité d'honorer leur engagement.

2.2.2-Les comptes de prêts

La situation des prêts accordés par le Trésor aux différents organismes se présente au 31 décembre 1993 comme suit :

-solde au 31.12.92	312,882.417.950 milliards de DA
-mouvement débits	2,739.529.885 milliards de DA
// crédits	1,346.618.949 milliard de DA
-solde au 31.12.93	314.275.323.886 milliards de DA

Malgré l'importance du solde atteint en 1993 soit 314,275 milliards de DA contre 312,882 milliards de DA en 1992, soit une progression de 1,39 milliard de DA, le rythme de croissance des concours de l'Etat a diminué durant la même période en passant de 3,29 milliards de DA en 1992 à 2,73 milliards de DA en 1993.

Toutefois, les recouvrements ont également enregistré une baisse importante de 1,981 milliard de DA soit 60% en passant de 3,327 milliards de DA en 1992 à 1,346 milliard de DA en 1993 d'où le résultat négatif dégagé en 1993.

L'analyse de certaines catégories de prêt donne un aperçu utile sur la situation comptable des comptes correspondants et des difficultés de leur apurement.

-Prêt au secteur de l'habitat

Ce secteur constitué essentiellement par des prêts CNEP et OPGI n'a pas enregistré de remboursements importants comme le démontre la situation ci-après :

CNEP Habitat Urbain :

-montant du prêt	81,556 MDA (milliards de DA)
-remboursement capital	4,345 MDA
-remboursement intérêt	0,631 MDA
-échus et impayés capital	7,276 MDA
-échus et impayés intérêt	1,404 MDA
-encours	77,191 MDA
-endettement	78,595 MDA

Habitat Rural :

-Montant du prêt	0,032 MDA (milliard de DA)
-Remboursement capital	0,017 MDA
-Remboursement intérêt	0,001 MDA
-Echus impayés capital	0,005 MDA
-Encours	0,015 MDA
-Endettement	0,015 MDA

Achèvement d'habitations :

-encours 400 logements	0,458 MDA (milliard de DA)
-encours 2000 logements	0,036 MDA
-prestations à l'habitat	0,350 MDA

Globalement, le taux moyen de remboursement n'a atteint que 3,8% soit 4,362 milliards de DA.

Le montant des prêts accordés ainsi à la CNEP s'élève au 31.12.93 à 81,568 milliards de DA et a servi au financement de l'habitat planifié. Ce financement comme sus-cité, concerne essentiellement l'habitat urbain (avec un prêt de 78,456 milliards de DA, recouvrement de 1,265 milliards de DA et un solde au 31.12.93 de 77,191 milliards de DA) et certaines opérations remontent à 1972. L'essentiel, cependant, se rapporte à la période postérieure à 1981 soit 65,576 milliards de DA.

Durant l'exercice contrôlé aucun déblocage n'a été effectué pour cette opération. Cependant des remboursements totalisant 1,264 milliard de DA et se rapportant à des exercices antérieurs ont été effectués.

Enfin, et comme il a été signalé dans les précédents rapports de la Cour, la faiblesse des recouvrements de ces prêts est due à l'introduction en 1991 dans la convention Trésor CNEP d'une clause qui subordonne le remboursement au recouvrement par la CNEP des prêts auprès des bénéficiaires.

-Compte 304 007/2 "prêts à la SNS"

Il s'agit d'un prêt de 45 millions de DA accordé par le gouvernement en 1970 à cette entreprise pour la construction de logements. Le solde du compte à fin décembre s'élève à 15,60 millions de DA auxquels s'ajoutent les intérêts correspondants formant en somme un endettement total de 18,2 millions de DA.

-Compte 304 005 "achèvement d'habitations"

Il concerne des anciennes opérations de construction de 3000 et 2000 logements par différentes wilayas du pays. Leurs soldes au 31 décembre 1993 se montent à :

- 304 005/1 2000 logements pour 36,442 158 millions de DA
- 304 005/4 4000 logements pour 558,264 372 millions de DA

Durant l'exercice 1993, il n'a pas été enregistré d'opérations de recouvrement. En revanche il a été octroyé trois (03) autres prêts aux wilayas de :

- Saïda pour 17,505 119 millions de DA
- Laghout pour 15,664 348 millions de DA
- Adrar pour 17,825 535 millions de DA

-Compte 304 008 "prêts anciens à l'habitat"

Il s'agit de prêts accordés par le Trésor à l'habitat et certains d'entre eux remontent à la période d'avant 1962.

Le solde de ce compte au 31.12.93 s'élevant à 350,405 868 millions de DA est anormalement créditeur.

En somme, on remarque qu'en dépit des efforts déployés par les responsables du Trésor pour assainir ces opérations, les soldes importants des comptes de prêts ne sont convenablement pas apurés dans les délais requis. Il importe néanmoins de souligner que la direction du Trésor a entamé une opération d'analyse attentive et détaillée des comptes susvisés et notamment ceux relatifs au secteur de l'habitat qui accusent davantage de difficultés dans leur apurement. Cette analyse permettra de localiser, sans doute, l'origine des écarts constatés.

Prêts aux institutions financières**Compte 304 403 "Prêts à la BADR"**

La situation comptable de ces prêts à fin décembre 1993 se présente comme suit :

-déblocage	258,610 milliards de DA
-montant non consommé par la BAD et remboursé	7,995 milliards de DA
-montant de déblocage effectif	250,614 milliards de DA

Remboursement :

-capital	70,577 milliards de DA
-intérêt	<u>10,366 milliards de DA</u>
-reste à recouvrer	180,066 milliards de DA

L'analyse de ce compte révèle qu'aucun remboursement n'est effectué en 1993. En outre et eu égard à l'ancienneté de ces prêts, le montant des remboursements est faible soit 28% relativement au total des avances octroyées. Il convient de préciser que ces déblocages ci-dessus indiqués n'incluent pas les :

- prêts pour assainissement 1973	0,178 391 634 milliard de DA
- prêts PEC 1990	5,255 283 732 milliards de DA
- // // 1991	3,928 342 726 milliards de DA
- // // 1992	6,991 101 213 milliards de DA
- // // 1993	9,923 354 571 milliards de DA

Ce qui porte le solde de l'endettement de la BAD à 206,373 milliards de DA.

Les montants relatifs aux PEC sont des prêts consentis aux entreprises n'ayant pas fait l'objet d'échéancier de remboursement. Seuls les engagements de souscription aux titres participatifs et obligations ont été pris par les entreprises bénéficiaires dans l'attente de la mise en place du dispositif réglementaire de ces titres.

Comme il a été signalé dans les précédents rapports de la Cour des comptes, le retard dans le remboursement des prêts est dû en fait aux difficultés qu'éprouvent les entreprises nationales pour rembourser leurs dettes à la BAD. Ces difficultés sont inhérentes à la situation financière déséquilibrée de la majorité des entreprises concernées et aux utilisations de crédits qui n'ont pas encore fait l'objet de répartition entre les entreprises issues de la restructuration organique.

S'agissant du prêt PEC octroyé durant l'exercice 1993, sa situation détaillée d'après les informations produites par les services de la BAD se résume comme suit :

crédits débloqués par le Trésor :

-crédits à long terme	10 milliards de DA
-crédits en dotation	150 millions de DA

crédits notifiés et mis en place au profit des entreprises:

-crédits à long terme	9,999 750 milliards de DA
-crédits en dotation	150 millions de DA

crédits consommés par les entreprises :

-crédits à long terme	9,923 milliards de DA
-crédits en dotation	81,940 millions de DA

Ces crédits sont répartis entre plusieurs agences de la BAD et sont octroyés essentiellement aux entreprises industrielles (hydrocarbures, biens d'équipement, industries alimentaires, de consommation, pétrochimie).

-Compte 304 404 "Prêts aux entreprises industrielles et artisanales"

Le montant des prêts au profit de ces entreprises s'élève à 999,863 millions de DA et les remboursements effectués jusqu'en 1992 ont été arrêtés à 309,610 millions de DA (l'exercice 1993 n'a pas connu de recouvrements). Le solde à fin décembre 1993 soit 690,250 millions de DA comporte des opérations très anciennes dont certaines remontent à la période d'avant 1962. Néanmoins, le solde comptable a été ramené à 677,044 millions de DA du fait de l'annulation de la partie relative à cette époque (de 1948 à 1962 soit 13,189 millions de DA). Cette annulation a été décidée du fait de l'ancienneté de ces opérations et dans un souci "d'alléger" le compte en cause. Les créances concernées étant difficilement recouvrables.

•Prêts à la restructuration des entreprises

Aucune opération de prêt à la restructuration financière des entreprises n'a été relevée depuis 1988.

La situation de ce compte au 31.12.93 se présente comme suit :

-déblocage	40,290 milliards de DA
-remboursement capital	16,295 milliards de DA
-intérêts	0,816 milliard de DA
-échus impayés :	
.capital	10,608 milliards de DA
.intérêts	1,884 milliards de DA
-reste à recouvrer	23,996 milliards de DA

Le rythme des remboursements est à l'évidence très lent soit 40% environ et ce, compte tenu des reconversions d'une partie de ces prêts en concours définitifs et les transports des montants conséquents au compte de résultats effectué en 1984.

En dépit des efforts d'assainissement et du transfert de l'endettement vers les entreprises issues de la restructuration, les entreprises n'arrivent pas à honorer les échéances.

Cette lenteur dans les remboursements traduit en fait clairement la persistance des difficultés dans la gestion des entreprises publiques lesquelles n'arrivent toujours pas à dégager un surplus financier permettant d'honorer leurs engagements et ce, malgré les différentes opérations d'assainissement (restructuration, autonomie etc....) dont elles font l'objet.

-Compte 304 410 "Prêt à la BDL"

Ces prêts concernant le financement des investissements des unités économiques locales ont été gérés jusqu'en 1987 par les banques BAD et CPA.

La situation financière de ce compte se présente comme suit à fin décembre 1993.

-montant du prêt	7,204 milliards de DA
-remboursement:	
.capital	1,196 milliard de DA
.intérêts	
-échus impayés:	
.capital	2,464 milliards de DA
.intérêts	0,373 milliard de DA
-restes à recouvrer	6,008 milliards de DA

Durant l'exercice 1993, un prêt de 0,150 milliard de DA a été accordé à la BDL. Cependant les recouvrements ont été pratiquement nuls dès lors que seul le montant de 1,196 milliard de DA qui représente les reliquats des crédits non utilisés a été reversé au Trésor. Les échus impayés ont atteint le taux de 34% et l'endettement est de l'ordre de 89%.

-Compte 304 210 "Prêt à la BADR"

La situation comptable de ce compte à fin 1993 se présente comme suit :

-montant du prêt débloqué	10,945 MDA (milliards de DA)
-remboursement :	
.en capital	2,085 MDA
.intérêts	0,013 MDA
-solde	8,850 MDA
-échus et non réglés:	
.en capital	3,421 MDA
.intérêts	0,286 MDA

Le solde ci-dessus cité comprend les prêts accordés entre 1973 et 1979 pour le secteur de la révolution agraire pour 0,308 milliard de DA et pour le secteur traditionnel pour 0,171 milliard de DA. Ces prêts n'ont pas fait l'objet de remboursement.

L'examen de la situation des prêts au niveau de la BADR fait apparaître que cette dernière a obtenu les prêts suivants en 1993 :

-en concours temporaire :	
.habitat rural	200 millions de DA
.mise en valeur des terres agricoles	100 millions de DA
-en concours définitif :	
.habitat rural	100 millions de DA

Ces prêts ont été utilisés à hauteur de 242,144 millions de DA (habitat rural 236 millions de DA, mise en valeur des terres agricoles 6,144 millions de DA) ; d'où un reversement au Trésor de 157,855 millions de DA soit 39% de reliquat non consommé.

Il a été relevé en outre un remboursement du prêt 1992 à hauteur de 48,500 millions de DA.

Aussi l'analyse des remboursements montre que ceux-ci sont constitués principalement des reliquats de crédits non utilisés soit 1,473 milliard de DA soit un taux de 5,5%.

Ce faible pourcentage explique les difficultés de recouvrement du crédit dues à la condition sociale des bénéficiaires de prêts se trouvant dans l'incapacité d'honorer leurs engagements. De même, la faiblesse relative des montants de prêts individuels remet en cause l'opportunité d'engager des poursuites judiciaires à leur encontre.

En outre, l'analyse préalable des dossiers par les APC n'est pas rigoureuse pour se prémunir contre les risques de non-remboursement.

-Compte 304 603 "Prêts pour achat de véhicules"

Ce compte enregistre les prêts accordés aux fonctionnaires et aux cadres supérieurs de la nation en vertu du décret n°76.167 du 24 octobre 1976 fixant les conditions d'acquisition et d'utilisation de véhicules personnels pour les besoins du service.

Les restes à recouvrer à fin décembre 1993 selon la situation produite par la Direction du Trésor s'élèvent à 58,144 428 millions de DA (sur 205,505 millions de DA).

Celle cependant arrêtée dans les écritures du comptable assignataire (TCA) accuse un montant de 22,934 046 millions de DA. Cette différence s'explique par les retards enregistrés dans la circulation de l'information entre les structures précitées. A cela, s'ajoute la confusion dans la gestion de ce compte due au manque de rigueur dans le suivi des prêts par les organismes employeurs des bénéficiaires de ces prêts.

En effet, ces organismes ne produisent pas aux comptables respectifs des situations du personnel concerné périodiquement renouvelée (mutation, changement de situation ou d'adresses...). Les mises en demeure adressées par le comptable aux intéressés n'aboutissent souvent pas à des résultats du fait de cette anomalie.

D'autre part, certains remboursements sont abrités dans des comptes d'attente par manque de renseignements complémentaires et y demeurent sans être régularisés dans les délais requis.

Toutes ces contraintes et anomalies expliquent en partie la lenteur dans le recouvrement de ces opérations. Le solde représente un taux relativement important soit 28% alors qu'aucun prêt véhicule n'a été accordé depuis 1988 par l'administration centrale.

En outre, certaines décisions relatives à ces prêts n'ont pas été mobilisées par les bénéficiaires. Il appartient en conséquence à ceux-ci de les restituer au Trésor pour les annuler (mobilisation de crédit inutile).

304 609 "prêt au budget annexe des P et T"

Ce compte a enregistré durant l'année 1993, un prêt de 0,900 milliard de DA pour le financement des opérations d'investissements planifiés en cours de réalisation.

Sur un déblocage de près de 11,671 925 milliards de DA, seulement 2,965 milliards de DA ont été remboursés soit 18% environ.

Ces remboursements assortis d'un taux d'intérêt de 2,5% concernent en fait les exercices antérieurs à 1991. Un rééchelonnement en effet des prêts relatifs aux exercices antérieurs à 1991, 1992 à 1993 a été accordé pour une durée de six années. Cette facilité est motivée par les difficultés qu'éprouve le ministère des P et T pour équilibrer son budget d'exploitation. Le taux de remboursement n'a atteint que 25% à ce titre.

-Compte 304 611 "prêts au CPA pour l'octroi de crédits spéciaux aux moudjahidine"

Conformément à l'arrêté interministériel n°34 du 16 octobre 1992 modifiant et complétant celui du 27.02.81 et en application des dispositions du décret 93-01 du 19.01.93 portant loi de finances pour 1993 (art 150 et 162), il est accordé un prêt de 0,200 milliard de DA au CPA durant l'année 1993 (décision n°780 du 25.12.93).

Ce prêt est destiné à couvrir les prêts individuels et collectifs consentis aux moudjahidine et enfants de Chouhada. Il sera remboursé suivant la convention signée entre les deux parties qui

stipule notamment, "ce prêt n'est pas productif d'intérêt, il est remboursable par annuité. Cependant ces prêts sont assortis d'une commission de gestion annuelle de 2% payable par chaque bénéficiaire".

Le CPA procédera au remboursement des montants recouverts par lui auprès des bénéficiaires de prêts dans un délai raisonnable et au plus tard trois ans après l'arrêté du bilan annuel.

Les annuités échues et impayées à la charge de chaque bénéficiaire supporteront une pénalité de retard de 1% en sus de la commission de gestion susvisée.

En pratique ces dispositions ne sont pas respectées par le CPA, comme le démontre la situation décrite ci-après.

-montant total des prêts depuis 1987 à 1993	617 .000 .000 DA
-remboursement	<u>61.972. 688 DA</u>
reste à recouvrer	555 .027 .312 DA

En fait les remboursements ci-dessus signalés ne sont que des reliquats non utilisés par le CPA et reversés au Trésor.

En outre, le taux des restes à réaliser soit 90%, du reste fort important, reflète le manque de rigueur et de diligence de la part de la banque concernée d'honorer ses engagements vis-à-vis du Trésor et des débiteurs défaillants.

En dépit de l'effort important consenti par la direction du Trésor, la TPA et l'ACCT pour assainir les comptes de prêts, notamment ceux relatifs à la période très ancienne, l'endettement des entreprises publiques et des institutions financières demeure élevé. En effet, cet effort s'est traduit par l'exigence du Trésor de remboursement ou d'établissement des situations détaillées des prêts et de la proposition à l'apurement de nombreuses opérations dans le cadre de la loi de finances pour 1995.

En outre pour certains prêts concernant des sociétés françaises (dissoutes ou disparues), une solution à ce titre doit être envisagée avec les autorités compétentes de ce pays.

S'agissant des entreprises dont les échéanciers de paiements ont été modifiés ou non honorés suite à la restructuration organique dont elles ont fait l'objet, il est nécessaire d'identifier celles qui réellement ont bénéficié de ces prêts et d'élaborer un échéancier de remboursement.

O o O

ANNEXE 1

OPÉRATIONS DU TRÉSOR.

U=10⁶ DA

	1992	1993
Exécution de la loi de finances		
A-Opérations budgétaires : (définitives)		
1-Recettes	+304.020,2	+309.722,6
Fiscalité ordinaire	+(100.190,1)	+(130.504,3)
Fiscalité pétrolière	+(193.830,1)	+(179.218,3)
Recettes exceptionnelles	-	-
2-Dépenses	-420.081,90	-481.858,3
Fonctionnement	-(276.131,1)	-(291.417,0)
Equipement	-(143.950,80)	-(190.441,3)
Dont Mt assainissement	(68.000,0)	(83.500,0)
Solde budgétaire (1-2)	-116.061,70	-171.135,7
Solde compte d'affectation spéciale	+15.888,4	+4.533,7
Solde opérations définitives	-100.173,3	-167.602,0
B-Interventions du Trésor	-45.538,3	+12.892,61
Solde compte de commerce	+(15,9)	-(1,51)
Solde compte de prêts	+(816,8)	-(1.161,0)
Solde compte d'avances	-(46.373,0)	+(14.052,1)
Solde exécution loi de finances (Solde global du Trésor)	-145.711,60	-154.710,9
C-Financement		
Dépôt à terme	-29.473,9	-4.847,4
B.E en C/C	-(29.756,4)	-(17.161,4)
B.T en C/C	-12,5	+(11.805,0)
B.E S/F	+(295,0)	+(509,0)
B.T S/F	-	-
Dépôts à vue	-7.413,5	+10.421,9
Banques Primaires à B.A.D	+(342,8)	+(223,5)
E.P.A	-(9.502,2)	+(9.694,8)
Particuliers	+(1.745,9)	+(1.503,6)
Banque d'Algérie	63.970	107.700
Autres emprunts (extérieurs)....	61.500	33.920

ANNEXE 2

SITUATION DES RECETTES DÉFINITIVES (1)
EXERCICE 1992/1993

(en DA)

Nature de recettes	Réalizations		Taux d'évolution
	1992	1993	%
Contributions directes	20.752.251.000	30.453.341.000	46,75
Enregistrement et timbre	4.662.692.000	6.598.574.000	41,52
Impôts sur les affaires	25.416.060.000	45.348.869.000	78,43
Contributions indirectes	22.379.789.000	7.196.394.000	-210,99
Douanes	27.234.401.000	27.790.271.000	2,05
Sous total/recettes fiscales	100.445.193.000	117.387.449.000	16,87
Produits et revenus des domaines	3.205.453.000	3.846.636.000	20,01
Produits divers du budget	6.410.829.000	9.320.157.000	45,39
Recettes d'ordre	15.143.000	9.656.000	-56,83
Subventions, dons legs contributions	113.423.000	356.450	-
Sous/total recettes ordinaires	9.744.848.000	13.176.805.450	35,22
Sous/total ressources ordinaires	110.190.041.000	130.564.254.450	18,50
Fiscalité pétrolière	193.830.184.000	179.218.380.000	-8,16
Total/recettes budgétaires	304.020.225.000	309.782.634.150	1,90

(1)Source ACCT

Annexe 3

ÉTAT DES DISCORDANCES ENTRE LES DONNÉES DE L'ACCT ET DE LA D.G.I DES RÉALISATIONS DE RECETTES

U=103 DA

Nature des recettes	1992			1993		
	A.C.C.T	D.G.I	ECARTS	A.C.C.T	D.G.I	ECARTS
Contributions directes	20 752 250	27 807 710	7 055 460	30 453 341	35 210 000	+4756 659
Enregistrement et timbre	4 662 692	4 668 373	5 681	6 598 574	6 687 000	+88 426
Impôts sur affaires	25 416 060	39 933 097	14 517 037 ⁽¹⁾	45 348 865	45 317 000	-31 869
Contributions indirectes	22 379 789	9 151 797	13 228 192 ⁽¹⁾	7 196 394	6 888 000	-308 394
Produits des douanes	27 234 401	27 234 401	-	27 790 271	27 348 000	-442 000
Produits et revenus des domaines	3 205 453	3 750 000	544 547	3 846 636	3 745 884	-100 75
Fiscalité pétrolière	193 830 184	193 830 184	-	179 218 380	179 210 000	-380
Produits divers du budget	6 410 829	6 410 829	-	9 320 157	9 506 000	+185 843

Source : D.G.I et A.C.C.T

NB: Comme chaque exercice contrôlé précédemment, la Cour a relevé des discordances entre les situations produites par la direction des impôts et celles comptabilisées par l'A.C.C.T. Celles-ci résultent d'un circuit d'information peu fiable.

(1)A noter l'importante divergence portant sur les contributions indirectes et les impôts sur les affaires résultant en fait essentiellement d'un mode de comptabilisation erroné de la T.V.A, régularisée au cours des exercices postérieurs à 1992.

(2)Ecart accusés par rapport aux chiffres de l'A.C.C.T.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT PAR TITRE ET PARTIE

U = 10³ DA

U= 10⁹ DA

Titre et Partie	Intitulé	Exercice 1992						Exercice 1993			Évolution 92/93		
		Prévisions	Struct.	Réal.	T.de Réal.	Struct	Prévisions	Struct	Réalisation	T.de Réals.	Struc	Prév.	Réal.
Titre I	Dettes publiques et dépenses en atténuation												
1er Partie	Dettes amortissables	4.000.000		36.369.532			17.000.000		25.006.705	147%		425%	69%
2ème Partie	Dettes intérieures	9.000.000		18.843.106			17.001.000		7.137.909	41%		188%	37%
3ème Partie	Pensions	6.300.000		6.300.000			300.000		300.000	100%		4,75%	4,75%
	Atténuation recettes	3.000		11.058			13.000		41.151	316%		433%	373%
S/Total													
Titre I		19.303.000	7,40	61.523.696	236%	20,24%	34.314.000	11,29%	32.485.765	94,66%	11,14	188%	52,72%
Titre II	Pouvoirs publics	290.766	0,12%	290.766	100%	0,11%	241.061	0,08%	241.061	100%	0,08%	82,90%	82,90%
Titre III	Moyens de services												
1er Partie	Personnel rémunération d'activité	81.500.786		77.845.665			97.054.540		93.914.185	96,76%		119%	121%
2ème Partie	Pensions et allocations	4.675.010		4.611.912			7.802.654		7.600.703	7,41%		167%	165%
3ème Partie	Charges sociales	19.261.875		18.051.487			21.886.376		21.004.146	95,97%		113,62%	116,36%
4ème Partie	Matériel et fonct.	6.167.580		5.946.035			7.020.984		6.663.706	94,92%		113,83%	114,03%
5ème Partie	Travaux d'entretien	1.602.909		1.552.870			2.474.925		2.402.203	97,09%		154,40%	154,67%
6ème Partie	Subvention de fonction	20.613.593		20.577.131			24.611.110		24.600.071	99,76%		119,39%	119,55%
7ème Partie	Dépenses diverses	11.837.651		9.956.867			9.729.205		5.180.503	53,26%		82,16%	54,21%
S/Total													
Titre III		145.659.404	58,90	138.541.967	90,99	48,02%	170.579.594	56,12%	161.365.517	95%	55,37%	117,10%	117%
Titre IV	Interventions publiques												
1ème Partie	Action internationale	1.642.760		1.121.489			1.903.600		1.514.868	79,57%		115,89	135%
2ème Partie	Action éducative et culturelle	2.045.755		1.985.793			2.018.128		1.964.182	97,32%		98,63%	90,31
3ème Partie	Action éco-encouragement et intervention	61.537.429		60.881.624			22.281.286		21.607.669	96,98		36,21	35,49
4ème Partie	Action sle.assistance et solidarité	17.815.886		17.780.770			2.608.000		72.232.329	99,48		407,54	406,23
7ème Partie	Prévoyance	5.000		5.000			6.000		5.629	98,49		120	112,58
S/Total													
Titre IV		83.046.830	33,58	81.774.674	98,47	29,63%	98.817.014	32,51%	97.324.677	98,49	33,40%	118,99	119,02
Total général		247.300.000	100	276.031.104	111,60	100	303.950.251	100	291.417.019	95,87	100	122,91	105,57

ANNEXE 5

**RÉALISATION DES LOIS DE FINANCES
POUR 1992 ET 1993
SITUATIONS ARRÊTÉES AU 31 DÉCEMBRE
(HORS OPÉRATIONS EN CAPITAL)**

U=10³ DA

Secteurs	Crédits de paiement 1993	Réalizations			
		DEC 92	%	DEC 93	%
Industrie	5489	5027	93	5480	100
Industries manufacturières	1389	1006	72	1382	99
Mines et énergie	4100	4021	100	4098	100
(dont électrification rurale)	3350	3021	93	3350	100
Agriculture et hydraulique	17125	10045	88	14231	83
Agriculture	2020	835	75	1099	54
Forêts	1638	1374	80	1103	67
Hydraulique	13432	7836	91	12018	89
Pêche	35	-	-	-	-
Services productifs	798	217	33	233	29
Télécommunication	15	22	55	-	-
Stockage et distribution	26	17	68	07	27
Transports	45	24	83	17	38
Tourisme	12	06	67	01	08
Informatique	683	143	27	199	29
Moyens et réalisations	17	05	26	09	53
Infrast.économiques et adm.	25180	15746	92	23187	92
Routes	7162	4538	105	7077	99
Ports	1309	1127	79	1055	81
Aérodromes et météorologie	1956	1038	88	1744	89
Rail	7410	5220	100	7407	100
Infrastructures administratives	7343	3823	77	5904	80
Education/Formation	16261	10276	92	14741	91
Enseignement Supérieur	3127	6813	103	1996	64
Formation	2848	1486	70	2451	86
Education	10286	1977	79	10294	100
Infrast.socio-culturelles	5270	3206	83	4270	81
Santé	2230	1360	69	1580	71
Protection sociale	390	223	91	284	73
Autres équipements sociaux	2650	1623	99	2406	91
Habitat	5315	136	24	4141	78
Habitat urbain	1299	85	63	830	64
Habitat rural	3317	50	12	2998	90
Etudes d'aménagements	699	01	06	313	45
Divers	19715	12145	97	18916	96
P.C.D	18280	13347	108	19196	105
Total Investissements	113433	70145	93	104395	92

Source : CNP

ANNEXE 6

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR GESTION DES EXERCICES 1992-1993

U=103 DA

Intitulé	1992			1993			Évolution %	
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	dépenses
Comptes de prêts	4.134.859	3.318.016	+816.843	1.824.406	2.985.358	-1.160.952	-126,65	-11,15
Comptes d'avances	57.773.780	104.146.756	-46.372.976	16.404.988	102.352.861	+14.052.127	101,49	-1,73
Comptes d'affectation spéciale et de dotation	182.197.137	166.308.831	+15.888.306	168.750.098	164.216.398	+4.533.700	-7,38	-1,26
Comptes de commerce	17.230	3.095	+14.135	5.708	4.201	+1.507	-66,88	35,74
Total général	244.123.006	273.776.698	-29.653.692	286.985.200	269.558.818	17.426.382	17,56	-1,54

Source DCT

ANNEXE 7

**ÉTAT DE DIVERGENCES ENTRE LES OPÉRATIONS DE L'ACCT
ET CELLES DE LA DIRECTION DU TRÉSOR (EX.93)**

(En DA)

Intitulé	Recettes			Dépenses		
	A.C.C.T	Direction du Trésor	Ecart	A.C.C.T	Direction du Trésor	Ecart
Comptes de Commerce	5.707.879	5.707.879	-	4.200.671	4.200.674	03
Comptes d'affectation spéciale	168.750.098.287	166.143.459.069	-2.606.639.218	164.216.397.368	227.042.766.923	62.826.369.555
Comptes d'avances	116.404.987.844	114.528.127.816	-1.876.860.028	102.352.860.548	100.743.959.651	-1.608.900.897
Comptes de prêts	1.824.405.610	1.346.618.949	- 477.786.661	2.985.358.146	2.739.524.885	-245.833.261
Total Général	286.985.200.000	282.023.913.713	-	269.558.818.000	330.530.452.133	-

Écart par rapport aux chiffres de l'ACCT

02-MESURES INITIÉES DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Depuis 1985 et à l'exception de l'année 1991, les lois de finances sont votées avec un déficit budgétaire plus ou moins important.

Cette situation est imputable à la fois à l'importante expansion des dépenses budgétaires et au ralentissement du rythme de croissance des recettes.

En prenant en considération les données comptables des années 1979 et 1993 (premier et dernier exercices examinés par la Cour), il apparaît en effet que les recettes ont été multipliées par plus de 7 alors que les dépenses l'ont été par plus de 14.

Ce rythme différencié de croissance des dépenses et des recettes a fini par altérer de façon significative les déficits budgétaires. De plus, les recettes ordinaires n'arrivent pas à couvrir les dépenses ordinaires dont une partie de plus en plus importante est financée par prélèvement sur les ressources provenant de la fiscalité pétrolière.

Cette tendance n'a pas manqué de susciter l'inquiétude des pouvoirs publics qui, tout en prônant une austérité en matière de dépenses, ont initié des réformes en vue d'améliorer sensiblement les rentrées fiscales; ce dernier aspect a été confié à la direction générale des impôts.

Celle-ci a, dès la moitié des années 1980, lancé une série de réflexions qui se sont traduites, à partir de 1990, par des mesures d'ordre technique appuyées d'un dispositif d'accompagnement et ce, dans la perspective d'une meilleure maîtrise de la fiscalité.

Le volet technique de réforme a été concrétisé par la mise en place, à partir de janvier 1992, de l'impôt sur le revenu global (IRG), l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'impact de ces mesures sur le rendement fiscal ne peut pas cependant être valablement appréhendé compte tenu des délais très courts de leur mise en œuvre.

Au titre des mesures d'accompagnement, les actions entreprises consistaient à:

- réaliser l'autonomie budgétaire de l'administration fiscale, y compris les services extérieurs;
- unifier les structures opérationnelles par la création d'inspections polyvalentes;
- renforcer, en moyens humains et matériels, les capacités d'intervention de l'administration fiscale.

Il y a lieu de préciser à cet égard que, jusque-là, la direction générale des impôts (DGI) était considérée comme une structure technique du ministère chargé des finances et ne jouissait d'aucune autonomie en matière de gestion des personnels et des moyens.

Au niveau local, les structures étaient spécialisées par type d'impôt et les mécanismes de coordination étaient largement défaillants comme il a été souligné dans le rapport annuel de la Cour en 1993.

En matière de moyens humains et matériels, la situation prévalant était caractérisée par des déficits chroniques que la Cour a maintes fois relevés lors de ses contrôles.

En vue de redynamiser ce secteur stratégique à plus d'un titre, les pouvoirs publics ont donc initié un certain nombre de mesures dont les conditions de mise en œuvre seront examinées d'une façon distincte après avoir rappelé au préalable la situation prévalant au sein des services fiscaux.

Les observations reprises dans la présente insertion ont été portées à la connaissance des services des impôts (DGI et DRI) en date du 16 mars 1996.

Seule la direction régionale des impôts (DRI) de Béchar a fait parvenir sa réponse.

I - Situation de l'administration fiscale avant réforme

L'administration des impôts était caractérisée par une organisation inadéquate, une maîtrise insuffisante de la matière imposable et des lacunes dans le recouvrement.

Par ailleurs, le système fiscal lui-même était jugé complexe et ne répondait plus aux exigences d'une économie moderne.

1-Organisation inadéquate et des moyens limités

1.1-L'organisation

Avant la restructuration des services fiscaux en 1990, l'administration fiscale comprenait au niveau central, deux directions opérationnelles: l'une chargée du contrôle fiscal et l'autre des études et de la législation fiscales, la coordination était assurée par l'autorité hiérarchique.

La gestion des ressources humaines et des finances échappait à l'administration des impôts et était assurée par la direction de l'administration générale et des moyens du ministère des finances.

Au niveau des wilayate, il existait généralement trois structures de direction: l'inspecteur coordinateur pour l'ensemble des services extérieurs de wilaya du ministère des finances, l'inspection divisionnaire des contributions et l'inspection divisionnaire de la perception.

Cette organisation présentait de nombreux inconvénients en matière de coordination tant à l'échelon de wilaya qu'avec l'administration centrale.

A l'échelon local, généralement daïra, les inspections étaient spécialisées par nature d'impôts: impôts directs, taxes sur le chiffre d'affaires, impôts indirects et enregistrement et timbre.

S'agissant des recettes des impôts, elles assumaient pour certaines une double fonction: recouvrement des impôts et comptable assignataire des services gérés (communes).

Compte tenu des moyens mis à leur disposition, les actions de recouvrement étaient quelque peu délaissées, notamment en ce qui concerne le recouvrement forcé de l'impôt.

1.2- Les moyens

Comme il a été relevé dans les précédents rapports de la Cour des comptes, les services fiscaux présentaient des insuffisances manifestes en matière de moyens humains et matériels.

En ce qui concerne les moyens humains, l'administration fiscale présente des déficits importants tant en nombre qu'en qualité, alors que le besoin normatif a été évalué selon un rapport élaboré en 1989 par le ministère des finances à 25.000 agents, l'effectif réel n'était que 13.453 agents.

Le taux d'encadrement, évalué à 4% est jugé très bas. Une étude établie à la même époque par une institution financière internationale confirme la faiblesse de ce taux d'encadrement tout en soulignant cependant le mauvais "pyramidage" des grades: la proportion des agents d'exécution paraît trop faible par rapport à celle des contrôleurs.

La Cour a eu à constater lors de ses vérifications qu'effectivement certains services sont dirigés par des agents ayant un grade inférieur à celui de leurs collaborateurs. Le principe de la correspondance des grades à l'emploi est donc méconnu.

Par ailleurs, le statut du personnel des impôts, similaire à celui des agents des autres services du secteur des finances, n'était pas spécialement incitatif pour influencer sur le rendement.

Pour ce qui est des moyens matériels, la Cour a eu à constater à maintes reprises et à travers l'ensemble des structures contrôlées des insuffisances manifestes en matière de locaux, d'équipement de bureau, de moyens de transport et d'informatisation.

Cette situation a eu pour effet d'altérer le bon fonctionnement des services et de réduire sensiblement la portée de leurs actions.

2-Les insuffisances dans la maîtrise de l'assiette fiscale

Les investigations menées auprès des différentes inspections ont montré dans l'ensemble des insuffisances dans la maîtrise de l'assiette fiscale.

Celles-ci résultent essentiellement de la faiblesse du contrôle sur pièces et de l'absence de contrôle sur place.

Il a été relevé, en effet, qu'aussi bien pour le régime du réel que pour celui du forfait, les déclarations n'étaient pas exploitées d'une manière appropriée.

Ce phénomène est aggravé par le non-suivi des situations fiscales des contribuables : défaut de contrôle sur place, défaut de recensement, non-prise en compte des éléments de recoupement.

Le contrôle de la Cour a mis, en outre, en évidence des lacunes dans la coordination entre les différents services des impôts, notamment entre les impôts directs et les impôts indirects, qui se traduisent par des divergences dans les chiffres d'affaires respectivement déclarés.

Les relations avec les autres organismes détenteurs d'informations, comme les banques et la sécurité sociale, sont également aléatoires en dépit des obligations légales posées par le code des impôts directs.

De plus, les inspections, comme les autres services, souffrent d'une sous-qualification du personnel aggravée par l'inexistence de guides de travail et de normes d'évaluation, notamment pour les assujettis au régime d'évaluation administrative.

Le personnel mis à la disposition des inspections est également jugé insuffisant en nombre. La Cour, tout en soulignant l'absence de normes, a relevé à ce sujet certaines divergences dans la répartition. Ainsi à l'inspection de Sidi-M'hamed (Alger), il a été recensé un (01) agent pour mille cent (1.100) contribuables, Bejaia. un (01) pour cinq cents (500) et El Oued un (01) pour trois cent cinquante (350).

Selon l'étude du ministère des finances susvisée, la moyenne par agent serait, en Algérie, de trois cents (300) contribuables contre cent (100) en France et en Belgique.

Il convient d'ajouter à ces insuffisances le faible niveau d'intervention du contrôle de gestion exercé par des services de la tutelle ; certaines inspections comme celle de Sidi M'hamed n'ayant fait l'objet d'aucune vérification.

Cette situation n'a pas manqué d'avoir des répercussions négatives sur la maîtrise de la matière imposable. C'est ainsi que la Cour a constaté, dans l'ensemble des inspections contrôlées à travers le territoire national, une minoration flagrante du chiffre d'affaires déclaré dans des proportions telles que le bénéfice imposable qui en résulte revêt un caractère symbolique.

3-Les lacunes dans le recouvrement

A travers l'analyse des résultats comptables et de la gestion des services de la perception contrôlés (une trentaine de recettes), il peut être affirmé que les structures de recouvrement présentent de nombreuses anomalies et insuffisances qui ne sont pas sans incidence sur le niveau des recouvrements et la qualité de la gestion.

Ainsi et selon les données fournies par la DGI et pour la période 1989 à 1992, le taux moyen d'apurement des rôles n'a été que 67% avec une régression continue de 71% en 1989 à 51% en 1992.

Pour certaines directions de wilaya, les taux enregistrés sont nettement en deçà de cette moyenne: Alger- centre 23%, Blida 38%, Mascara 49%.

Cette situation a eu pour effet de gonfler le montant des restes à recouvrer après la 4ème année, estimés, au 31 décembre 1992 à 22 milliards de DA .

Ces résultats sont imputables à des contraintes externes résultant en particulier:

- . d'une mauvaise répartition des effectifs: le service "poursuites" par exemple n'est généralement doté que d'un ou deux agents et la Cour a observé l'absence quasi-totale de l'action coercitive;

- . de l'insuffisance tant en qualité qu'en nombre de l'effectif: des matières essentielles telles la comptabilité du Trésor ou les procédures de poursuites sont loin d'être maîtrisées, la gestion comptable en est directement affectée;

- . de l'utilisation de méthodes de gestion archaïques : exécution manuelle de l'ensemble des opérations entraînant un retard considérable dans la passation des écritures comptables par utilisation abusive des comptes de consignation;

.de l'exiguité et la vétusté des locaux qui ne permettent pas la mise en place d'une organisation rationnelle des services;

.de l'absence de coordination et de la mauvaise circulation de l'information tant avec les services fiscaux (inspections, recettes) qu'avec les organismes externes (APC, Banques);

.des effets de la restructuration des recettes des impôts qui ne s'est pas accompagnée du transfert des écritures et dossiers correspondants engendrant des difficultés de gestion pour les deux recettes concernées.

4-De la complexité du système fiscal

Le système fiscal était caractérisé par trois catégories d'impôts: revenus, dépenses et capital. Au niveau de chaque catégorie, il existait une pléthore d'impôts et taxes assortis d'une multitude très large de taux.

A titre illustratif et en matière d'impôts sur la dépense, le chiffre d'affaires était assujetti à deux taxes principales: la taxe unique globalé à la production (TUGP) et la taxe unique globale sur les prestations de service (TUGPS).

Alors que la TUGP n'est pas cumulative, la TUGPS est, par contre, perçue à chaque stade des opérations sans possibilité de déduction.

Par ailleurs, certains produits fortement imposés, tels les tabacs, supportaient un droit additionnel calculé sur la quantité et non sur la valeur.

De plus, le champ d'application de la TUGP n'inclut pas le secteur de la distribution de gros et de détail.

D'un autre côté, l'assiette de cet impôt suppose l'utilisation de dix (10) taux allant de 7% à 80%.

Enfin, les biens d'équipement n'en sont exonérés que s'ils sont affectés directement aux activités de production taxables, ce qui exclut les biens d'équipement à usage administratif ou commercial.

En définitive, les critiques du système des taxes sur le chiffre d'affaires résident dans le champ d'application, la multiplicité des taxes, la limitation du droit à déduction et la dualité TUGP/TUGPS.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, le système fiscal était de type cédulaire, c'est-à-dire que les secteurs taxés étaient classés par catégorie. A l'intérieur de chaque cédule existaient des modes d'imposition variés appliqués à des catégories professionnelles particulières.

Ces revenus catégoriels sont frappés une première fois par un impôt proportionnel dont les taux varient selon la nature juridique de l'entreprise, le niveau du chiffre d'affaires et la nature de l'entreprise.

Ils sont en outre, à l'exception des salaires, assujettis à un impôt de superposition (ICR) à taux progressif et qui ne tient compte que du revenu.

Cet impôt, selon les responsables de l'administration fiscale, était mal accepté en ce sens qu'il était ressenti comme une double imposition.

II- Conditions de mise en œuvre des mesures

L'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, conjuguées au caractère aléatoire des revenus de la fiscalité pétrolière, ont conduit les pouvoirs publics à appliquer à partir de 1992 une réforme fiscale laquelle tout en s'insérant dans le cadre des réformes économiques "tend à constituer un instrument d'encouragement et de développement" selon ses promoteurs.

Au plan technique, cette réforme s'est traduite par l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu global (IRG), l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS).

Pour concrétiser les objectifs assignés à cette réforme, dont la finalité est l'amélioration du rendement fiscal, l'administration a arrêté des mesures d'accompagnement portant sur:

- . l'organisation;
- . l'introduction de l'informatique;
- . les ressources humaines;
- . les moyens nécessaires à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Les investigations effectuées par la Cour ont révélé cependant de nombreuses insuffisances dans la mise en œuvre de ces mesures.

S'agissant de la réforme fiscale proprement dite, son impact sur le recouvrement global ne peut être valablement mesuré en raison de la date très rapprochée de sa mise en application.

Certaines constatations à caractère général peuvent néanmoins être formulées.

1-Les contraintes dans la réorganisation de l'administration fiscale

1.1-A l'échelon central

L'organisation de l'administration des impôts sera fortement bouleversée par le décret exécutif n° 90-190 du 23 juin 1990 qui va consacrer la création d'une administration fiscale unifiée qui aura à sa tête une direction générale et comprendra quatre directions. Le souci de modernisation de la gestion est pris en charge notamment par la création d'une sous-direction chargée de mettre en place un système informatique. Elle sera érigée en direction deux ans plus tard (décret n° 92-210 du 23 mai 1992).

Par ailleurs, les nouvelles taxes induites par la réforme fiscale vont conduire les services à une spécialisation du contentieux par type d'impôts: TVA, IRG, contentieux administratif et judiciaire et commissions de recours.

Les aménagements structurels traduisent le souci de prendre en charge les besoins exprimés par les services extérieurs qui ont la difficile mission de mettre en œuvre la réforme fiscale.

La difficulté actuelle de la direction générale des impôts est cependant de traduire le contenu des textes cités ci-dessus.

En effet, on peut relever que certaines sous- directions n'ont pour personnel que leur sous directeur; pour d'autres, la mise en place des bureaux n'est pas achevée puisque certains d'entre eux ne sont pas opérationnels et n'ont pour animateur que le chef de bureau lui-même.

Cette situation résulte de l'absence de locaux qui fait que les directions sont éparpillées à travers le grand Alger, loin de la structure centrale (DGI). Cet éloignement est de nature à entraver la circulation de l'information et la coordination entre les services.

1.2-A l'échelon régional

Le décret exécutif n° 91-60 du 23 février 1991 portant organisation des services extérieurs des impôts et l'arrêté du 30 avril 1991 modifié par l'arrêté du 12 septembre 1994 ont institué neuf (9) directions régionales ayant un rôle fonctionnel de coordination entre les directions de wilaya et la direction générale des impôts.

Elles sont réputées jouer un rôle essentiel en matière de formation et de perfectionnement des agents et de supervision des opérations exécutées.

La DRI n'est pas cependant autonome financièrement; elle dépend entièrement pour ses dépenses de la direction générale des impôts, ce qui évidemment n'est pas sans conséquence sur son fonctionnement d'autant plus qu'elle doit initier un programme de formation, effectuer des missions de contrôle...

A l'exception des régions de Béchar et de Ouargla qui comprennent deux sous-directions, le reste des DRI comprend trois sous-directions.

Il faut relever que le caractère opérationnel de ces sous - directions n'est assuré que grâce au dynamisme de certains chefs des structures puisqu'une bonne partie des bureaux reste sans personnel et pour preuve l'effectif théorique d'une DRI tourne autour d'une moyenne de 80 et il n'est actuellement pourvu qu'à la limite du tiers.

Le manque de moyens matériels est manifeste et cette lacune n'est comblée que par le concours des directions de wilaya. Il y a lieu de savoir à ce sujet et à titre d'exemple que les régies existantes sont limitées à 150.000 DA consacrés très souvent aux frais de mission de l'inspection générale des services fiscaux et le montant alloué est identique pour toutes les DRI quelle que soit leur importance.

Certaines structures ne disposent pas également de journaux officiels et des mises à jour des différents codes.

De plus et en tant qu'organe intermédiaire, les attributions de la direction régionale des impôts du fait de leur généralité semblent faire double emploi avec celles de la DGI et de la direction de wilaya (DW). Outre cet aspect, les gestionnaires mettent en exergue l'insuffisance quantitative et surtout qualitative du personnel mis à leur disposition.

Pourtant le décret n° 91-60 susvisé et les textes pris pour son application mettent à la charge des DRI des prérogatives déterminantes, telles l'étude de la normalisation et des besoins des postes de travail et de veiller à une répartition fonctionnelle des effectifs, l'élaboration des méthodes et procédures de contrôle, le suivi du contentieux.

Cette situation paraît paradoxale eu égard au rôle important dévolu à cette structure dans le cadre de la réforme fiscale dont l'objet principal est la relance de l'activité des services fiscaux. La DRI devrait à cet égard constituer un levier essentiel de l'administration centrale pour la réalisation du programme de la DGI.

De plus, les prérogatives des DRI en matière de suivi et d'évaluation ne sont pas accompagnées de pouvoirs de décision correspondants.

Cette situation ambiguë est de nature à multiplier les conflits et les recours à l'arbitrage de l'administration centrale.

1.3-A l'échelon local

Comme les directions régionales, les directions de wilaya ont été instituées par le décret exécutif n°91-60 du 23 février 1991 et l'arrêté du 30 avril 1991 pris pour son application.

Elles sont classées par ordre d'importance en 4 catégories:

- 1er groupe : 32 wilayate dotées de 5 sous-directions;
- 2ème groupe: 16 wilayate dotées de 4 sous-directions;
- 3ème groupe: 8 wilayate dotées de 2 sous-directions.
- 4ème groupe: les wilayate d'Alger et d'Oran sont subdivisées respectivement en 3 et 2 structures ayant le statut de direction de wilaya comprenant 4 sous-directions chacune.

La classification des directions de wilaya est révisée tous les quatre (4) ans sur la base de critères tenant à l'effectif, au nombre de services, au nombre d'articles pris en charge et au montant du recouvrement.

Les attributions des directions de wilaya qui s'articulent autour de la collecte et du contrôle de l'impôt (liquidation et recouvrement), du contentieux et de la gestion des moyens, seront prises en charge par des sous-directions.

Au plan des effectifs, ces structures accusent des déficits dus notamment au fait que la normalisation a pris en considération l'effectif théorique sans donc tenir compte des agents détachés vers les DRI, au service national...

Les tâches précises dévolues à chaque sous-direction puis à chaque bureau ne sont pas encore déterminées avec précision. Ainsi, l'homologation des rôles liquidés par le centre informatique est effectuée par le seul bureau des rôles alors que cette mission est confiée par l'arrêté du 30 avril 1991 susvisé au bureau des statistiques lorsque les rôles se rapportent aux TCA.

De même, les relations avec la DRI gagneraient à être mieux définies.

Il a été constaté à travers l'examen des textes et l'expérience vécue par les gestionnaires un certain nombre de chevauchements illustrés par les cas suivants:

. l'article 14 de l'arrêté du 30 avril 1991 qui attribue à la sous-direction de la formation de la DRI le pouvoir de définir et d'arrêter les besoins spécifiques en perfectionnement des services fiscaux alors que l'article 31 met à la charge de la direction de wilaya la réalisation des programmes de perfectionnement en plus de la contribution à leur préparation.

La même remarque est à faire au sujet de l'organisation des cycles de perfectionnement dont la DRI est chargée de veiller au bon déroulement; la direction de wilaya devant de son côté contribuer à la réalisation en tant qu'ordonnateur de dépenses, il serait difficile à la sous-direction de la DRI dépourvue de moyens d'accomplir sa tâche en toute liberté.

. l'article 16 fait contribuer la DRI à l'introduction et à l'utilisation de l'outil informatique dans les services fiscaux locaux mais l'article 33 bis confie la gestion de cette opération au bureau de l'organisation et de l'informatique de la sous-direction de la direction de wilaya et sous le contrôle direct de la direction centrale de l'organisation et de l'informatique, ce qui laisse peu de manœuvres à la direction régionale.

. l'article 18 met à la charge de la DRI la diffusion des instructions, circulaires et notes élaborées dans le cadre de l'application de la législation en vigueur (certainement celles reçues de l'administration centrale). L'article 37 donne ce même pouvoir à la DIW et en précisant "les instructions, circulaires et notes reçues de l'administration".

Dans les textes, la DRI est présentée comme un organe de supervision et de contrôle affectant ainsi le caractère fonctionnel des relations avec les D.W .

La réalité amène à dire que si la mission de la DRI doit consister en un droit de regard et d'assistance sur l'activité des DIW, ses attributions nécessitent plus de clarification en vue de distinguer les actions liées à la gestion de celles de contrôle et d'assistance.

Enfin, certaines structures de la direction de wilaya, telle la sous direction du contrôle fiscal, ont été impliquées dans des travaux d'organisation au détriment de leur principale mission qui est la recherche de la matière imposable.

1.4-Les structures techniques

L'unification de la gestion ne peut avoir d'efficacité que si elle est suivie au niveau de la base par le même souci de regroupement et de spécialisation. Ainsi les inspections qui étaient autrefois spécialisées par type d'impôt vont devoir gérer l'ensemble de la fiscalité et les recettes autrefois mixtes vont être scindées en recettes des impôts (recouvrements) et recettes de gestion (tenue de la comptabilité des communes). Les opérations entreprises dans ce cadre accusent des retards parfois importants.

Retards dans la mise en place des inspections polyvalentes

L'objectif de la polyvalence de l'inspection est de mieux cerner les revenus des contribuables. Aussi, la constitution d'un dossier unique au niveau de l'inspection de résidence fixe est nécessaire. Cette action suppose bien entendu une coordination et une collaboration interne et externe très poussée.

Décidée en 1991 (décret n°91-60 du 23 février 1991), la structuration définitive de ces inspections n'a été achevée qu'en 1994.

Le critère de création d'une inspection dans une circonscription territoriale est le nombre de dossiers de contribuables soumis au réel qui peut aller jusqu'à 250 dossiers, mais celui des contribuables soumis au forfait est indéterminé; dans la plupart des cas, il dépasse le nombre de 2.000 par inspection et rapporte souvent plus que le réel.

La majorité des inspections n'ont été opérationnelles que depuis le premier juillet 1994; elles étaient 346 et sont devenues 568 avec la réforme. La phase transitoire prévue par l'article 13 du décret n°91-60 sus-cité n'a pas été concrétisée par la mise en place de centres des impôts regroupant les inspections devant constituer les inspections polyvalentes.

Les mesures d'accompagnement sont par ailleurs caractérisées par de nombreuses défaillances:

. le personnel affecté y compris l'encadrement est loin de répondre aux critères qu'implique cette polyvalence notamment en matière d'enregistrement.

les dossiers des contribuables, transmis aux nouvelles inspections, ne sont pas toujours accompagnés de l'ensemble des éléments se rapportant à l'assiette fiscale, tels les éléments de recoupement.

De plus, les nouvelles inspections ont tendance à négliger le traitement des affaires héritées.

Enfin, les inspections à l'instar de l'ensemble de l'administration fiscale souffrent du manque de locaux, certaines sont situées en dehors de leur circonscription.

Difficultés dans la restructuration des recettes

Cette action de réorganisation vient en complément de la polyvalence des autres structures des impôts. Pour ce faire, la nouvelle organisation vise à permettre au receveur de se consacrer uniquement au recouvrement des impôts, la gestion des finances communales étant assurée par les recettes spécialisées.

L'installation de ces recettes rencontre d'énormes difficultés en raison de l'indisponibilité des locaux.

- pour la région d'Alger: sur 65 recettes seules 44 sont installées;
- pour la région d'Oran : sur 129 recettes seules 96 le sont;
- pour la région d'Annaba: sur 119 recettes seules 73 sont installées

Le cas de Skikda est particulier où aucune nouvelle recette n'a été installée en raison, semble-t-il, du refus de la wilaya d'attribuer des locaux.

En matière de moyens humains et matériels, les recettes comme les inspections présentent une situation alarmante notamment en ce qui concerne le personnel chargé de la tenue de la comptabilité à partie double prévu par l'instruction n° 78 du 17 août 1991.

Au demeurant, cette mise en place n'a pas entraîné l'assainissement des opérations à classer et à régulariser, les trésoriers de wilaya ayant transféré les soldes antérieurs aux receveurs concernés aux fins de prise en charge et de traitement.

Par ailleurs, le transfert de compétences ne s'est pas accompagné de nouveau du transfert des écritures comptables correspondantes, rendant aléatoire toute tentative d'assainissement compte tenu du nombre d'écritures.

Cette situation aura également pour effet d'hypothéquer le recouvrement des impositions concernées.

Les structures techniques (inspections et recettes) éprouvent, en outre, des difficultés en matière d'imprimés. En effet, la complexité de ces derniers et les contraintes en matière d'édition ont fait que pour certaines régions ils n'ont été reçus que 6 mois après l'installation des inspections polyvalentes:

Quant aux imprimés du dossier unique relatif aux entreprises individuelles, les structures d'assiette n'en sont pas pourvues à la date du contrôle.

A cela s'ajoute le retard dans les livraisons amenant certaines directions de wilaya soit à reporter les délais, soit à faire leur propre commande encourant des frais qui avoisinent dans certains cas les 200.000,00 DA.

Pour leur confection, les services extérieurs utilisateurs ne sont pas toujours associés, ceci fait que nombre d'imprimés restent inopérants.

Par ailleurs, l'application des nouveaux impôts a rendu les anciens imprimés obsolètes dans leur majorité; leur importance se mesure en tonnes et aucune opération de récupération n'a été engagée à ce jour en dépit de la place occupée au détriment de l'archivage et des nouveaux imprimés.

Ces difficultés sont encore compliquées par les problèmes de transport du fait que l'impression est centralisée à Alger.

2-Les retards dans la mise en œuvre de l'informatisation des services

L'informatisation des services fiscaux est une préoccupation permanente de l'administration des impôts. Celle-ci était arrivée à la conclusion que " le système actuel n'est pas performant et est surchargé; au niveau local (inspections et recettes), les méthodes de travail et les procédures sont pour la plupart restées manuelles et donc archaïques".

Pour sa part, une mission d'une institution financière notait en août 1989 que "l'actuel système central est obsolète, du fait qu'il n'utilise pas les nouvelles technologies...En fait, les opérations d'assiette et de recouvrement sont pour la plupart dupliquées manuellement par les services extérieurs".

Il apparaît ainsi clairement que la modernisation de l'administration fiscale dépend essentiellement de cette opération.

Face à un tel constat, l'administration fiscale a lancé un plan d'informatisation et érigé par décret exécutif n°92-210 du 29 mai 1992 la structure chargée de piloter cette opération en direction . Le plan élaboré repose sur les principes suivants:

- décentraliser progressivement les traitements;
- centraliser les informations nécessaires aux recoupements et aux statistiques;
- créer un fichier central des contribuables par la mise en place d'un identifiant fiscal.

Pour ce faire, les phases suivantes ont été retenues:

- création de trois centres informatiques régionaux (Alger, Oran et Constantine);
- introduction de la micro-informatique au niveau des recettes et des inspections dans des structures en réseau reliées au système central;
- introduction de la bureautique: les travaux de secrétariat et de documentation seront assurés par l'informatique.

L'ensemble de cette informatisation va permettre les applications suivantes:

- fichier assiette;
- fichier recouvrements;
- fichier contrôle et vérification fiscale;
- fichier de recours;
- fichier des demandes d'achat en franchise.

Ces fichiers permettront de gérer le dossier fiscal unique, de simplifier la déclaration et d'intensifier les opérations de contrôle.

L'achèvement de l'opération est prévue pour l'année 1999. Cependant et d'après les éléments recueillis, le processus d'informatisation a été quelque peu modifié en raison des contraintes de réalisation rencontrées.

2.1-A l'échelon central

Il est assigné à l'informatisation un triple objectif:

- construire le fichier national des contribuables;
- diffuser dans les délais requis la documentation fiscale;
- renforcer l'appareil administratif en vue de permettre aux structures concernées l'exercice du contrôle interne et de gestion.

Cette informatisation consistait en un traitement de l'information fournie par les services extérieurs au niveau du site central avec utilisation de supports techniques de type mécanographique. Avec la création du centre régional d'Alger, cette mission est désormais assurée par ce dernier.

Quoi qu'il en soit, la communication de l'information par les services extérieurs est assurée par voie postale ou par porteur, la liaison informatique n'est pas encore réalisée. Bien plus, le support de l'information reste toujours le papier, la disquette n'étant pas encore utilisée en raison du retard dans le domaine de la codification.

2.2-A l'échelon régional

Cette opération a porté sur la création de trois centres régionaux (Alger, Oran et Constantine) devant prendre en charge les prestations exécutées jusqu'alors par le seul centre d'Alger.

Ils sont destinés à assurer l'émission des rôles et autres titres d'impositions de plusieurs wilayate dans des délais plus courts. Ainsi celui d'Oran, devenu opérationnel, en avril 1995, couvre trois régions et dix-huit wilayate.

Si, au plan fonctionnel, il est encore trop tôt pour émettre une appréciation, il est par contre patent que les moyens humains mis à sa disposition sont qualitativement insuffisants.

En effet, sur une centaine d'agents, on ne dénombre qu'un seul technicien supérieur et un seul ingénieur.

Cette situation serait due au statut peu attrayant de cette catégorie technique classée dans la partie des corps communs, donc exclue du bénéfice des primes et indemnités spécifiques aux agents des impôts.

Le déroulement de carrière de ces agents est également jugé désavantageux comparativement à leurs collègues, indépendamment de l'absence de statut pour certains cadres (chef de centre). Cette situation est de nature à entraver la concrétisation de l'opération, car l'adhésion de ce personnel est déterminante pour la réussite de ladite opération.

2.3-L'informatisation des services opérationnels (recettes et inspection des impôts)

Compte tenu des retards constatés dans le déroulement du processus d'informatisation, il a été décidé en fin d'année 1994, de réduire l'objectif à 100 recettes sur le millier que compte la DGI et ce au cours de la période 1995 - 1998.

Au terme d'une réunion tenue le 23 juillet 1995 avec les directeurs régionaux des impôts, le directeur général a fixé au 31 août 1995 le délai d'achèvement des travaux d'aménagement des recettes à informatiser.

Ce délai ne pourra cependant pas être respecté. Les investigations effectuées par la Cour, à la direction régionale d'Oran par exemple, ont révélé que de nombreux sites concernés ne sont pas en état de recevoir l'équipement informatique. Dans un compte-rendu daté du 18 juillet 1995, le directeur régional conclut que "hormis la direction des impôts d'Oran-Est, l'ensemble des autres structures attend la mise en place de crédits complémentaires au titre des chapitres 34.12 "matériel et mobilier" et 35.11 "entretien et réparation pour aménager et équiper les sites informatiques".

Devant un tel constat la Cour s'interroge sur la nature des éléments d'information pris en compte par le directeur général pour fixer cette échéance.

Par ailleurs et dans le cadre de cette opération, la priorité a été accordée au recouvrement, négligeant quelque peu les services d'assiette dont la gestion nécessite également l'outil informatique (suivi et analyse des déclarations, situations des contribuables au regard de l'ensemble des impôts, traitement des recoupements).

3-Le déficit persistant en personnel

Comme indiqué précédemment et selon l'évaluation des services du ministère des finances (plan d'action janvier 1989), l'effectif des services fiscaux était de 13.453 agents en 1989 alors que "leurs besoins normatifs sont de 25.000 agents".

Le rapport élaboré par la mission internationale sus-indiquée en août 1989 sur la base d'éléments recueillis au niveau d'Alger contient cependant des réserves quant à une augmentation massive des effectifs, en recommandant de planifier sur le moyen terme un éventuel renforcement et ce à "l'issue d'une analyse précise de la situation".

La politique suivie dans le cadre de la réforme a cependant été axée sur le recrutement dans la mesure où les effectifs ont été portés à 17.195 à fin 1991 avec l'objectif d'atteindre 21.450 agents à fin 1995, soit une évolution de plus 60% par rapport aux effectifs annoncés en 1989. Dans ce cadre, l'encadrement a bénéficié en 1990, d'une opération de recrutement de 1.500 inspecteurs principaux.

Encore que les demandes formulées en la matière ne sont pas toujours satisfaites eu égard aux contraintes budgétaires imposées par les pouvoirs publics. Néanmoins, comme indiqué ci-après, l'administration des impôts a bénéficié de crédits importants au titre des rémunérations principales: 1993: 1,375 milliard de DA; 1994: 1,450 milliard de DA.

Il faut signaler à cet égard que le personnel de l'administration des finances a bénéficié d'un régime indemnitaire spécifique à la faveur du décret n° 92-110 du 14 mars 1992 qui a institué une série d'indemnités notamment au profit des responsables des structures techniques

des impôts (40%) et diverses autres indemnités allant de 15 à 35% pour le reste du personnel. Il y a lieu de rappeler que le personnel de ce secteur perçoit déjà une prime de rendement mensuel.

Cet effort de l'Etat à l'égard de l'administration des impôts peut être mesuré à travers l'évolution des crédits ouverts à l'indicatif de cet ordonnateur.

1992: 2,209 milliards DA;

1993: 3,222 milliards DA soit plus de 45,85%;

1994: 3,496 milliards DA soit plus de 8,50%;

1995: 4,167 milliards DA soit plus de 19,19%.

Ces moyens financiers sont jugés insuffisants par les gestionnaires et ne seraient nullement à même de permettre le redéploiement attendu en vue de réduire la fraude et l'évasion fiscales.

Par ailleurs, l'examen des budgets de fonctionnement alloués aux directions de wilaya laisse apparaître une disproportion entre l'importance fiscale des wilayas et les crédits mis à leur disposition.

De plus, la loi de finances complémentaire pour 1992 a également institué un fonds de revenus complémentaires au bénéfice du personnel de l'administration fiscale alimenté par un prélèvement de 50% sur les pénalités perçues sur l'ensemble des impôts.

La répartition de ce prélèvement procure aux intéressés en moyenne annuellement l'équivalent de deux mois de salaires.

Le caractère incitatif de cette prime est toutefois atténué par le fait que les agents participant directement à la réalisation des opérations ne jouissent d'aucun avantage particulier par rapport aux autres agents de l'administration fiscale.

Il ressort, en outre, des constatations de la Cour que l'effort de recrutement n'a pas été convenablement réparti et a été absorbé en grande partie par la restructuration des services "administratifs" au détriment des unités techniques que sont les inspections et les recettes. Il est vrai que les contraintes liées à l'exiguité des locaux réduisent considérablement la marge de manœuvre de l'administration en la matière.

La Cour a relevé à cet égard (wilaya d'Alger) que les inspecteurs recrutés dans le cadre de la mise en place des réformes ne sont pas à ce jour titularisés et ont le statut de vacataire. Ils sont manifestement sous-utilisés.

Au-delà de l'aspect quantitatif développé ci-dessus, l'administration fiscale a entamé des actions de formation après avoir constaté dans son rapport de 1989 que "la composition du personnel est totalement déséquilibrée puisque celui d'encadrement représente 4% des effectifs, les agents d'exécution 36% et les agents de maîtrise (inspecteurs et contrôleurs) 60%; ces derniers étant peu opérationnels du fait d'une formation professionnelle très insuffisante".

A la même période un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) relevait que 40% des agents n'ont reçu qu'une éducation primaire et que les actions de formation devraient concerner 70% des effectifs.

Les missions de formation et de perfectionnement ont été prises en charge par une sous-direction au niveau central assistée de structures régionales et de wilaya.

Un programme de formation a été élaboré et a consisté, en attendant l'ouverture de l'école nationale des impôts, en une formation de longue durée à l'institut national des finances, à l'institut national de commerce et aux centres de formation administrative.

Des actions de perfectionnement au profit des receveurs pour des périodes de trois (3) mois ont été également enregistrées en plus de l'organisation de séminaires.

Ces actions de formation ont été cependant menées dans des conditions difficiles (manque de locaux, encadrement pas toujours disponible) et sont intervenues avec beaucoup de retard.

Ainsi, les cycles de formation (3 à 20 jours) n'ont débuté pour la plupart que le mois de mai 1994 alors que la réforme est entrée en application le 1^{er} janvier 1992.

En dépit des efforts consentis par l'administration en ce domaine, les besoins en formation sont loin d'être satisfaits, notamment dans les domaines de la comptabilité commerciale (inspections) et de la comptabilité publique (recettes). De nombreuses erreurs et anomalies dans les bilans des contribuables ont été relevées par la Cour.

Par ailleurs, la comptabilité à partie double n'était pas encore maîtrisée en 1995 par les receveurs, indépendamment des retards dans l'assainissement des écritures comptables.

En matière d'informatisation, les personnels des structures techniques n'ont pas bénéficié de programme de formation approprié, alors que le plan d'action du ministère des finances de 1989 prévoyait pour fin 1990 la formation de 8.000 agents utilisateurs.

Il y a lieu de signaler, par ailleurs, que la concrétisation des projets relatifs à l'école nationale des impôts et aux trois (03) centres régionaux de perfectionnement et de documentation enregistre des retards (au niveau du plan).

Enfin, il a été observé que le rôle dévolu à la DRI en matière de formation n'est pas correctement assumé.

En effet, la sous-direction de la formation de la DRI est chargée de définir les besoins spécifiques en matière de perfectionnement. C'est une tâche à l'évidence qui nécessite du personnel et une connaissance approfondie du secteur, conditions que les sous-directions nouvellement mises en place ne sont pas à même de réunir.

Quant à assurer l'organisation matérielle des cycles de perfectionnement, les instituts deviennent plus réticents en raison des retards accusés dans les remboursements des frais engagés.

Il en est de même pour les supports pédagogiques et de leur implication qui sont très difficiles à obtenir si ce n'est par le dynamisme des agents concernés.

4-Le retard dans la mise en place de moyens de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

En réalité l'ensemble des mesures évoquées ci-avant ont pour finalité la réduction, voire l'éradication du phénomène de fraude et d'évasion fiscales.

Néanmoins, certaines actions constituent des éléments essentiels à cette opération, il s'agit notamment:

- de la constitution du dossier unique du contribuable;
- du développement des actions de collecte de l'information;
- de la création d'un fichier des contribuables par la mise en place d'un identifiant fiscal et enfin du renforcement du contrôle fiscal associé à un meilleur traitement du contentieux.

Des investigations effectuées par la Cour ont révélé qu'en dépit des efforts déployés, des progrès tangibles restent à faire.

Dossier unique du contribuable

L'instauration du dossier unique est destinée à permettre la centralisation de l'ensemble des informations se rapportant à un contribuable, tant en ce qui concerne les renseignements permanents que ses différentes déclarations.

Les premiers résultats de cette opération sont à nuancer dans la mesure où des divergences dans les déclarations ont été relevées par la Cour; ce qui dénote pour le moins le mauvais suivi des dossiers.

Par ailleurs, cette nouvelle procédure suppose une collaboration très poussée des différents services (internes et externes), très difficile à obtenir en raison des cloisonnements desdits services.

Développement des actions de collecte de l'information

Ces actions se traduisent, d'une part, par la recherche de l'information auprès d'organismes et institutions habilités (banque, sécurité sociale, douane, registre de commerce...) et, d'autre part, par la réalisation de travaux de recensement. En réalité, ces informations ne sont ni recherchées, ni exploitées systématiquement lorsqu'elles sont disponibles. Quant aux opérations de recensement, elles revêtent quasiment un caractère exceptionnel.

Les constatations de la Cour en ce domaine permettent d'affirmer que la situation prévalant avant 1992 est loin de s'améliorer en ce sens que l'information fiscale ne parvient pas régulièrement au service d'assiette.

Création d'un fichier du contribuable par la mise en place d'un identifiant fiscal

Le fichier est constitué à l'échelon central et local (wilaya). Il est composé en réalité de plusieurs sous-fichiers se rapportant aux activités, au patrimoine y compris les signes extérieurs de richesse.

L'objectif visé par la mise en place de ces fichiers est la création d'un système de gestion de base de données fiscales. Selon ses promoteurs, ce système permettra:

- la centralisation et le stockage à différents niveaux des informations fiscales;
- le suivi et les modifications pouvant affecter cette information;
- la diffusion des informations mémorisées pour le contrôle de la situation fiscale du contribuable.

La mise en œuvre effective de l'identifiant fiscal a été fixée au premier juillet 1995.

Cependant et au regard de l'état d'avancement de l'opération lors du contrôle de la Cour, cette échéance ne pourrait probablement pas être respectée.

Pour certaines wilayas, ce retard est d'une grande ampleur (40% de réalisation).

Ces retards observés sont expliqués par:

- la non-production par les contribuables des extraits de naissance requis;
- le non-retrait des cartes d'identification fiscale. Actuellement, seuls les importateurs procèdent au retrait de cette pièce indispensable pour l'accomplissement des formalités douanières

Le contrôle fiscal

L'examen de cette activité nous amène à poser le problème de la fraude fiscale contre laquelle diverses actions sont menées et cela depuis 1984, date à laquelle des commissions ad-hoc furent constituées et dont les travaux aboutirent à la création d'une brigade spéciale de recherche et de contrôle dont la durée de vie n'a été que d'une année; le reste des mesures a consisté en actions sporadiques à l'égard des activités bien définies.

Un contrôle fiscal efficace implique la mise en œuvre de procédures et moyens spécifiques prescrits tels:

- la mise en place des normes et l'harmonisation des coefficients pour le contrôle des déclarations fiscales;
- l'institution d'une valeur vénale normalisée en matière immobilière;
- le traitement judiciaire des infractions fiscales;
- le recensement fiscal et la recherche de la matière imposable;
- l'intensification du contrôle sur place.

Ce sont là des actions dont la réalisation et l'application dépendront de l'amélioration des moyens d'intervention, de la transparence des transactions, d'actions combinées de contrôle et du développement du civisme fiscal.

L'intervention des services de contrôle des impôts est cependant nettement insuffisante, voire insignifiante pour dissuader les contribuables malveillants.

Ainsi, pour la région de Annaba, le nombre d'affaires contrôlées en 1992 - 1993 est de 151 alors que la population fiscale est de 16.537 et les agents sont au nombre de 42.

A Oran, le nombre d'affaires contrôlées pour les deux années (1992 et 1993) est de 413 alors que la population fiscale est de 108.925 et le nombre d'agents est de 105.

Ces chiffres sont révélateurs de moyens humains très réduits pour la charge de travail. Sur le plan méthodologique, les vérificateurs restent également démunis si l'on excepte la circulaire n°52 de février 1994 qui a réglementé l'activité de vérification. Un guide de vérification est certes sur le point d'être distribué mais les monographies, instrument indispensable du contrôle fiscal, restent à établir.

En matière de patrimoine, le décret exécutif n° 93-271 du 10 novembre 1993 a fixé les méthodes d'évaluation des biens immobiliers. Ce décret a été suivi d'une circulaire explicative en mai 1994 qui pose des critères difficilement applicables; car faisant intervenir soit des structures sur lesquelles l'administration n'a pas d'autorité telle que la coordination avec les

délégations exécutives dans le cadre de commissions mixtes pour fixer les secteurs, soit des spécialités (le génie civil, le météré etc..) pour faire des appréciations techniques sur la qualité de la construction et des matériaux utilisés que les services fiscaux ne maîtrisent pas.

Ajoutons à cela que l'impôt sur le patrimoine est nouveau dans le système fiscal algérien et aucune formation ni sensibilisation n'ont été assurées quant à sa définition et à son assiette.

La lecture des statistiques en matière de vérification de comptabilité donne les résultats suivants:

- année 1992: 799 affaires avec un redressement de 885.457.584 DA et 559 vérificateurs.
- année 1993: 865 affaires avec un redressement de 1.419.583.730 DA et 500 vérificateurs.

Ces chiffres n'incluent pas évidemment les contrôles d'évaluation des prix qui ont été et à titre provisoire pour l'année 1994 de 9.835, ce qui induit une réévaluation de 600.887.000,00 DA.

S'agissant des redressements, il faut préciser qu'ils donnent lieu dans la plupart des cas à des situations contentieuses.

Le contentieux fiscal

Le contentieux en matière fiscale passe par les phase administrative , d'arbitrage et juridictionnelle.

L'examen du contentieux dans sa phase administrative laisse apparaître un volume important de dossiers à instruire. Ce retard est dû au fait que l'avis de la commission est souvent précédé par une enquête qui peut durer, selon les éléments du dossier, plus de huit (08) mois.

Ainsi, pour les recours gracieux qui relèvent des directions régionales, on peut noter que pour la DRI d'Alger il y avait 123 recours inscrits au premier semestre 1995 dont 37 datent de 1993 et 25 de 1994 et seulement 7 en 1995; le nombre des affaires liquidées est apparemment supérieur (131) aux affaires inscrites et malgré cela 16 affaires restent en instance. Ce cas pose en réalité le problème de la fiabilité des statistiques.

De plus, il est constaté une certaine lenteur dans le traitement des recours puisque 5% des recours ont attendu deux (02) ans pour être réglés et sachant que ces recours par analogie à ceux faits devant les commissions (de daïra, de wilaya et centrale) ne sont pas suspensifs en vertu des articles 300 alinéa 12, 301 - 3/6, 302 - 2/6. Quid alors des pénalités qui vont en résulter dans le cas de rejet, d'autant plus que l'article 404 ne prévoit pas l'annulation ou la réduction des pénalités qui sont liées à l'imposition réduite ou annulée?

La DRI d'Oran avait à la même période 89 affaires à traiter dont seulement 2 en 1992, 3 en 1993, 39 en 1994 et 45 en 1995; sur ce total 24 ont été rejetées et 23 ont abouti à des remises de 2.740.316,93 DA.

Au niveau des DIW, le volume des instances devient plus important puisque l'état fait au premier semestre 1995 donne les chiffres suivants:

- région d'Alger : 2.508 affaires dont 498 datent depuis 1992, 513 depuis 1993, 1.038 depuis 1994 et 459 enregistrées en 1995; sur ce nombre 70% ont été liquidées
- région d'Oran : 3719 affaires sur lesquelles 53% ont été liquidées.

Enfin, toutes les demandes en admission en non-valeur sont actuellement en instance.

Pour ce qui est du contentieux dans sa phase "arbitrage", il est caractérisé par des particularités et des contraintes liées à la mise en place des commissions de recours, à leur composition et à leur fonctionnement.

La mise en place des commissions

C'est l'un des domaines dont l'examen met en relief l'isolement de l'administration fiscale puisque, dans les 4 DRI objet du présent contrôle, les commissions de daïra ne sont pas toutes installées, et dans certains cas, l'installation s'est faite en l'absence du chef de daïra, principal concerné. De plus, elles ne sont pas toutes fonctionnelles.

Les commissions de wilaya ne sont pas toutes opérationnelles non plus et quand elles le sont, elles n'ont pas siégé depuis une année.

La commission centrale de recours (CCR) éprouve également des difficultés puisque le poste de président a été longtemps vacant. De plus, ses réunions sont souvent reportées en raison de l'indisponibilité de ses membres, ce qui ne permet pas d'atteindre le quorum requis.

Il est à relever, par ailleurs, que la commission centrale est composée de membres appartenant à des structures techniques donc plus ou moins proches du secteur; il n'en est pas de même pour les commissions de daïra et de wilaya où la majorité est constituée par des contribuables dont la plupart ne maîtrise pas la fiscalité et la DIW n'a aucun recours contre les décisions desdites commissions.

Ce déséquilibre est néanmoins compensé au profit de l'administration fiscale puisque c'est elle qui anime pratiquement les travaux des commissions par le biais du secrétariat ou du rapporteur.

Les difficultés évoquées ci-dessus ont eu un effet négatif sur le fonctionnement de ces commissions et ce, à la lumière des résultats enregistrés dans les deux régions les plus importantes:

- Alger: les commissions de daïra ont en instance 352 affaires dont 78 de 1992, 54 de 1993, 163 de 1994 et 57 de 1995; au premier semestre 1995, aucune affaire n'a été examinée.

Les commissions de wilaya ont 128 affaires dont 40 de 1992, 76 de 1993, 12 de 1994 et aucune n'a été examinée.

Les commissions de wilaya ont à leur charge pour la même période 68 dossiers et aucun n'a été examiné à ce jour, alors que le code des impôts impose une réunion par trimestre.

- Oran: les commissions de daïra totalisent, au premier semestre 1995, 1.133 affaires dont 97 enregistrées en 1992, 213 en 1993, 534 en 1994 et 289 en 1995. Les affaires en instance à la même période sont de 917 soit seulement 216 dossiers liquidés et cela en 14 réunions pour cinq (5) années, soit une moyenne annuelle de 3, alors que le code n'a fixé aucune périodicité pour de telles réunions qui peuvent se tenir sur simple convocation du président. Ces recours ont été sanctionnés par 173 rejets.

L'étude des dossiers examinés par ces commissions de daïra montre que les avis de ces commissions ne sont pas formalisés; ils sont simplement reproduits au verso de la décision du directeur notifiée au contribuable. Or d'après les articles 300 et 301, ces avis, signés par le président de la commission, sont notifiés au directeur des impôts par le secrétariat de cette commission.

Ajoutons à celà que ces avis ne sont pas motivés contrairement aux dispositions du code; ils ne font que reprendre le résultat de l'examen sans aucune qualification juridique et dans la quasi-totalité des cas ils reprennent le rapport de l'administratoïn fiscalè.

Au niveau de la commission centrale de recours (CCR) , les affaires programmées ne sont pas toujours examinées. Ainsi en 1994, 21 affaires sur les 116 prévues n'ont pu être traitées . Cependant, en 1995, (30 juin) une nette amélioration a été observée dans la mesure où un seul dossier sur les 31 inscrits est resté en suspens.

Au total le nombre de dossiers en instance s'élève à 333 dont 60 datent de 1992, 75 de 1993 et 124 de 1994, le reste étant enregistré en 1995, (30 juin 1995). Au vu du nombre de dossiers examinés, la CCR a fait preuve de plus de dynamisme que les commissions locales.

Enfin, la phase juridictionnelle du contentieux intervient après les décisions défavorables notifiées par les autorités administratives.

Le contentieux juridictionnel, selon les services de la DGI, est marqué par la même lenteur que celui dévolu aux commissions pour les quatre (4) années de référence, les chiffres arrêtés à la date du contrôle (premier semestre 1995) sont les suivants:

- Chambres Administratives : 755 affaires dont 180 ont été engagées depuis 1992, 214 depuis 1993, 211 depuis 1994 et 150 en 1995.
- Cour suprême: 219 affaires soit 44 en 1992, 75 en 1993, 67 en 1994 et 33 en 1995.

5-Le réaménagement de la fiscalité

Le renforcement qualitatif et quantitatif des moyens étant jugé insuffisant pour améliorer le rendement de l'appareil fiscal, il a été décidé de procéder au réaménagement de la fiscalité pour s'inscrire dans un système fiscal plus simple s'articulant autour de deux volets: impôts sur le revenu (personnes et sociétés) et sur la dépense (TVA).

La mise en œuvre de cette réforme s'est accompagnée de nombreuses difficultés dans l'application de ces nouveaux impôts.

S'agissant de l'impôt sur la dépense, il y a lieu de rappeler qu'il nécessite un circuit commercial transparent avec l'utilisation de la facture.

En l'état actuel des pratiques commerciales de notre pays et selon les informations recueillies auprès des inspections, cette condition est loin d'être remplie et la TVA a constitué une occasion pour les entreprises, par des pratiques spéculatives, de prélever cette taxe sans la reverser au Trésor.

En effet:

- la limitation du champ d'application de la TVA a fait que certaines entreprises qui commercialisent des produits assujettis et non assujettis soumettent l'ensemble de leurs transactions à la TVA.
- la non-transparence qui règne sur les activités commerciales et la non-exploitation systématique des recoupements font que l'administration fiscale n'a pas connaissance des achats effectués.

- les opérations des secteurs exonérés de la TVA sont alignées sur celles dont les prix y sont assujettis.

- l'application de la TVA a engendré la pratique des factures fictives pour bénéficier de la déduction.

- d'autres assujettis profitant des défaillances de l'administration fiscale déclarent "néant" alors qu'ils sont en activité s'octroyant indûment le produit de la TVA.

- le bénéfice des franchises aboutit souvent à des ventes en l'état alors que le bénéficiaire est supposé faire une opération de transformation.

Les recouvrements au titre de la TVA ont été, selon les données de la DGI de 39,933 milliards de DA en 1992 dont 44% à l'importation. Le montant global a progressé de 13% en 1993 mais la part de la TVA à l'importation a été ramenée à 33%.

Cependant, en 1994, la TVA perçue à l'importation représente 94% de la TVA intérieure.

L'impôt sur le revenu global (IRG) appelle lui aussi quelques observations:

- le suivi du revenu et donc son imposition demande une centralisation de l'information sur ce revenu, ceci nécessite une fiabilité de l'information et son traitement par des moyens informatiques. Ces deux conditions ne sont pas encore réunies à la date du contrôle.

- l'imposition du revenu doit prendre en considération les particularités de constitution ou d'obtention de ce revenu afin d'atteindre le revenu le plus important. Ainsi, par exemple, au sud l'imposition porte sur le revenu de l'élevage qui est très difficile à cerner et moins important que celui des maquignons et des chevillards difficilement maîtrisable.

- le barème de l'IRG est le même pour toutes les catégories sociales quelle que soit la sincérité de leurs déclarations. Celles-ci restent dans l'ensemble minorées à l'exception des fonctionnaires et employés du secteur public économique. Cette uniformisation de barème sanctionnent négativement les revenus régulièrement déclarés.

Au plan statistique, la part des salaires dans l'IRG demeure importante avec 44,81% des impôts directs en 1993.

- enfin l'impôt sur les bénéfices (IBS) reste actuellement un impôt lié au secteur public caractérisé par des déficits souvent reportés, aussi est-il trop tôt pour juger de son impact.

Pour l'année 1992, sur un total des recouvrements (taux normal) de 2.939.711.378, le secteur public a contribué pour 75%, alors que pour le taux réduit (bénéfices réinvestis) le secteur privé a participé avec 14.698.744 à hauteur de 43%.

Le niveau des bénéfices réinvestis (1,18% des droits au taux normal) est jugé peu significatif par rapport aux objectifs attendus de cette incitation.

Cependant, les résultats des différents impôts en particulier l'IRG et l'IBS montrent que la méthode utilisée dans le calcul du taux de livraison ne permet pas toujours d'apprécier la réalité du rendement fiscal, car elle ne prend pas en considération l'augmentation du nombre d'articles dont le taux de variation est d'ailleurs calculé à part. Ainsi et, à titre d'exemple, le taux de variation des droits IRG pour les années 1992 et 1993 est de 1,81 d'après les statistiques; mais quand on inclut le nombre d'articles dans le calcul du rendement moyen de chaque année, le taux de variation diminue à 1,28.

La collecte des statistiques telle qu'elle est appliquée actuellement (absence de prévision, de vulgarisation des supports, de définition du circuit d'information, de phase de contrôle au niveau des DIW - DRI - DGI) peut engendrer des erreurs et accaparer du temps aux structures locales opérationnelles.

En conclusion, il est possible de relever que la réforme fiscale, perçue dans son ensemble, est toujours en cours.

Si le dispositif juridique est quasiment achevé, il reste que les mesures d'accompagnement liées à la modernisation des moyens et des méthodes de gestion tardent à se concrétiser.

Les investigations effectuées par la Cour auprès de certaines inspections situées à Alger n'incitent pas à l'optimisme quant à la maîtrise de l'assiette, objectif principal de la réforme. Ces structures présentent en effet des défaillances de nature variée: méthodes de gestion, motivation, environnement.

La situation en ce domaine a en réalité peu évolué par rapport à l'année 1992.

Il est à craindre que si des mesures plus énergiques ne sont pas prises et ce, dans des délais très courts, la contribution revenant à l'Etat revêtira un caractère symbolique par rapport à la réalité des revenus tirés de l'activité commerciale.

Cette éventualité, déjà signalée par la Cour dans son rapport annuel de 1993, prend en considération non seulement la situation des services fiscaux, mais aussi et surtout la restructuration de notre économie qui donnera lieu à la multiplication d'agents économiques privés et à de nouvelles formes d'activités et d'organisations de plus en plus complexes.

Il appartiendra alors aux pouvoirs publics d'impliquer d'autres parties dans le processus de réforme fiscale engagé. Jusqu'à maintenant, cette opération est prise en charge de façon isolée par l'administration fiscale, l'environnement détenteur de l'information concernant la matière imposable ne s'imposant aucune obligation à l'égard du fisc.

Par ailleurs, on relèvera que pour la mise en œuvre de cette réforme, les aspects liés aux conditions de travail et à la gestion des carrières, n'ont pas été suffisamment appréhendés alors qu'ils en constituent les principaux vecteurs dont dépend la réussite des mesures.

Enfin, toute une mentalité du contribuable reste à forger; elle est le corollaire de la transparence dans la gestion des deniers publics, elle-même traduisant l'idée que la finalité de l'impôt est la satisfaction de l'intérêt général.

RÉPONSE DU MINISTRE DES FINANCES

Les observations de la Cour peuvent être regroupées autour des thèmes suivants :

- . Organisation et fonctionnement des services ;*
- . Informatisation ;*
- . Ressources humaines ;*
- . Gestion de l'assiette de l'impôt ;*
- . Gestion du contentieux de l'impôt.*

I-l'organisation et le fonctionnement des services fiscaux

1-Manque d'autonomie financière de la direction régionale des impôts et de pouvoir de décision au directeur régional, effectifs insuffisants de cette structure ; chevauchement avec les attributions du directeur de wilaya ; sous-régies des régions insuffisantes

La direction régionale est chargée, pour l'essentiel, du suivi, de l'animation et du contrôle de l'ensemble des activités des directions de wilaya. Elle en assure la coordination vis à vis des services centraux qu'elle représente auprès des structures déconcentrées.

Elle relaie les instructions de l'administration centrale sur le terrain et veille à leur mise en oeuvre. Elle rend compte du résultat de ses activités de contrôle à l'administration centrale. Le directeur régional participe à la notation des responsables de sa circonscription et donne son avis sur tous les mouvements et toutes les nominations aux postes supérieurs.

Echelon de liaison privilégié, il élabore et suit l'exécution du programme de formation et de perfectionnement des agents de tous grades.

Ses compétences ne peuvent pas chevaucher avec ceux du directeur de wilaya dans les missions essentielles de gestion de l'assiette, du recouvrement et du contentieux de l'impôt et qui jouit, pour ce faire, d'une autonomie de gestion. Six années après la mise en place de cette organisation, aucun cas concret, important et susceptible de gêner le fonctionnement des services n'a été signalé.

De même, il ne nous paraît pas que les articles 14 et 31 de l'arrêté du 30 avril 1991 créent des chevauchements, de même pour les articles 18 et 37.

*Par contre, la remarque concernant les articles 16 et 33 bis relatifs à l'informatique est pertinente. En 1991, la doctrine concernant les modalités de développement et de gestion de cette activité n'était pas bien assise. **Une réévaluation générale des conditions de prise en charge de cette activité au niveau central et local est actuellement en cours, compte tenu des conclusions du schéma directeur informatique.***

L'autonomie financière ne peut être accordée à la direction régionale compte tenu du volume réduit des moyens tant humains que matériels que celle-ci est appelée à gérer. A ce propos, il a été cité l'effectif normatif de 80 personnes pour le fonctionnement de la direction régionale. Ce chiffre est excessif. Une direction régionale doit pouvoir fonctionner normalement avec moins d'une cinquantaine d'agents, compte tenu de l'organisation adoptée.

Actuellement, les directions régionales fonctionnent avec une moyenne de 35 agents de tous grades.

L'autonomie financière de la direction régionale ne peut se concevoir que si le directeur de wilaya en est lui-même dépouillé. Alors, le directeur régional deviendrait ordonnateur pour toutes les wilayas de ses circonscription. C'est une option qui a été examinée et volontairement rejetée, puisqu'elle se traduit par un découplage entre la responsabilité exercée et la gestion des moyens consacrés à l'exercice de cette responsabilité et donc par une déresponsabilisation de ceux qui, en définitive, ont une obligation de résultat.

Par contre, l'idée d'une décentralisation des crédits en matière de formation nous paraît réalisable. Elle nécessite l'intervention d'un texte modificatif du décret portant organisation des services extérieurs de l'administration fiscale.

En ce qui concerne le pouvoir de décision, il convient de faire remarquer que même les directeurs centraux, y compris le chef de l'inspection générale des services, n'ont de pouvoir hiérarchique sur les directeurs de wilaya. Ceci est normal, aucun fonctionnaire ne saurait fonctionner avec plusieurs autorités simultanément. Il appartient à tous ces responsables de faire, en conclusion de leur mission de contrôle, les propositions de sanctions positives ou négatives à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

La remarque de la Cour sur l'insuffisance de la sous-régie est partagée par l'administration qui a procédé récemment à son relèvement pour les régions importantes.

De toute évidence, les relations qu'entretient la direction régionale avec les directions de wilaya et centrales devaient faire l'objet d'un examen après quelques années d'activité. Une journée d'études y a été spécialement consacrée le 23 juillet 1995.

2-Disproportion entre l'importance fiscale des wilayas et les crédits mis à leur disposition

Il n'y a effectivement pas nécessairement correspondance exacte entre la densité et les crédits au titre de l'entretien, de l'équipement ou des déplacements. D'autres facteurs entrent en jeu : dispersion des infrastructures, éloignement géographique, nombre total de sites occupés, état plus ou moins bon des locaux, travaux à réaliser spécialement pour la sécurité, mais l'essentiel des crédits concernent les frais de personnels dont la répartition est, elle, liée à la densité de la wilaya sauf le cas de certaines wilayas dont la plus notable est Alger dont les effectifs accusent un déficit.

3-Fonctionnement des inspections polyvalentes : étape intermédiaire du centre des impôts non réalisée ; dossiers incomplets ; nombre peu élevé des agents de l'enregistrement ; locaux insuffisants ; nombre de dossiers par inspection trop élevé, dossier unique retardé ; retard dans les livraisons d'imprimés et services extérieurs non associés à leur conception

En raison de la non-disponibilité d'infrastructures correspondantes et du retard constaté dans la réalisation des centres financiers et des impôts, la phase transitoire de création de ces centres devant, dans un premier temps, regrouper les différentes inspections d'assiette, n'a pu connaître d'application.

Aussi, il a paru opportun, afin de ne pas différer davantage l'implantation de structures devant accompagner et servir d'appui à la réforme fiscale, de mettre directement en place les inspections polyvalentes.

Entamée en février 1994, cette opération s'est achevée en juillet de la même année.

Les critères de création retenus sont ceux en vigueur dans d'autres pays et les circonscriptions territoriales couvrant ces inspections ont été délimitées suivant le découpage le plus harmonieux possible.

Le personnel y affecté a été choisi et réparti en fonction de l'importance de chaque bureau. Les agents affectés précédemment aux deux inspections de l'enregistrement et du timbre que comptaient les wilayas importantes (une dizaine) ont été appelés à pourvoir les services de la fiscalité immobilière institués au sein de chaque nouvelle inspection. Cela explique leur nombre peu élevé. La formation a pris en charge cet aspect du service et un accent particulier est mis à former rapidement des agents de cette spécialité. Ces unités administratives ont bénéficié de l'apport direct des agents issus des cycles de formation et ont été renforcés à partir du deuxième semestre 1995 par le recrutement sur titres de mille (1000) inspecteurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Des problèmes inhérents à toute réorganisation de cette envergure ont inévitablement accompagné la mise en place et le démarrage de ces inspections.

Toutefois, les services ont entamé des actions en vue de compléter les dossiers reçus par une meilleure exploitation des archives et d'apurer dans de bonnes proportions les affaires, notamment contentieuses.

Pour ce qui est de l'approvisionnement des services en imprimés, ceux utilisés et/ou fournis aux contribuables, il se fait régulièrement après avoir connu quelques contraintes en 1995. Les documents sont disponibles en quantité et actualisés par une commission se réunissant périodiquement, composée notamment des responsables locaux : directeurs régionaux et directeurs de wilaya. Contrairement à ce qui est avancé dans la note d'insertion, les services extérieurs sont donc

effectivement associés à leur conception. Leur impression reste centralisée à Alger eu égard à la qualité des entreprises sous-traitantes, l'imprimerie officielle et l'ENAG Réghaïa. Le problème particulier du transport est conjoncturel, puisque lié à la situation sécuritaire.

En ce qui concerne les imprimés obsolètes, des mesures ont été prises pour leur retrait et leur recyclage par une entreprise spécialisée.

Le nombre de contribuables forfaitaires est effectivement élevé, mais le traitement de ces dossiers est beaucoup plus sommaire puisque le contrat de forfait est conclu pour une période de deux années. Néanmoins, consciente de l'amplitude de la tâche, l'administration a demandé l'inscription dans le projet de loi de finances pour 1997, d'une mesure qui porte à trois années la durée du contrat de forfait.

L'indisponibilité des locaux est un fait avéré. Le programme mis en route pour la réalisation des hôtels des finances et des centres financiers en est la seule solution. Les premiers édifices commencent à être réceptionnés.

4-Mauvaise maîtrise de la comptabilité des receveurs, transfert d'écriture non assuré

Le personnel comptable bénéficie, en priorité, des cycles de perfectionnement et la pratique de la comptabilité à partie double, insuffisamment dominée à partir de 1994, présente des signes incontestables d'amélioration.

L'assainissement des écritures comptables s'effectue dans des conditions satisfaisantes. Rien n'indique que les délais fixés à trois années à partir de 1995, pour mener à bien ces opérations, ne seront pas respectés. Des résultats enregistrés à la fin octobre 1996 indiquent que les comptes

d'avances et de consignations ont été régularisés dans une proportion allant de 40 à 90% selon la nature de ces comptes.

Cette situation est restée sans influence sur le volume des recouvrements puisque les actions engagées dans ce domaine ont permis de réaliser les prévisions de recettes fiscales de l'Etat et des collectivités et de multiplier par trois (03) le produit de la perception hors hydrocarbures et hors douanes entre 1991 et 1996.

II-L'informatisation

1-Transfert d'informations sur support papier, liaison informatique non assurée

La remarque de la Cour n'est pas précise. S'il s'agit des liaisons entre le centre national et les centres régionaux informatiques d'Oran et de Constantine, elles sont aujourd'hui entièrement assurées par le réseau de transmission de données X25 des P et T. Celle d'Oran depuis 1995, celle de Constantine, depuis octobre 1996.

S'il s'agit des transferts entre les directions de wilaya, les inspections, les recettes d'une part et les centres régionaux d'autre part, il est clair qu'elles ne peuvent se faire que sur papier tant que les structures citées ne sont pas informatisées et c'est l'objet du schéma directeur en cours de mise en place.

Sur les cent premières recettes informatisées en 1995, 50 sont en cours de branchement sur le réseau de transmission de données X25.

Signalons au passage, que la liaison avec l'un de nos principaux partenaires, la douane, est aujourd'hui assurée sur le réseau X25.

2-Personnel informaticien insuffisant, statut peu attrayant

Le problème des effectifs a été pris en charge et il a été procédé au recrutement, en 1996, de 142 agents de cette spécialité dont 62 ingénieurs d'Etat et 52 techniciens supérieurs.

Par contre le problème de la situation de cette catégorie de personnel reste entier et ce pour toutes les administrations qui doivent s'informatiser. Dès qu'un cadre informaticien acquiert une bonne expérience, il quitte la fonction publique. Cette préoccupation a été clairement exprimée lors des journées sur la fiscalité organisées en avril 1996 au palais des nations.

3-Priorité accordée aux services de recouvrement, négligeant quelque peu les services d'assiette ; pas de formation utilisateurs

Dans son diagnostic de la situation antérieure aux réformes, la Cour, avec beaucoup de pertinence, signalait le niveau anormalement bas d'apurement des rôles, avec des taux moyens descendus à 53%, voire moins dans certains cas particuliers, et imputait ces mauvaises performances à plusieurs facteurs dont l'utilisation de méthodes archaïques de gestion des recettes et à l'insuffisance des effectifs.

*C'est ce constat que nous partageons totalement, qui est à la base de notre décision d'accorder la première priorité à cette activité. **Il ne sert à rien d'asseoir des impôts s'ils ne sont pas recouverts.** Cela prive le Trésor de ressources, cela décrédibilise l'action de l'Etat et cela entraîne des dépenses inutiles.*

Néanmoins, les services d'assiette ne sont pas oubliés. Les logiciels les concernant sont en cours de test dans une inspection et une première tranche d'inspections sera équipée fin 1997.

La formation "utilisateur" ne pouvait se faire avant que le matériel ne soit en place. 200 agents des recettes ont été formés depuis l'installation des cent réseaux. Tous les autres agents seront formés au fur et à mesure de l'équipement de leur service.

4-Réduction du programme à cent recettes ; délais irréalistes

Sans préciser ses sources, la Cour rapporte que, compte tenu des retards dans le processus d'informatisation, il aurait été décidé en fin d'année 1994 de réduire l'objectif à cent recettes sur la période 1995-1998. Il semble y avoir quiproquo.

Il est clair que l'informatisation de l'administration fiscale a subi, comme celle de toutes les activités administratives et économiques du pays, un retard de plus de quinze ans. mais c'est, au contraire, pour gagner du temps, que la décision a été prise d'anticiper les conclusions des études, entamées en 1993 et achevées en 1995, relatives au schéma directeur informatique, en demandant et en obtenant l'inscription d'une opération d'acquisition de cent réseaux (bien qu'intitulée 500 micros dans la première décision avant réévaluation, l'opération porte sur exactement le même nombre de matériels).

Il n'a jamais été question de réduire le programme. Bien au contraire, dès l'opération réalisée en 1995, il a été demandé et obtenu l'inscription d'une nouvelle opération pour 150 réseaux dont l'acquisition est en cours.

Le programme global porte sur quelques 5000 matériels à acquérir à l'horizon 2000. Il touche toutes les structures dans le cadre d'un schéma directeur bien articulé, dont chaque étape est aujourd'hui connue.

Enfin, la Cour s'interroge sur les raisons qui ont amené la hiérarchie à fixer des délais jugés trop contraignants pour l'aménagement des sites destinés à recevoir les équipements. Il est parfois nécessaire de fixer des objectifs volontaristes, si tant est, que donner cinq semaines à ses services pour

placer des prises de courant et un climatiseur, mérite ce qualificatif. L'argument relatif aux crédits étant fallacieux, les services avaient toute la latitude pour puiser dans les crédits dont ils disposaient pour la gestion courante, en attendant la dotation complémentaire pour cette opération spéciale.

III-Les ressources humaines

1-Personnel insuffisant, supports pédagogiques manquants ;frais de formation non réglés ;cadre statutaire non incitatif

Effectivement, certaines structures restent sous-encadrées et les effectifs normatifs n'ont pas été atteints. Néanmoins, la direction générale des impôts a obtenu de pouvoir recruter, pendant une période transitoire, des diplômés de l'enseignement supérieur en vue d'une formation sur le tas. Un premier millier a donc été recruté, en 1995, en qualité de vacataires, en attendant que les postes budgétaires soient mis en place. Ce personnel est aujourd'hui intégré.

Ce recrutement sera suivi par d'autres, étalés sur deux années. Plus de 2500 inspecteurs de formation universitaire auront, donc, été recrutés à fin 1997.

Cette catégorie de recrues bénéficie de stages d'adaptation à un premier emploi, de courte durée, initiés localement, leur permettant d'acquérir rapidement les bases théoriques de la fiscalité. C'est à ce titre qu'ils ont pu paraître peu utilisés. Ils participent aussi aux cycles alternés intéressant leurs collègues chefs d'inspections et receveurs. Des efforts ont été consentis pour doter les stagiaires de supports pédagogiques conséquents. De même, le remboursement de la quasi-totalité des frais engagés par les instituts locaux a été mandaté durant le second semestre de cette année.

Enfin, des propositions de réaménagements statutaires concernant plusieurs corps des agents du fisc, ont été finalisées et seront sous peu soumises à la procédure réglementaire d'approbation. Ces propositions résultent des recommandations des journées d'avril sur la fiscalité et qui rappelaient la nécessité d'améliorer les conditions d'exercice et de gestion des carrières des agents.

2-Système d'incitation néglige les agents participant directement aux opérations

Le débat sur les systèmes incitatifs est très complexe et il l'est encore plus dans une administration comme le fisc. Soumettre une part importante du revenu de l'inspecteur aux montants*assis est une solution évidemment dangereuse que tous les pays ont rejetée.

Qui est considéré comme ayant participé directement aux opérations? Celui qui assoit ou celui recouvre? celui qui contrôle ou celui qui forme des agents notoirement sous qualifiés? Quel est le sort de l'ingénieur informaticien qui passe des nuits à organiser une base de données qui permettra à l'inspecteur de dénicher le fraudeur, sans difficulté? Qui a plus de mérite : celui qui exerce une poignée de grosses sociétés dont le moindre écart peut "rapporter gros" ou celui qui gère des centaines de petits forfaitaires?

Le système mis en place a tenté de corriger quelques unes des distorsions que peuvent générer la multiplicité des cas spécifiques et des positions acquises. Les quelques corrections introduites le rendent déjà assez complexe, mais il permet de récompenser ceux qui font des efforts et qui progressent. Des agents de basse catégorie, bien notés et exerçant dans des cellules performantes, perçoivent des primes souvent bien plus élevées que celles de certains responsables. C'était là le but recherché. Il reste que des améliorations sont bien sûr toujours possibles.

IV-La gestion de l'assiette

1-Isolement de l'administration fiscale, caractère exceptionnel du recensement, retard dans la mise en place de l'identifiant ; collecte non performante de l'information

Parmi les tâches dévolues aux inspections figure le recensement annuel qui est effectué régulièrement. Toutefois, des moyens particuliers sont mis à la disposition des recenseurs pour pratiquer tous les quatre ans un recensement plus approfondi.

Cette seule source d'information ne suffisant pas, le service a développé **d'autres actions de collecte de l'information** depuis l'année 1994 (circulaire n°930 du 06 avril 1994) qui consistaient à identifier les sources, la nature et l'exploitation des informations.

Ces mesures ont été renforcées par des instructions complémentaires (circulaires nos 99 du 18 février 1995 et 383 du 02 juillet 1995) traitant de l'élargissement du dispositif de recherche de l'information mis en place et de l'exploitation des recoupements, en particulier ceux obtenus auprès des services des douanes.

Par ailleurs, ce dispositif a été amélioré depuis une année par :

*l'introduction et l'utilisation de l'outil informatique pour la centralisation et la diffusion de l'information fiscale ;

*l'extension de l'exercice du droit de communication ;

*la mise en application de l'identifiant fiscal ;

*la connexion aux réseaux informatiques des services des douanes.

Ce dispositif est élargi aux institutions financières et administratives (APC, WILAYA, CNASAT, P.T.T, SONEGAS, MAE, Banques) ainsi qu'aux services de sécurité. Le développement de ces liaisons, qui permet de renforcer l'assistance administrative, est un facteur important permettant **d'intensifier le contrôle fiscal** qui demeure l'instrument essentiel de lutte contre la fraude.

En matière de fiscalité immobilière, les wilayas et les communes ont été instruites en vue de transmettre aux services fiscaux des fiches de renseignements concernant les permis de construire pour les nouvelles constructions.

De plus, il a été établi un fichier des contribuables auteurs d'infractions fiscales et un fichier des importateurs non localisés. Ce dernier fichier a été transmis :

- aux banques primaires pour faire suspendre les domiciliations bancaires ;
- aux services des douanes pour la suspension de la procédure de dédouanement ;
- aux services concernés du ministère du commerce et à la gendarmerie nationale.

Par ailleurs, dans le cadre de la coordination "impôts/douanes/commerce", des brigades mixtes de contrôle, dont l'activité a été relancée au début de l'année 1996, activent régulièrement ; les résultats de leurs investigations reçoivent le traitement approprié et sont diffusés pour exploitation aux services d'assiette compétents.

Quant à l'identifiant fiscal qui est un élément fondamental dans la stratégie de maîtrise du système d'informations de l'administration fiscale, sa mise en oeuvre a été généralisée depuis le 1er janvier 1996. L'état d'avancement de cette opération indique que le taux d'édition des cartes a atteint 96% au 31 août écoulé. Les cartes résiduelles concernent les contribuables qui ne les ont pas retirées ou ceux qui n'ont pas fourni l'extrait de naissance obligatoire pour les compléter.

Une transmission plus fluide des recoupements s'est instaurée, facilitée par l'utilisation de l'identifiant fiscal.

L'adoption de l'identifiant fiscal comme numéro d'identification statistique national, sa présentation obligatoire pour un certain nombre d'opérations, notamment pour le dédouanement et le renouvellement des registres du commerce, augure d'une généralisation totale de ce système d'identification.

Il a été mis en place au niveau local et central des cellules chargées de recueillir l'information statistique. Ces cellules améliorent progressivement l'étendue et la qualité de leurs travaux en vue de

parvenir à des bases de plus en plus fiables pour les prises de décisions adéquates. les productions périodiques y afférentes sont recueillies, consolidées et transmises à l'administration centrale, par un bureau spécialisé de la direction régionale. Après les efforts d'organisation entrepris en 1995 et 1996, les résultats du recouvrement sont aujourd'hui disponibles 20 jours après la fin de chaque mois.

Dans moins de trois ans, l'essentiel du système d'informations concernant toutes les activités du fisc, sera entièrement automatisé.

.L'isolement de l'administration, évoqué par le rapport, tend à se dissiper compte tenu des dispositifs mis en place, notamment en conformité des recommandations, mises progressivement en application, du comité interministériel institué par décision du chef du gouvernement à la suite des journées sur la fiscalité et les moyens d'améliorer le recouvrement de l'impôt du 08 et 09 avril 1996. Le cercle des partenaires du fisc s'est élargi à plusieurs institutions dont l'assurance, voire l'engagement aux côtés des services, sera d'un apport significatif.

2-Absence de normes et de coefficients, contrôle sur place insuffisant

.Un guide du vérificateur a été diffusé en 1995 de même qu'une brochure de références.

Des circulaires et notes méthodologiques traitant de l'intensification du contrôle fiscal, d'une manière générale, et des valeurs en matière de fiscalité immobilière, en particulier, ont été diffusées en novembre 1993, décembre 1994, avril 1995 et août 1996.

Les résultats du contrôle sur place, au titre des quatre dernières années, s'établissent comme suit :

Année	Nombre d'agents vérificateurs	Nombre d'affaires vérifiées	Résultats en MDA (droits+pénalités)
1992	559	799	885
1993	500	865	1420
1994	624	1039	2690
1995	592	1559	6017

Les résultats obtenus accusent une nette amélioration d'une année sur l'autre due à une meilleure rentabilité des missions de vérification, même si de nombreuses affaires contrôlées génèrent, effectivement, un contentieux ; car de manière quasi systématique les contribuables pensent y voir un moyen de retarder le paiement des droits mis à leur charge.

3-Fraudes diverses sur la TVA, augmentation de la part TVA import en 1994

La mise en place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), élément important de la réforme fiscale, a connu moins de difficultés qu'il n'était craint au début de son application, compte tenu de l'environnement économique et des pratiques commerciales du pays. Le passage de la TUPG à la TVA n'a été marqué par aucun fléchissement des recettes, bien au contraire.

Comme la Cour l'a souligné, outre les moyens habituels de fraude, son champ restreint, les exonérations et autres franchises accordées par la loi constituent une source supplémentaire importante de fraude.

Etendue progressivement à d'autres secteurs, son application est en voie d'être maîtrisée en rappelant régulièrement les redevables à leurs obligations et par l'existence de mesures dissuasives

contenues dans les récents dispositifs de lutte contre les manoeuvres frauduleuses caractérisées. Avant l'informatisation totale, le seul rempart, rappelons-le, étant le contrôle fiscal, celui-ci est intensifié particulièrement en direction des auteurs d'infractions à la législation.

Le droit de reprise, dont dispose l'administration, est utilisé pour redresser les situations ayant privé le Trésor de ressources légales, que ce soit dans le domaine des ventes sans retenue ni reversement de la T.V.A, ou des franchises détournées de leur objet.

Pour ce qui est de l'augmentation de la part de TVA perçue à l'importation, elle s'explique aisément par l'ouverture du commerce extérieur qui a accompagné le rééchelonnement et surtout par la dévaluation importante qui en a résulté. La tendance à l'équilibre s'est amorcée puisqu'au 30 octobre 1996 il a été recouvré 33,6 MDA de DA au titre des opérations intérieures et 33,1 MDA à l'importation.

4-Le barème uniforme de l'IRG sanctionne les salariés du secteur public ; la part des salaires dans les impôts directs demeure importante ; le revenu des éleveurs est moins important que celui des maquignons et chevillards ; résultat insuffisant de l'avantage sur bénéfices réinvestis par rapport aux objectifs attendus

Le barème à taux progressifs prévu pour le calcul des cotisations IRG ne distingue pas les différentes natures de revenus, compte tenu du principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

Cependant il est inexact de dire que les impositions ne prennent pas en compte la situation particulière des salariés.

Les salariés bénéficient d'abattements parfois importants et qui peuvent atteindre 100% de l'impôt pour les petits revenus. A 10.000 DA/mois de salaire, l'abattement est compris entre 30% et 56% selon la situation familiale de l'intéressé.

Tout le principe de la réforme de la fiscalité personnelle a consisté en la mise en place de ce barème unique.

Faut-il, par exemple, parcequ'il y a des fraudeurs, fiscaliser différemment les salariés du secteur public et ceux du secteur privé?

La part des salaires dans les impôts directs est importante pour deux raisons objectives :

-d'une part, les revenus salariaux, tirés des comptes de la nation, sont globalement importants, plus que les revenus non salariaux. En 1995, le revenus salariaux se sont élevés à 519 milliards de DA contre 466 milliards DA pour les autres catégories ;

-d'autre part, les sureffectifs dans le secteur public, induisent des charges salariales qui réduisent les profits. Or, les salaires sont en général taxés à moins de 18% compte tenu du salaire moyen et des abattements accordés, les profits eux, sont taxables à 38%. Le fisc y perd 20 points. Il y a donc transfert de fiscalité d'une catégorie à l'autre avec des pertes importantes au cours du processus ;

Ceci étant, la part de l'impôt sur salaires dans la fiscalité directe diminue régulièrement depuis 1991. A cette date elle était de 72,6%, elle n'était plus que de 50% en 1996.

Il est reconnu que les activités en amont et en aval de la production et de l'élevage procurent souvent des revenus plus importants que la production elle-même.

Une action d'envergure vient d'être engagée touchant le secteur agricole. Cette action doit permettre d'identifier et de fiscaliser à la fois les producteurs ainsi que les divers intermédiaires. Les walis ont été instruits par circulaire interministérielle pour s'assurer du fonctionnement régulier des marchés de gros et d'engager les moyens nécessaires pour mettre fin aux transactions sur les lieux non autorisés.

La taxation des bénéfices réinvestis à l'I.B.S (taux réduit), jugée peu significative par rapport aux objectifs attendus de cette incitation résulte, en fait, du taux lui-même, porté de 5% à 33% à partir de 1995.

La mise en place d'un cadre spécifique pour l'incitation à l'investissement a dicté ce choix d'une réduction sensible de la différence entre le taux normal et le taux réduit ; différence génératrice de fraude et d'une distortion à l'affectation optimale des ressources par le marché.

V-La gestion du contentieux

Retard dans l'instruction des recours et dans la mise en place des commissions locales ; composition non judicieuse des commissions locales ; quid des pénalités résultant des retards d'instruction en cas de réduction ou d'annulation (Art. 404) :

Selon les dispositions, toujours en vigueur, contenues dans les codes fiscaux, les contribuables peuvent déférer devant les juridictions administratives ou présenter des recours devant les commissions, au cas où l'administration ne rend pas de réponse à leur demande préalable dans un délai de quatre mois.

Selon le principe juridique suivant lequel "l'accessoire suit le principal", les pénalités rattachées à une cotisation ayant fait l'objet de modération par la voie gracieuse ou de réduction par voie contentieuse, sont réduites dans les mêmes proportions, compte tenu des dispositions de l'article 404 du code des Impôts Directs.

A l'inverse, en cas de rejet de la demande, l'imposition reste à la charge du requérant, les pénalités comprises le cas échéant. Aussi, il est périodiquement rappelé aux services intéressés, directions de wilaya et régionales dans le cas de demandes gracieuses, la nécessité de traiter avec davantage de rapidité les requêtes de l'espèce, non suspensives de paiement, afin de ne pas alourdir la dette fiscale des réclamants.

La composition des commissions reflète le souci du législateur d'offrir davantage de garanties aux contribuables et les services fiscaux y siègent en qualité de rapporteur et en assurent le secrétariat. A ce titre, les décisions y étant prises à l'unanimité, elles s'imposent à l'administration et la nécessité d'y opposer recours n'a pas été prévue par la loi.

Néanmoins, une mesure atténuant cette interdiction est proposée dans le projet de loi de finances pour 1997, prévoyant de permettre à l'administration d'opposer un recours au cas où des décisions seraient prises en violation de la loi fiscale.

Les retards relevés dans la fréquence des réunions de ces commissions sont dus, essentiellement à ce que 20% d'entre elles n'ont pas été installées ou ne peuvent fonctionner faute de désignation de président.

Une proposition de mesure également introduite dans le projet de loi des finances pour 1997 vise à substituer le secrétaire général de la daïra au chef de daïra pour présider les travaux de la commission.

Leur fonctionnement discontinu et l'indisponibilité répétée de certains membres de ces commissions ont incité les pouvoirs publics à prévoir l'institution d'une indemnité de présence à leur profit, en vue d'assurer une périodicité régulière aux séances de travail.

Le retard accumulé par la commission centrale de recours, siégeant au ministère, dû essentiellement à l'absence de président, a pu être résorbé puisqu'au 31 octobre 1996 le nombre de dossiers en instance a été ramené à 263 affaires qui concernent essentiellement les années 1994 et 1995.

La remarque relative à la nécessaire motivation des avis est juste. Il a été rappelé avec insistance au service d'avoir à motiver davantage les décisions rendues et qui sont notifiées aux contribuables par les directeurs de wilaya.

En ce qui concerne les dossiers ressortissant à la compétence des chambres administratives des Cours, la lenteur signalée dans leur instruction provient notamment de la complexité des affaires qui ont pour origine le plus souvent des vérifications de comptabilité et demandent, en conséquence, des instructions parfois contradictoires et donc plus longues. De plus, le nombre des expertises ordonnées par le juge de l'impôt a augmenté ces dernières années, ce qui entraîne pour conséquence de faire différer la présentation des dossiers pour jugement.

Des mesures ont été initiées dernièrement en concertation avec les juridictions, en vue d'identifier les facteurs de blocages et de lever les contraintes, pour faire accélérer l'examen de ces requêtes. Plusieurs rencontres ont déjà eu lieu avec les responsables concernés de l'appareil judiciaire.

03-LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE AUX MINISTÈRES DE LA SANTÉ, DU TRAVAIL, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS ET DES MOUDJAHIDINE

Le budget de l'Etat est la traduction chiffrée d'objectifs cohérents inscrits dans la politique générale du gouvernement et de son programme d'action.

Durant la phase préparatoire prédomine l'aspect de prévision budgétaire qui est normalement fondée sur une analyse attentive des besoins exprimés. Cette évaluation obéit à certains principes de base rappelés dans les notes méthodologiques du ministère des finances.

Elle nécessite la mise en place de supports d'informations appropriés et la définition de procédures et modalités permettant la collecte et le traitement de données chiffrées fiables par des organes sinon rompus, du moins au fait des méthodes usitées pour la détermination des dépenses publiques, afin de réduire le caractère aléatoire de la prévision.

Il est utile de rappeler, au préalable, que la Cour a constamment relevé dans ses différents contrôles et notamment dans son rapport sur le secteur de la santé publique élaboré en juin 1994 une insuffisante maîtrise des informations concourant à l'élaboration des prévisions budgétaires.

Etant donné le volume sans cesse croissant des dépenses publiques dans un contexte économique difficile marqué par les ressources financières limitées qui exigent des services de l'Etat une plus grande rigueur dans la détermination de leurs dépenses, il était opportun de procéder à l'évaluation des conditions d'élaboration des prévisions budgétaires en matière de fonctionnement et d'équipement de quelques administrations publiques, afin d'en tirer les enseignements utiles pour une meilleure maîtrise de leurs dépenses.

Cette évaluation a concerné les départements ministériels de la santé et de la population, du travail et de la protection sociale, de la jeunesse et des sports et des moudjahidine pour les exercices 1991 à 1994.

A noter que l'absence et/ou l'insuffisance des documents, conjuguées à l'indisponibilité des responsables des structures concernées du ministère de la santé et de la population et du ministère de la jeunesse et des sports, ont rejailli sur le programme de déroulement des missions d'évaluation et rendu difficile le recueil des informations nécessaires. Néanmoins, abstraction faite de ces limites qui se sont opposées à une évaluation exhaustive de la fonction de prévision, un certain nombre d'observations critiques peuvent être émises.

I-Les prévisions des dépenses de fonctionnement

1-Des procédures et modalités de détermination des dépenses de fonctionnement

1.1-Faiblesses des procédures appliquées

Dès réception de la note méthodologique qui fixe la nature des informations, la contexture de leur présentation, ainsi que les grandes orientations à respecter pour chaque nature de dépenses, la structure chargée du budget procède à sa diffusion aux directions centrales, établissements sous tutelle et services déconcentrés accompagnée d'une note-circulaire très générale ne reprenant que les grandes lignes de la note méthodologique.

Il y a lieu d'observer à ce niveau, mis à part le ministère de la jeunesse et des sports pour 1992 et 1993, qu'aucune adaptation de cette note aux spécificités du secteur n'est apportée par l'administration centrale.

Ceci étant, la sous-direction du budget se charge de la centralisation de l'ensemble des besoins exprimés qu'elle discute et arrête avec les parties concernées.

A ce titre, un certain nombre d'observations peuvent être émises :

*Les services déconcentrés du ministère des moudjahidine n'ont pas été associés aux travaux préparatoires des budgets de 1993 et 1994.

*Les directions centrales du ministère du travail et de la protection sociale, bien que sollicitées par la sous-direction du budget, ne contribuent ni par l'expression de leur besoins, ni par leur participation, aux discussions budgétaires.

*Certaines structures de l'administration centrale du ministère de la santé et de la population, des établissements sous tutelle et des services déconcentrés ne répondent pas, d'autres donnent des chiffres surestimés et/ou des informations évasives ou partielles.

Ces insuffisances sont corroborées par les termes d'un courrier échangé en 1991 entre la direction du budget et des moyens et la direction de la planification à travers lequel il ressort que les prévisions pour 1992 en prestations et équipements informatiques n'ont pas tenu compte de la dotation de l'exercice précédent ; ce qui dénote l'absence de rigueur dans l'interprétation de la notion de "prévision budgétaire".

Des documents internes qui devraient converger vers la sous-direction du budget pour faire l'objet de discussions, de synthèses traduites dans un projet de budget, sont transmis en l'état

au ministère des finances et discutés par chacun des responsables des structures centrales concernées avec la direction générale du budget. C'est ce qui ressort des entretiens et documents consultés au ministère des finances.

Il se dégage ainsi que les tâches de préparation du budget incombant à la sous-direction du budget sont assurées en partie par la direction générale du budget du ministère des finances.

Par ailleurs, les tâches de prévision ne sont pas dissociées de celles de l'exécution et du suivi au sein de la sous-direction du budget ; de surcroît, une sous-administration caractérise cette structure à l'exemple du bureau des budgets des établissements de santé dont les effectifs au nombre de 07 semblent insuffisants au regard de l'importance des établissements à suivre (48 DSPS, 33 écoles, 4 instituts, 179 secteurs sanitaires, 13 C.H.U, 21 E.H.S).

En tout état de cause, les travaux de préparation du budget sont effectués, pour l'ensemble des ministères contrôlés, par une sous-direction du budget sans la contribution conséquente des structures concernées.

En définitive, les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés se limitent le plus souvent à une simple transmission de situations des consommations non appuyées par des rapports sur les conditions d'exécution des crédits.

1.2-Insuffisance des supports d'informations et des bases de détermination des prévisions

1.2.1-Les supports d'informations

De nombreux documents pourtant essentiels lors des travaux préparatoires du budget ont fait défaut. Lorsqu'ils existent, ils ne contiennent pas toutes les informations nécessaires pour la détermination des prévisions.

*Au ministère du travail et de la protection sociale, à l'exception du programme d'action et du bilan d'activité pour 1993, pour les autres exercices seuls les bilans d'activité ont été présentés à la cour.

Il se dégage de l'exploitation de l'ensemble de ces documents que les objectifs visés traduisent des actions globales difficilement quantifiables (exemples : instauration et renforcement du dialogue social, régulation du marché du travail, actions diverses tendant à l'encadrement des revenus sociaux). Ont fait défaut également les programmes d'action des direction centrales.

Par ailleurs, les réaménagements structurels fréquents subis par ce ministère durant la période 1991 à 1993 ont influé sur les objectifs initialement tracés.

En effet, le programme d'action est arrêté en début d'année (n) ou à la suite d'un réaménagement gouvernemental alors que les travaux préparatoires du budget se font à partir du 2ème semestre de l'année (n-1) , ce qui constitue un déphasage entre la mise en place des moyens financiers et la définition des actions à entreprendre.

*Les quelques avant-projets de budgets et notes de présentation du ministère de la santé et de la population examinés et relatifs aux exercices 1992 et 1993 ne traduisent pas des intentions de réaliser mais visent à justifier les augmentations de crédits demandés par des réajustements des salaires, la hausse des prix, etc...

*S'agissant du ministère de la jeunesse et des sports, les programmes d'action des exercices 1992 et 1993 n'ont pas été fournis. Il en est de même des bilans d'activité du ministère ainsi que ceux relatifs à l'utilisation des subventions accordées au mouvement associatif pour les exercices 1992 à 1994. N'ont également pas été présentés les prévisions budgétaires des services déconcentrés pour 1994 ainsi que les documents justifiant la participation des structures centrales et sous-tutelle aux travaux préparatoires des budgets pour 1992 et 1993.

*Enfin, au ministère des moudjahidine, seule la direction de l'administration des moyens a présenté son programme d'action.

1.2.2-Les bases de détermination des prévisions

Les besoins des services de l'Etat étant parfaitement connus en personnel et en matériel, rien ne devrait s'opposer en principe à leur évaluation sur des bases précises réduisant autant que possible le caractère aléatoire de la prévision.

*Des dépenses de personnel

Les éléments de calcul des prévisions des dépenses de personnel sont fixés par la note méthodologique. Ces éléments étant maîtrisables, leur estimation ne doit pas poser de difficultés majeures. Tel ne semble pas être le cas pour certains départements ministériels.

Les écarts importants relevés au ministère de la jeunesse et des sports entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels pour les exercices 1992 à 1994, comme illustrés par le tableau ci-après, montrent que ce ministère obtient annuellement l'ouverture de nouveaux postes budgétaires alors que les postes vacants ne sont pas pourvus.

EXERCICES	POSTES BUDGETAIRES	POSTES OUVERTS	POSTES VACANTS
1992	17.749	12.595	5.154
1993	19.251	13.529	5.722
1994	23.100	17.818	5.282

Ce qui dénote que non seulement les prévisions en moyens humains sont surestimées mais aussi que les prescriptions de la note méthodologique relatives à la suspension pour 1993 et la limitation pour 1994 des recrutements n'ont pas été respectées.

Selon les déclarations du sous-directeur du budget du ministère du travail et de la protection sociale, les dépenses induites par les avancements et promotions sont estimées forfaitairement à 6% de la masse salariale.

Il ressort des entretiens avec certains responsables du ministère de la santé et de la population que la dotation budgétaire en matière de rémunérations est calculée sur la base d'un taux d'augmentation forfaitaire de 3,5%.

***Des dépenses de fonctionnement des services**

Pour la détermination des dépenses prévisionnelles de fonctionnement des services, la démarche devrait consister en une analyse des besoins en moyens et leur estimation sur la base de données réelles (devis, factures, contrats, tarifs des services publics, coût moyen d'un repas,...).

Dans la pratique, il a été constaté que les prévisions sont établies en tenant compte des consommations antérieures majorées d'un taux forfaitaire non fixé sur des critères rigoureux.

C'est le cas notamment du ministère du travail et de la protection sociale où il a été relevé au sein d'un établissement sous tutelle (le foyer pour personnes âgées ou handicapées de Bab-Ezzouar) que l'évaluation des charges annexes s'effectue sur la base d'un taux d'augmentation forfaitaire de 10%.

Pour le ministère de la santé et de la population, en l'absence de documents et d'éléments d'information sur les critères et les modalités d'évaluation de ce type de dépenses, la Cour ne peut porter d'appréciation.

Comme pour les dépenses de personnel, la note méthodologique donne des directives pour les dépenses de fonctionnement des services. Alors que cette note pose comme règle, pour 1993, de surseoir à toute acquisition de matériel et mobilier et, pour 1994, de les limiter au strict minimum, l'administration centrale du ministère des moudjahidine a prévu pour le chapitre 34-02 "matériel et mobilier" des crédits de 7.625.000 DA en 1993 et 11.580.000 DA en 1994.

Les services centraux du ministère de la jeunesse et des sports ont acquis en 1993 et 1994 du matériel et du mobilier pour les montants respectifs de 351.919,50 DA et 403.112,50 DA soit 27% et 31% des crédits alloués au chapitre considéré.

Dès lors, on peut s'interroger sur les motifs ayant conduit le ministère des finances à accorder à ces deux ministères des dotations importantes pour ce type de dépenses en 1993 et plus encore en 1994, alors que dans le même temps il appelle à leur limitation.

***Des subventions**

Le développement récent du mouvement associatif est encouragé par les pouvoirs publics qui lui réservent annuellement dans le budget de l'Etat des subventions importantes.

Suivant la législation en vigueur, lorsque l'association est reconnue d'intérêt général et/ou d'utilité publique, elle peut bénéficier de "subventions, aides matérielles et de toutes autres contributions assorties ou non de conditions". Dans ce cadre, "leur octroi peut être subordonné à l'adhésion par l'association bénéficiaire à un contrat préétabli précisant les programmes d'activité et les modalités de leur contrôle, conformément à la législation en vigueur". Nonobstant ces dispositions légales, les règles de bonne gestion des deniers publics imposent aux gestionnaires la mise en place de mécanismes de détermination des subventions à allouer, de suivi et de contrôle de leur utilisation.

Au ministère du travail et de la protection sociale, il ressort des déclarations des responsables que l'octroi des subventions est conditionné par le caractère d'intérêt général ou/et d'utilité publique. Dans ce cadre, certaines associations liées par convention au ministère sont prioritaires pour l'allocation des subventions.

Néanmoins, il a été constaté que des demandes d'aides financières ne sont pas appuyées de contrats-programmes détaillant les actions envisagées et leur évaluation. En outre, aucun suivi et contrôle de l'utilisation de ces subventions n'est assuré par le ministère.

Ces déficiences ont également été constatées au ministère de la jeunesse et des sports.

Les critères d'octroi des subventions par le ministère des moudjahidine ne sont pas clairement définis et les procédures de suivi et de contrôle font défaut.

Sur les 39 associations bénéficiaires de subventions dans le cadre de l'opération planifiée "subventions pour la réalisation des monuments et des cimetières de chouhada", les pièces consultées à la sous-direction du budget sont des situations financières partielles de 17 associations qui ne constituent nullement des éléments suffisants pour le suivi et le contrôle.

Par ailleurs et alors même que les subventions allouées au mouvement associatif ont été fréquemment utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles étaient destinées, comme il ressort du constat auquel le ministère des moudjahidine est lui-même parvenu en 1993, les prévisions d'aide financière à octroyer par le ministère audit mouvement, ont accusé en 1994 une augmentation de 20.150.000 DA soit 67,50% par rapport à l'exercice précédent.

2-Appréciation de la fiabilité des prévisions à travers l'exécution des budgets

L'analyse des résultats de l'exécution des budgets sur la période 1991 à 1994 a conduit aux constats suivants :

2.1-Non-respect des orientations de la note méthodologique

Les crédits demandés par le ministère du travail et de la protection sociale en 1991 pour les chapitres 34-90 "parc automobile" et 43-31 "bourses, stages, indemnités de stages, pré-salaires, frais de formation" ont subi de fortes réductions respectivement de 79,16% et 85% lors de la fixation des dotations budgétaires en raison du non-respect par le ministère des orientations de la note méthodologique appelant à la limitation de ce type de dépenses.

2.2-Des crédits alloués supérieurs aux crédits demandés

Certains chapitres du budget du ministère des moudjahidine pour les exercices 1992 à 1994 et particulièrement ceux relatifs aux rémunérations ont bénéficié de dotations budgétaires supérieures aux prévisions arrêtées dans une proportion variant entre 2% et 550%. C'est le cas également des chapitres abrités dans la rubrique "dépenses diverses" du budget du ministère de la jeunesse et des sports dont les crédits alloués pour 1994 sont supérieurs aux prévisions de 30,46%.

2.3-Faible degré de maîtrise de la prévision

Quelques chapitres du budget du ministère des moudjahidine abrités dans les rubriques "dépenses diverses", "action éducative et culturelle" et "action sociale" accusent sur les exercices 1992 à 1994 une faible consommation par rapport à des prévisions de dépenses nettement plus élevées : les taux constatés varient entre 2% et 25%.

2.4-Crédits supplémentaires faiblement ou totalement non consommés

Des crédits supplémentaires importants alloués de 1992 à 1994 en majeure partie aux dépenses de personnel des ministères des moudjahidine, de la jeunesse et des sports, du travail et de la protection sociale n'ont pas été consommés ou ont été faiblement consommés.

Il est permis de conclure, à la lumière des constats précédents, que bien que la contrainte budgétaire soit en dernière analyse l'élément déterminant lors de la fixation des dotations budgétaires, **il n'en demeure pas moins que les travaux préparatoires ne tiennent pas souvent compte des orientations de la note méthodologique et la propension des ordonnateurs à surestimer leurs besoins traduit leur souci d'une aisance financière pour faire face à des dépenses mal ou non prévues.**

Par ailleurs, la non-consommation de crédits supplémentaires, censés pourtant répondre à des besoins urgents, ne peut se justifier uniquement par l'ouverture parfois tardive de ces crédits ; elle s'explique aussi par les conséquences d'une insuffisante maîtrise des prévisions.

II-Les prévisions des dépenses d'équipement

L'élaboration des prévisions des dépenses d'équipement de l'Etat s'insère dans le cadre réglementaire défini par le décret exécutif n°92.08 du 04 janvier 1992 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1992, le décret n°93.57 du 27 février 1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat et les orientations du conseil national de la planification.

Ces prévisions qui visent la réalisation d'objectifs d'un programme d'équipement planifié sont, en principe, aisées à déterminer. Dans les départements ministériels, la mission d'évaluation et de suivi du budget d'équipement est dévolue à la direction chargée de la planification.

1-Insuffisances des informations et défaillances dans l'élaboration et le suivi du budget d'équipement

*Les difficultés rencontrées par la Cour dans le recueil des informations et documents relatifs à l'élaboration et au suivi du budget d'équipement auprès de la direction de la planification du ministère de la santé et de la population montrent les carences de cette structure qui ne peut répondre à tout moment aux demandes externes d'informations et documents qu'elle est pourtant censée produire, traiter et classer.

*Le suivi des programmes d'équipement centralisés et déconcentrés qui est assuré par la direction de la planification du ministère de la jeunesse et des sports se heurte cependant aux insuffisances des informations (données parfois incomplètes ou contradictoires) souvent transmises en retard par les services déconcentrés.

En revanche pour l'exercice 1994, ces propositions ont été élaborées conformément aux orientations du conseil national de la planification.

*Les travaux préparatoires en vue de l'inscription des opérations sont effectués par les directions centrales utilisatrices du ministère du travail et de la protection sociale sans la participation de la direction des études et de la planification. Les prévisions en crédits de paiement sont fixées par la sous-direction du budget et de la comptabilité en l'absence d'une structure chargée du suivi physique et financier des réalisations. La direction des études et de la

planification ne dispose pas de situations détaillées des opérations du programme sectoriel déconcentré. En définitive, cette structure centrale se limite à la transmission des dossiers au conseil national de la planification.

*Au ministère des moudjahidine, les prévisions des dépenses d'équipement sont arrêtées par la Direction de l'administration des moyens en collaboration avec les directions centrales utilisatrices.

2-Appréciation de la fiabilité des prévisions à travers l'exécution des budgets

L'appréciation de la fiabilité des prévisions des dépenses d'équipement des programmes centralisés des départements ministériels des moudjahidine, de la jeunesse et des sports, du travail et de la protection sociale, sur la base des crédits de paiement initiaux, révisés et consommés, a abouti aux constatations suivantes.

.Ministère des moudjahidine

Les crédits de paiement alloués au titre de l'exercice 1992 dépassent ceux demandés de 26,41%. Ce n'est pas le cas pour l'exercice 1993 et 1994 où il est constaté une forte réduction des crédits alloués respectivement de 38,27% et 69,26% par rapport aux crédits prévisionnels.

Bien que sur les trois exercices, le taux moyen de consommation des crédits se situe dans une proportion moyenne de 62%, il faut retenir que des crédits supplémentaires conséquents obtenus en 1992 (24.500.000 DA) et en 1994 (8.622.000 DA) n'ont été consommés qu'à concurrence respectivement de 5,93% et 11,16%. Enfin, pour 24 opérations en cours, les paiements cumulés à fin 1994, soit 86.460.586,91 DA, représentent à peine le quart du montant global des autorisations de programme.

.Ministère du travail et de la protection sociale

Les crédits de paiement alloués en 1991 et 1994 ont été sensiblement révisés à la baisse dans une proportion moyenne de 35%. Malgré cette réduction, ils ont été faiblement consommés pour l'ensemble des chapitres en 1991 (26,10%) et entièrement non consommés en 1994 pour les chapitres 613 "études générales sur l'emploi" (1.000.000 DA) et 764 "infrastructures pour handicapés" (200.000 DA).

Par contre et bien qu'ils aient été révisés en hausse en 1992 et 1993, ces crédits ont connu une faible consommation en 1993 (37,27%).

.Ministère de la jeunesse et des sports

Un faible taux de consommation des crédits de paiement est observé en 1993 (51%) alors que les dotations (109.000.000 DA) ont été fortement augmentées (+36.540.000 DA) par rapport à l'exercice précédent.

Par ailleurs, ce ministère inscrit annuellement de nouvelles opérations alors que celles déjà individualisées connaissent un faible taux d'avancement ou n'ont pas du tout été lancées. A fin 1994, le taux d'exécution financière du programme centralisé n'a atteint que 37%.

Nonobstant les contraintes externes qui perturbent l'exécution physique dans les délais des opérations d'investissement, induisant par la même des surcoûts, ces résultats traduisent une faible maîtrise par ces ministères de la gestion financière de leur budget d'équipement.

En définitive, au terme de tous ces développements, force est d'observer que la fonction de prévision ne jouit pas dans les ministères contrôlés par la Cour de tout l'intérêt qu'elle requiert, voire de tous les instruments et supports indispensables à la maîtrise des éléments de détermination des prévisions budgétaires, en vue de réduire au strict minimum l'écart entre les prévisions et les réalisations et de contribuer ainsi à l'équilibre général du budget de l'Etat.

En vue de réunir les meilleures conditions pour la maîtrise des éléments de détermination des prévisions budgétaires et dans le souci d'assurer leur fiabilité, la Cour recommande :

- d'améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs des administrations centrales et structures en dépendant par la définition d'effectifs normalisés;

- de mettre en place, particulièrement dans les établissements sous tutelle, des instruments d'identification et de détermination des coûts inspirés des principes de la comptabilité analytique et adaptés aux spécificités de l'administration publique;

- d'adapter et d'étendre au secteur de l'administration la pratique de l'amortissement couramment utilisée dans le secteur économique afin, de rationaliser les dépenses d'entretien et de maintenance des équipements et de permettre leur renouvellement en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Avant tout, il est utile de signaler que les notes d'insertion qui sont régulièrement adressées par la Cour des comptes sont très favorablement accueillies car elles constituent un regard critique et impartial sur la gestion des fonds publics par les administrations.

Les observations émises à l'issue de la mission d'évaluation permettent en effet d'apporter les correctifs nécessaires et de mettre en place les dispositifs à même d'assurer la plus grande rigueur dans la gestion et le suivi desdits fonds publics.

Sur le plan du respect de la réglementation, les commentaires et constats effectués interpellent les responsables et les ordonnateurs en particulier sur la nécessité de se conformer aux lois et règlements en vigueur édictés en matière de gestion des fonds publics.

I-Budget de fonctionnement

Le rapport relatif à la fonction "prévision budgétaire" constate en effet que celle-ci est insuffisamment appréhendée et exercée au sein de l'administration du ministère de la jeunesse et des sports sans que cela soit pour autant une caractéristique propre à ce département ministériel.

La fonction prévisionnelle suppose en effet une parfaite maîtrise des engagements financiers et des dépenses sur un exercice budgétaire à venir tout en prenant en compte les dépenses éventuelles en cours d'exercice liées à des circonstances ou situations exceptionnelles.

La difficulté en ce qui concerne une administration telle que celle de la jeunesse et des sports qui dispose de services déconcentrés au niveau de chaque wilaya réside justement dans la prévision budgétaire relative à tous ces services déconcentrés lesquels, bien que répondant à une organisation type, ne sont pas tous dotés des moyens humains et matériels nécessaires à leur fonctionnement.

En ce qui concerne les prévisions budgétaires des structures centrales, celles-ci sont effectivement prises en charge par la sous-direction du budget qui s'efforce de recueillir auprès des directions centrales leurs prévisions. Il a été souligné, au crédit de notre secteur, qu'un effort d'adaptation de la note méthodologique aux spécificités sectorielles a été consenti en 1992 et 1993 par les services centraux du ministère.

S'agissant du programme d'action et des bilans d'activités du ministère signalés dans le rapport, ceux-ci sont effectivement disponibles, car il ne saurait en être autrement compte tenu de l'élaboration annuelle voire semestrielle des programmes d'action sectoriels qui sont soumis aux services du Chef du Gouvernement et débattus devant le Conseil National de Transition.

C'est sur la base de ces documents et en relation avec toutes les structures centrales et déconcentrées que le projet de budget est élaboré par la sous-direction du budget et transmis au ministère des finances.

En outre, à la faveur de rencontres annuelles avec les directeurs de la jeunesse et des sports de la wilaya, les prévisions budgétaires de ces services déconcentrés sont présentées et discutées conjointement avec les services centraux du ministère en charge de la préparation du budget.

Quant aux bilans d'activités ceux-ci répondent à la même règle d'élaboration et de transmission.

La non-production de ceux-ci lors de la mission d'évaluation ne devrait trouver son explication que dans la non-mise à disposition immédiate de ces documents pour des considérations d'archivage.

En ce qui concerne les consommations des crédits alloués au ministère de la jeunesse et des sports par le chapitre 34-02 (matériel et mobilier), la situation arrêtée au 31 décembre 1994 consolidée par la trésorerie centrale fait ressortir un taux de consommation de 76,05%.

Les écarts enregistrés au niveau des effectifs budgétaires, quant à eux, s'expliquent par les lenteurs accusées en matière de mise en place de l'organigramme des services déconcentrés, des établissements sous tutelle (de formation essentiellement) et des disponibilités de postes au niveau central.

Toutefois, il est utile de signaler que depuis, les recrutements ont été bloqués sauf pour certaines catégories de vacataires.

II-Budget d'équipement

Les observations formulées dans le rapport d'évaluation concernant ce chapitre appellent de notre part les remarques suivantes :

Le programme d'investissement et d'équipement était confié, dans sa dimension déconcentrée, aux services de l'urbanisme et de l'habitat (DUCH) des wilayates et ce jusqu'en 1993, date à laquelle ont été mises en place au niveau des directions de la jeunesse et des sports (DJS) des structures appelées à prendre en charge ce programme déconcentré.

Cette nouvelle organisation et déconcentration a été confiée au "bureau du suivi des investissements et des statistiques" qu'il s'agissait de doter de personnels qualifiés et à même d'assurer le suivi des opérations inscrites sur le plan pluri-annuel et des opérations déglobalisées annuelles.

Après une phase de formation, d'information et d'adaptation, une relance et un meilleur suivi des programmes d'investissement déconcentrés ont été enregistrés tels que l'a souligné le rapport du plan annuel 1994 établi par l'O.N.S et examiné en conseil du gouvernement en mars 1996.

Le taux d'exécution des opérations centralisées était quant à lui de 50% pour l'exercice 1993 et à chuté à 44% pour l'année 1994 en raison de l'inscription d'opérations nouvelles courant 1994 et dont les échéances de réalisation étaient prévues pour 1995 et 1996.

S'agissant des programmes d'équipements propres aux établissements sous tutelle, il s'agit là des premières opérations d'équipement que ces établissements prenaient en charge et il est indéniable que le manque d'expérience et de moyens humains adéquats constituent un élément de réponse aux lenteurs enregistrées dans l'exécution des opérations.

Le programme centralisé d'investissement a connu effectivement des retards dans la phase de réalisation.

Les facteurs exogènes sont parmi les principaux motifs des faibles performances enregistrées dans ce domaine, il peut être cité notamment :

- *les difficultés liées à la nature juridique des terrains d'assiette réservés aux projets ;*
- *les procédures complexes auprès des administrations en charge du foncier au niveau local ;*
- *les phases d'études ;*
- *les retards accusés par les entreprises du BTP qui sont soumises elles-mêmes aux aléas qui leur sont propres ;*
- *les surcoûts enregistrés suite à la réévaluation des programmes en raison de l'inflation.*

Néanmoins, il est utile de signaler une très nette amélioration des performances de consommation des crédits d'investissement depuis les années 1995 compte tenu de l'amélioration du suivi des programmes au niveau local et de la plus grande maîtrise des opérations centralisées, telles que le confirme le nombre d'ouvrages réceptionnés au titre de 1995 et 1996.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES MOUDJAHIDINE

En réponse aux observations de la Cour des comptes contenues dans le rapport d'évaluation des conditions d'élaboration des prévisions budgétaires du ministère des moudjahidine, vous trouverez ci-après les compléments d'informations qu'elles appellent.

I-Budget de fonctionnement

1-Travaux préparatoires des budgets des exercices 1993 et 1994

Pour la détermination des prévisions budgétaires des services déconcentrés au titre des exercices 1993 et 1994, les services concernés ont procédé à l'envoi de notes méthodologiques accompagnées de tableaux ainsi que d'une note d'orientation à l'ensemble des directions de moudjahidine de wilaya, lesquelles après avoir indiqué tous les renseignements nécessaires procèdent à leur envoi auprès des services de l'administration centrale pour leur centralisation et leur transmission aux services du ministère des finances.

2-Acquisition de matériel et mobilier

Les dotations budgétaires inscrites dans le chapitre 34-02 pour les exercices 1993 et 1994 concernent principalement les articles relatifs aux dépenses nécessaires à l'entretien de l'outil informatique, à l'entretien des installations téléphoniques du standard et à la connexion du réseau informatique avec les directions de wilaya. Les crédits ont été accordés sur la base de documents et de discussions ayant eu lieu lors des négociations des prévisions budgétaires avec les responsables des services concernés par ce dossier au niveau du ministère des finances.

3-Dotations budgétaires supérieures aux prévisions arrêtées concernant les chapitres relatifs aux rémunérations au titre des exercices 1992 à 1994

Les services du ministère des finances ont pris en compte les augmentations de traitement et salaire dont les textes y afférents ont été promulgués postérieurement à l'élaboration des prévisions budgétaires pour les exercices considérés, ce qui implique ce relèvement.

4-Faible consommation de crédits abrités dans les rubriques "dépenses diverses" "action éducative et culturelle" et "action sociale" au cours des exercices 1992 à 1994

***Rubrique: Dépenses diverses**

Chapitre 37.06 : Les concours du prix du 1er novembre n'ont pu être concrétisés, ce qui justifie l'absence de dépenses sur ce chapitre.

Chapitre 37.03 : Dépenses relatives à la confection de médailles

Des commandes pour la confection de médailles et de brevets de médailles ont été introduites auprès de notre fournisseur habituel, en l'occurrence le nommé NORAI, dont les ateliers sont implantés dans la périphérie de la ville de SAOULA (unique fabricant de cette matière en Algérie). Les événements tragiques que vivait cette région au cours des exercices 1992, 1993, 1994 ont empêché ledit fournisseur d'honorer les commandes qui lui ont été faites par nos services, ce qui n'a pas permis la consommation de crédits prévus sur ce chapitre.

***Rubrique : Action éducative et culturelle**

Chapitre 43.01 : Bourse, indemnité de stage et frais de formation

Ce chapitre a enregistré une faible consommation de crédits qui est due essentiellement au retard accumulé dans la finalisation des dossiers des stagiaires retenus.

***Rubrique : Action sociale**

Chapitre 33.03 : Sécurité sociale

Les modalités pratiques de prise en charge des moudjahidine et des ayants droit bénéficiaires n'ont pu aboutir au cours de l'exercice 1993, ce qui justifie la non-consommation de crédits sur le chapitre sus-indiqué.

Chapitre 46.02 : Frais de transport des moudjahidine et des ayants droit

Un très grand nombre de factures de la compagnie nationale "Air Algérie" n'a pu être réglé en raison de la non-conformité de ces factures aux clauses contenues dans la convention (absence de la photocopie du brevet de pension etc....), pièces obligatoires pour le paiement des factures.

Chapitre 46.03 : Frais de soins de cures thermales et de séjours aux stations thermales des moudjahidine.

La consommation réelle sur ce chapitre au cours de l'exercice 1994 est de l'ordre de 94,84% et non de 25,78% comme mentionné dans le rapport établi par le magistrat de la Cour des comptes, le bordereau sommaire établi par les services de la trésorerie centrale en fait foi.

Chapitre 46.05 : Frais de rapatriement des corps de chouhada.

La faible consommation de crédits enregistrée sur ce chapitre est due essentiellement aux inconvénients de programmation d'opération de rapatriement de corps de chouhada rencontrés par l'organisation nationale des moudjahidine.

5-Crédits supplémentaires importants alloués de 1992 à 1994 aux dépenses de personnel faiblement consommés

Le nombre important de postes de travail budgétaires demeuré vacant au cours des exercices 1992, 1993 et 1994 n'a pas permis une consommation de crédits conséquente sur les chapitres relatifs aux dépenses de personnel.

II-Budget d'équipement

1-Subventions octroyées par le ministère

La répartition des crédits de subventions accordés aux associations liées à la lutte de libération nationale est établie et arrêtée par la direction du patrimoine et de la recherche historique relevant de notre département ministériel et ce, au vu des bilans d'activités transmis par lesdites associations à la direction sus-citée.

En matière de suivi et de contrôle, des conventions ont été signées conjointement par les directions de moudjahidine de wilaya et les présidents d'associations, dans lesquelles il y a un article où il est précisé que l'association est tenue de fournir annuellement à l'administration un rapport retraçant les activités et les réalisations financières et physiques conformément aux subventions et aides accordées.

2-Les prévisions des dépenses d'équipement

Les services relevant du ministère chargé de la planification ont dégagé au titre de l'exercice 1992 une enveloppe en crédits de paiement sur la base d'un programme d'investissement pluriannuel qui n'a été matérialisé en termes d'inscription qu'à partir de l'année 1993.

En ce qui concerne les exercices 1993 et 1994, la réduction de crédits alloués relève des services du plan pour des considérations d'ordre économique, bien que le programme d'investissement pluriannuel a connu un début d'exécution à partir de 1993 à travers l'inscription de certaines opérations.

La faiblesse relevée en matière de consommation de crédits est due essentiellement au retard subi par certaines opérations qui ont rencontré des difficultés liées aux terrains d'assiette (attribution de terrains tardive, changement de terrains, affectation de terrains ou sites litigieux), aux lenteurs des procédures de formalisation des marchés ou contrats après appels d'offres et enfin aux surcoûts qui ont induit des demandes de réévaluations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Voici les éléments de réponse aux observations de la Cour des comptes relatives aux prévisions budgétaires des exercices 1991 à 1994.

I-Prévisions des dépenses de fonctionnement

D'une manière générale, il convient de préciser le schéma global qui a présidé à la préparation et à l'élaboration des projets de budget de fonctionnement au titre des années 1991 à 1994 :

Les prévisions budgétaires du secteur du travail et de la protection sociale ont été arrêtées dans le cadre des objectifs fixés et des orientations à caractère financier émanant du ministère chargé du budget.

Sur le plan méthodologique, ces prévisions budgétaires ont connu une phase de préparation, une phase d'exploitation, d'analyse et de synthèse et une phase d'approbation budgétaire.

La note méthodologique émanant du ministère chargé du budget a été diffusée à l'ensemble des services centraux et des établissements concernés.

Sur la base des besoins exprimés en relation avec les objectifs à atteindre, il a été procédé à l'élaboration des prévisions budgétaires qui ont été soumises à l'examen et à l'approbation des services concernés du ministère chargé du budget.

Ces prévisions ont été examinées et approuvées en tenant compte de la situation financière de l'exercice précédent, des mesures nouvelles induites par des textes à caractère législatif ou réglementaire et des besoins supplémentaires exprimés et justifiés.

Les discussions budgétaires avec la direction générale du budget ont été effectuées en présence des principaux responsables concernés de l'administration centrale et des établissements nationaux.

L'examen et l'approbation des subventions allouées aux établissements spécialisés de protection sociale ont été effectués par des commissions régionales composées de représentants de l'administration centrale, des services déconcentrés chargés des établissements et des responsables des structures subventionnées en tenant compte de leurs objectifs annuels à atteindre.

Ce schéma global a connu certes, certaines difficultés, objet des observations particulières ci-après émises par vos services.

1-Participation des directions centrales

Les directions centrales ont été associées dans le cadre des réunions préparatoires organisées à cet effet et instruites sur la base de la note méthodologique émanant du ministère chargé du budget. Les besoins de ces structures exprimés ou non formulés ont été pris en charge, au titre des prévisions budgétaires des années considérées.

2-Supports d'information

Comme le souligne le rapport de vos services, le secteur du travail et de la protection sociale a connu plusieurs réaménagements durant la période 1991 à 1994 et a pris en charge de par ses missions, certaines actions difficilement quantifiables, ce qui a rendu plus complexes les prévisions budgétaires.

Malgré ces difficultés, des dispositions ont été prises pour élaborer les prévisions budgétaires en cernant au mieux les nouveaux besoins du secteur.

3-Dépenses du personnel (avancement s et promotions)

Les avancements et les promotions (prévisionnels) ont été évalués sur la base forfaitaire de 5% de la masse salariale de chaque structure du fait que les résultats en matière d'avancement et de promotion sont liés aux travaux des commissions paritaires.

4-Dépenses de fonctionnement des services

Compte tenu de la note méthodologique, les restrictions budgétaires ont sensiblement touché les dépenses de cette nature. Dans ce cadre, les prévisions budgétaires ont été élaborées et approuvées en tenant compte des consommations budgétaires précédentes, de l'augmentation des prix des nouveaux besoins induits par la mise en fonctionnement de nouvelles structures et sur la base de documents justificatifs. A défaut de supports d'information, il a été procédé soit à la reconduction des crédits antérieurs (dépenses réelles), soit à une évaluation forfaitaire pour certaines dépenses difficiles à cerner d'une manière précise telles que les charges annexes.

5-Subventions aux associations

Dans le cadre de l'encouragement du mouvement associatif, les crédits demandés et obtenus ont enregistré une évolution croissante ; la répartition des subventions approuvée par voie de décision ministérielle a été effectuée en tenant compte de :

- la demande formulée par l'association ;*
- l'agrément (déclaration) ;*
- le programme d'action à réaliser en relation avec la subvention demandée et le domaine d'intervention du secteur du travail et de la protection sociale ;*
- le bilan financier de l'association ;*
- toutes autres pièces supplémentaires pouvant justifier l'aide financière sollicitée.*

Ce contrôle préalable effectué sur la base des documents exigés avant l'attribution de subventions n'a pas été effectivement suivi d'un contrôle a posteriori et sur place, en l'absence d'un cadre juridique précis en la matière.

6-Fiabilité des prévisions budgétaires à travers l'exécution budgétaire

Globalement, les taux de consommation moyens (arrondis) pour les années en question se présentent comme suit :

- Année 1991 : 98%*
- Année 1992 : 90%*
- Année 1993 : 98%*
- Année 1994 : 98%*

Pour l'année 1992, la baisse du taux global de consommation est due notamment au transfert des structures de la protection sociale au ministère de la santé, intervenu en cours d'exercice.

Les crédits supplémentaires ont été insuffisamment consommés du fait de la mise en place tardive de ces crédits qui a réduit le temps imparti à leur exécution.

Les observations relatives aux chapitres budgétaires 34.90 et 43.31 constatées au titre de l'année 1991 s'expliquent comme suit :

-Chapitre 34.90 (parc-automobile)

Un crédit budgétaire supplémentaire de 1.900.000 DA a été demandé pour l'acquisition de moyens de transport. La non-acceptation de cette demande par le ministère chargé du budget explique l'écart constaté entre les crédits prévus (2.400.000 DA) et les crédits obtenus (500.000 DA) pour l'année 1991.

-Chapitre 43.31 (bourses, indemnités de stage, présalaires et frais de formation)

La réduction budgétaire constatée entre les crédits prévus et les crédits obtenus s'explique notamment par l'octroi au profit de l'inspection générale du travail devenue autonome, des crédits de formation, de perfectionnement et de recyclage des inspecteurs et contrôleurs du travail, précédemment gérés par l'administration centrale.

II-Prévisions des dépenses d'équipement

En application du décret n°93-57 du 27.02.1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, les prévisions budgétaires du secteur du Travail et de la protection sociale ont été élaborées selon les deux types de procédures suivantes :

1-Budget d'équipement centralisé

Il concerne l'administration centrale du ministère, l'inspection générale du travail et les EPA à vocation nationale.

-Elaboration du projet de budget d'équipement

Les propositions sont formulées par les différentes structures centrales, l'inspection générale du travail et les organismes sous tutelle (E.P.A) et discutées avec la direction des études et de la planification en fonction des objectifs généraux déterminés par le ministère de la planification.

Le projet de budget d'équipement élaboré par la Direction des études et de la Planification est discuté par cette structure avec les services du Ministère de la Planification dans le cadre des réunions d'arbitrage.

-Mise en oeuvre du budget d'équipement

Après adoption du budget d'équipement, la direction des études et de la planification reçoit et notifie les décisions de crédits de paiement de l'exercice budgétaire et les décisions-programmes pour les opérations nouvelles. Ces décisions sont transmises aux opérateurs concernés.

Pour les opérations nouvelles, les structures concernées adressent une fiche technique, un rapport de présentation et des factures proforma que la direction des études et de la planification vérifie pour finaliser les dossiers avant leur transmission au ministère de la planification pour l'inscription de ces opérations. Les décisions d'inscription des opérations sont notifiées par la direction des études et de la planification aux opérateurs concernés pour mise en oeuvre et suivi d'exécution. Des situations financières et de réalisation physique des opérations planifiées sont transmises semestriellement au ministère de la planification.

2-Budget d'équipement sectoriel décentralisé

Conformément au décret n°93-57 précité, ces programmes sont entièrement gérés par les wilayas (inscription, réévaluation, clôture des opérations, passation des marchés et suivi des réalisations).

L'administration centrale est intervenue dans le cadre de la mise à jour de la nomenclature des opérations d'investissement du secteur ainsi qu'à l'occasion des réunions de préarbitrage organisées par le ministère de la planification avec les représentants des wilayas.

La création et la mise en place des directions de l'action sociale de wilayas permettra, sans aucun doute, une meilleure prise en charge des programmes d'investissements décentralisés.

3-Fiabilité des prévisions et suivi des programmes d'investissement

Les faiblesses constatées en la matière découlent essentiellement d'un manque de clarification des missions et d'une organisation insuffisante pour permettre notamment au niveau local le suivi des opérations planifiées.

La mise en place du nouvel organigramme de l'administration centrale avec les attributions actualisées et précisées, la création des directions de l'action sociale de wilayas et la refonte envisagée des organismes sous tutelle vont permettre un meilleur cadre pour la prise en charge des opérations planifiées au niveau des prévisions et des réalisations physiques et financières.

· RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DE LA POPULATION

Les réponses soulevées par vos constatations et appréciations sur les prévisions budgétaires suivent :

I-Des prévisions des dépenses de fonctionnement

En ce qui concerne la faiblesse des procédures appliquées en matière de prévision budgétaire, il y a lieu de rappeler que les modalités et les canevas sont arrêtés par la note méthodologique transmise chaque année par le ministère des finances et dont ampliation est faite aux directions centrales et aux établissements de santé accompagnée d'une circulaire reprenant les orientations budgétaires.

La note méthodologique nous paraît incomplète et non adaptée à la spécificité des établissements de santé en matière de prévision budgétaire.

La sous-direction du budget procède, chaque année, à des réunions régionales pour arrêter les prévisions et les dotations budgétaires avec les responsables (DSPS et directeurs des établissements de santé), sur la base d'un plan de charge préétabli au niveau local.

Les prévisions sont arrêtées après arbitrage au niveau central et transmises, conformément à la note méthodologique, à la direction générale du budget.

Les prévisions sont ensuite discutées et les crédits arrêtés de manière conjointe avec les services des

Par ailleurs et pour des raisons d'efficience dans la gestion budgétaire, il nous paraît opportun de ne pas dissocier les tâches de prévision et d'exécution. Cette procédure a permis un meilleur suivi et plus de rationalité dans les dépenses de santé.

A ce titre et vu l'importance de la charge qui incombe au service du budget (48 DSPS, 33 écoles, 4 instituts, 179 SS, 13 CHU et 21 EHS), l'administration centrale a prévu l'informatisation des budgets pour pallier au manque de personnel.

II-Des prévisions des dépenses d'équipement

Sur la base des difficultés rencontrées par la Cour et des carences constatées au niveau de la direction de la planification, une nouvelle organisation a été introduite par le nouvel organigramme du ministère de la santé et de la population, en vue de permettre à cette structure de jouer un rôle prépondérant dans la production, le traitement et le classement de toutes les informations liées à la gestion des budgets d'équipement.

04-LA GESTION DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

Les investigations auxquelles a procédé la Cour des comptes sur la gestion des postes diplomatiques et consulaires, essentiellement sur la base des documents et informations mis à sa disposition par l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, ont montré que les anomalies et défaillances relevées n'ont été possibles qu'en raison des faiblesses du suivi exercé par les services concernés du département ministériel précité.

Ces insuffisances sont à l'évidence incompatibles avec le souci de rigueur qui doit caractériser les organes de contrôle interne pour concourir à la prévention des défaillances dans la gestion des deniers publics et à l'utilisation de ces ressources dans le respect des lois et règlements en vigueur, comme le prévoit particulièrement le décret exécutif n°90.188 du 23 juin 1990 déterminant les structures et les organes de l'administration centrale des ministères.

Il se dégage ainsi des principales constatations, qu'aucune action adéquate n'a été entreprise à l'initiative de l'administration centrale pour :

- apurer les "avances à régulariser" qui remontent à plusieurs années et dont le montant s'élève à 13 660 000 FF au 31 décembre 1993 ;

- disposer plus systématiquement des justifications des dépenses et des états financiers et comptables, en vue d'opérer un suivi efficace des opérations relatives aux reliquats sur exercices antérieurs (REA), aux droits de chancellerie, ainsi qu'aux recettes extra- budgétaires : plus-values, remboursements de TVA et d'assurances, rémunérations des placements à terme...

- faire application de l'article 5 du décret exécutif n° 91.311 du 07 septembre 1991 relatif notamment à l'agrément par le ministère des finances des attachés de chancellerie (agents comptables).

I-LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE ET SON SUIVI PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les crédits inscrits au budget de fonctionnement du ministère des affaires étrangères pour ses services à l'étranger sont répartis en début d'année entre les postes diplomatiques et consulaires et transférés par le Trésor par tranches trimestrielles à la demande dudit ministère au compte bancaire ouvert à cet effet par l'ambassade ou le consulat concerné.

Outre les crédits destinés à leur fonctionnement, certains postes reçoivent d'autres catégories de crédits inscrits au budget du ministère des affaires étrangères pour le paiement des :

- cotisations de l'Algérie aux budgets de certaines organisations internationales,
- dépenses de coopération internationale inhérentes à la présence de coopérants techniques algériens auprès de certains pays,
- bourses et allocations d'études dues aux étudiants et stagiaires algériens bénéficiant d'une formation à l'étranger.

Les investigations menées, courant 1995, au niveau des services du ministère des affaires étrangères chargés du suivi et du contrôle de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires ont permis à la Cour des comptes de faire des constatations et observations qui peuvent se scinder en deux parties :

- la première concerne les spécificités des procédures et du cadre juridique qui régissent la gestion financière et comptable des postes à l'étranger, ainsi que les lacunes y décelées ;
- la seconde porte sur les conditions peu satisfaisantes dans lesquelles les fonds et la trésorerie disponibles au niveau de ces services extérieurs sont gérés et suivis.

1-Les spécificités de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires

1.1-Les crédits transférés aux services à l'étranger

Les crédits donnant lieu à transfert en monnaies convertibles vers les services extérieurs du ministère des affaires étrangères, recouvrent :

- les crédits de fonctionnement et d'équipement des postes diplomatiques et consulaires ;
- les crédits destinés à la couverture de certaines autres dépenses de l'Etat à l'étranger (cotisations aux budgets de certaines organisations internationales, dépenses de coopération internationale, bourses et allocations d'études "formation longue durée").

1.1.1-Les crédits de fonctionnement et d'équipement des postes

Sur un budget global final de 4.029.313.000 DA alloué au ministère des affaires étrangères au titre de l'exercice 1993, les crédits destinés à la couverture des dépenses de fonctionnement et d'équipement des postes diplomatiques et consulaires se sont élevés respectivement à 2.348.463.000 DA et à 253.923.000 DA.

1.1.2-Autres crédits

Outre les crédits destinés au fonctionnement et à l'équipement des postes diplomatiques et consulaires, ces derniers reçoivent d'autres catégories de crédits, inscrits au budget du ministère des affaires étrangères pour la couverture de certaines dépenses de l'Etat à l'étranger. En effet, ils sont chargés, pour le compte de l'administration centrale de procéder au paiement:

- **des cotisations** inhérentes à la participation de l'Algérie aux budgets des organisations internationales.

Les crédits inscrits à ce chapitre, d'un montant de 540 millions de DA, sont répartis par l'administration centrale entre l'ensemble des postes diplomatiques concernés et leur sont transférés en même temps que les tranches trimestrielles de crédits de fonctionnement.

- **des dépenses de coopération internationale** inhérentes à la présence de coopérants techniques algériens auprès de certains pays. Les crédits de l'espèce, inscrits au budget du ministère des affaires étrangères pour un montant global de 87 millions de DA donnent lieu à un transfert vers les postes diplomatiques concernés, à charge pour eux de verser aux concernés les rémunérations et autres indemnités qui leur sont dues.

- **des bourses et allocations d'études** dues aux étudiants et stagiaires algériens bénéficiant d'une formation à l'étranger. Les crédits destinés à la couverture de ces dépenses, inscrits au budget du ministère des affaires étrangères pour une enveloppe globale de 636.728.000 DA font également l'objet d'une répartition et d'un transfert vers les postes diplomatiques et consulaires concernés.

Si les crédits nécessaires à la couverture des dépenses induites par la participation de l'Algérie aux budgets des organisations internationales et par la coopération internationale sont intégrés aux nomenclatures budgétaires des postes diplomatiques et consulaires, ceux relatifs à la formation à l'étranger font l'objet d'un traitement et d'un suivi particuliers.

Le cumul de ces crédits avec le budget de fonctionnement porte le montant global des crédits transférés vers les postes diplomatiques et consulaires à 3.632.191.000 DA, soit 90,14% du budget global alloué au ministère des affaires étrangères pour l'exercice 1993.

C'est dire l'importance des fonds libellés en monnaie convertible mis chaque année à la disposition des gestionnaires des postes diplomatiques et consulaires et gérés selon des procédures dérogatoires sur certains aspects à celles de la comptabilité publique. C'est dire également la nécessité de prévoir, en contrepartie, des procédures efficaces de suivi et de contrôle "à distance" qui permettent de s'assurer de la saine et régulière gestion de ces fonds.

1.2-Des règles de gestion, de suivi et de contrôle imparfaites ou inappliquées

2.1.1-Procédures spécifiques de mise à disposition des crédits et absence de contrôle préalable des dépenses engagées

En application des dispositions de l'article 1er du décret n°77.103 du 28 juin 1977 relatif à la gestion administrative et financière des postes diplomatiques et consulaires, ces derniers reçoivent les crédits nécessaires à la couverture de leurs dépenses de fonctionnement par tranches trimestrielles versées par les services du Trésor sur demande du ministère des affaires étrangères, directement aux comptes bancaires ouverts en leur nom auprès des institutions bancaires de leur lieu d'implantation.

Les crédits ainsi mis à disposition ne sont soumis à aucune forme de contrôle préalable des dépenses engagées. Les dispositions du décret sus-cité, notamment celles des articles 7 et 15 à 17, ne prévoient en effet qu'un contrôle après paiement, sur la base des pièces comptables et documents justificatifs périodiquement transmis. Ce régime est contraire aux dispositions du décret exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées. Même l'article 3 de ce décret qui prévoit que "des modalités de contrôle appropriées peuvent être définies pour certains secteurs ou certaines catégories de dépenses selon le cas, par arrêté du ministre chargé du budget ou par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre techniquement concerné", n'a pas reçu d'application.

1.2.2.-Une application approximative du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Bien que les textes en vigueur définissent les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable public, la pratique au niveau des ambassades et consulats est telle que cette séparation n'apparaît que de manière très imparfaite. En application des articles 10 et 11 du décret précité, le chef de poste diplomatique ou consulaire a la qualité d'ordonnateur secondaire et est, à ce titre, responsable devant l'ordonnateur primaire (le ministre des affaires étrangères) de la gestion financière de l'ambassade ou du consulat et assure cette responsabilité sans préjudice des responsabilités propres de l'attaché de chancellerie dont il doit suivre et contrôler régulièrement les activités. Or, il ressort des dispositions de l'article 08 du décret n°77.103 du 28 juin 1977 sus-cité que l'ordonnateur est directement impliqué dans le maniement des deniers publics, conjointement avec le comptable du poste. Cet article prévoit en effet l'obligation pour le chef de poste et l'attaché de chancellerie de signer conjointement toutes les pièces de dépenses, les chèques de virement ou de retrait bancaire.

Quant à l'attaché de chancellerie, il assure, aux termes des dispositions de l'article 13 du décret sus-cité, la gestion financière et celle du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat, étant cependant précisé qu'il exerce ces fonctions sous l'autorité du chef de poste. En vertu des dispositions particulières de l'article 14, sa responsabilité en matière de gestion financière est celle d'un comptable public telle que la définit la législation en vigueur. Cette qualité de comptable public est confirmée par le décret n°91-311 du 7 septembre 1991 relatif à la nomination et l'agrément des comptables publics qui prévoit en son article 5 le cas particulier des comptables publics placés auprès des postes diplomatiques ou consulaires.

Il ressort ainsi de la lecture combinée des différentes dispositions fixant les rôles et responsabilités respectifs des chefs de poste et des attachés de chancellerie, que ces derniers sont en fait dans une position pour le moins ambiguë. Si certaines dispositions les investissent expressément du rôle de comptable public et leur confèrent, à ce titre, implicitement une certaine indépendance, d'autres, par contre, les placent sous l'autorité et le contrôle de l'ordonnateur secondaire, en l'occurrence l'ambassadeur ou le consul.

De ce fait, un des principes fondamentaux de la comptabilité publique, la nécessaire séparation des ordonnateurs et des comptables, expressément consacrée par les dispositions de l'article 55 de la loi n°90-21 du 15 août 1990, ne se trouve appliquée que de manière approximative au niveau des postes diplomatiques et consulaires.

Le contrôle de régularité que doivent exercer les attachés de chancellerie en leur qualité de comptables publics sur les actes financiers des ordonnateurs auprès desquels ils sont placés s'en trouve ainsi limité dans sa portée et sensiblement atténué dans son efficacité.

1.2.3-Des désignations d'attachés de chancellerie non conformes aux dispositions législatives et réglementaires

En vertu des dispositions de l'article 5 du décret n°91-311 du 07 septembre 1991 relatif à la nomination et à l'agrément des comptables publics, "auprès de chaque poste diplomatique ou consulaire à l'étranger, est placé un comptable agréé par le ministre chargé des finances, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique".

La Cour des comptes a constaté que cette disposition fondamentale dont l'objectif est double en ce sens qu'elle permet, d'une part, au ministère des finances de s'assurer que les personnes proposées satisfont bien aux exigences professionnelles indispensables pour l'exercice de ces fonctions et, d'autre part, confère aux attachés de chancellerie l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs responsabilités en tant que comptables publics, n'a à ce jour pas connu d'application. Aucun des attachés de chancellerie en exercice n'est désigné conformément à cette règle. Le non respect de cette formalité en matière de désignation des attachés de chancellerie porte gravement préjudice à l'équilibre général de l'édifice juridique et comptable fixé par l'ensemble des règles et principes de la comptabilité publique.

1.2.4-Des règles de suivi et de contrôle insuffisantes ou non appliquées

Les modalités de mise à disposition des crédits, l'importance des disponibilités financières et la complexité de leur gestion, la séparation imprécise des ordonnateurs et des comptables et les conditions irrégulières dans lesquelles ces derniers sont désignés, constituent autant de raisons qui justifient que soient prévus, voire renforcés les mécanismes et les procédures permettant d'assurer, a posteriori, un suivi et un contrôle performants de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires.

En cette matière, l'article 7 du décret n°77-103 susvisé fait obligation aux postes diplomatiques et consulaires "de produire les justifications de leurs dépenses régulièrement et directement aux services centraux du ministère des affaires étrangères qui les examinent au plan de l'opportunité avant transmission au trésorier principal d'Alger (actuellement trésorier central d'Alger) comptable assignataire, aux fins de vérification quant à la régularité". La Cour a constaté que le contrôle de régularité prévu par cet article et dévolu aux services du Trésor ne s'exerce plus depuis de nombreuses années, sans qu'aucun texte ne soit venu l'abroger expressément.

De même, l'article 15 de ce même décret fait obligation aux postes, dans le cadre général de la justification de l'exécution de leurs budgets, d'adresser à l'administration centrale des rapports périodiques, mensuels, trimestriels et annuels dans les formes et délais prescrits pour chaque type de rapport. Ce dispositif de suivi et de contrôle ainsi prévu, très sommaire dans sa conception, ne semble pas en mesure de constituer un cadre propice à l'exercice d'un contrôle à distance efficace et performant. En effet, les "justifications de dépenses" et les "rapports périodiques" ne retracent et ne permettent de suivre qu'un volet restreint des opérations financières et comptables des postes, caractérisées tant par leur variété que par leur complexité.

Les investigations menées par la Cour des comptes ont permis en effet de constater que le suivi et le contrôle à distance de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires par les services centraux du ministère des affaires étrangères présentaient de nombreuses insuffisances et lacunes, notamment en matière de trésorerie disponible de manière abondante au niveau de certains postes.

2-Conditions de gestion, de suivi et de contrôle de la trésorerie des postes

2.1-Une trésorerie abondante mal cernée

Les postes diplomatiques et consulaires disposent très souvent d'une abondante trésorerie. Cette trésorerie, constituée par l'ensemble des fonds en dépôt dans les comptes bancaires particuliers ouverts au nom des postes provient :

- des crédits destinés à la couverture des dépenses de fonctionnement ou d'équipement et les reliquats sur exercices antérieurs ;
- des crédits destinés à l'octroi de bourses et allocations d'études aux étudiants et stagiaires algériens à l'étranger ;
- des recettes tirées de la perception des droits de chancellerie ;
- des revenus tirés des placements de fonds à terme auprès des banques ;
- des plus-values inhérentes aux fluctuations de taux de change ;
- des recettes diverses (vente des biens réformés, remboursements de TVA...) ;
- des fonds successoraux des résidents algériens décédés à l'étranger ;
- des versements effectués par les nationaux résidents à l'étranger, postulant à l'acquisition de lots de terrain en Algérie.

De ce fait, le volume global des fonds disponibles au niveau de certains postes diplomatiques ou consulaires, dépasse parfois largement le volume total des crédits annuels de fonctionnement qui leur sont respectivement alloués.

Sur la base des informations disponibles au niveau du ministère des affaires étrangères, arrêtées au 31 décembre 1993, le volume de la trésorerie disponible au niveau des postes établis en France peut atteindre jusqu'à deux fois et demi le montant du budget de fonctionnement de l'exercice et dans les cas les moins favorables lui est égal ou légèrement inférieur.

Pour les besoins de la gestion de ces fonds, les postes diplomatiques et consulaires ouvrent des comptes bancaires spécialisés par nature de recette ou de dépense. Ils disposent généralement des comptes suivants, tenus dans une monnaie librement convertible :

- compte fonctionnement ;
- compte équipement ;
- compte droits de chancellerie ;
- compte bourses ;
- compte succession ;
- compte lots de terrain.

Dans les pays où la monnaie nationale n'est pas convertible, les postes sont obligés d'ouvrir en plus un compte bancaire en monnaie locale. Parallèlement aux comptes bancaires, les postes disposent également d'une régie destinée à faire face aux menues dépenses.

L'examen des situations financières relatives à la trésorerie des postes diplomatiques et consulaires a permis à la Cour des comptes de constater des discordances entre les situations établies par l'administration centrale d'une part et celles établies par les postes d'autre part.

L'administration centrale estime, dans sa réponse écrite à la Cour des comptes, que ces écarts "sont très souvent dus essentiellement aux fluctuations des taux de change cumulées sur plusieurs exercices budgétaires". Elle accompagne sa réponse d'un état faisant ressortir, au 31 décembre 1993 les différences constatées en la matière au niveau des postes établis en France. La sommation des différences constatées atteint à la date sus-indiquée, le montant global de 7.082.449,42 francs français (FF).

Devant cette situation et pour apurer les discordances relevées, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères déclare avoir saisi les postes consulaires pour qu'ils lui communiquent "tout élément complémentaire d'information pouvant justifier ces discordances".

L'ampleur des discordances constatées et la réaction très tardive de l'administration centrale qui ne semble s'être préoccupée de ce problème qu'en 1996, soit plus de 2 années après la clôture de l'exercice concerné et uniquement après l'intervention de la Cour des comptes, dénotent pour le moins des insuffisances manifestes, d'une part, dans la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires et, d'autre part, dans le suivi et les contrôles exercés par les services centraux de l'administration centrale, notamment en vue de la maîtrise des plus ou moins values dégagées par l'exécution des budgets.

2.2-Insuffisances, lacunes et irrégularités relevées dans la gestion et le suivi des fonds et de la trésorerie des postes

2.2.1-Des reliquats du budget de fonctionnement

Les crédits transférés dans le cadre des budgets de fonctionnement n'étant que rarement consommés dans leur intégralité, des reliquats sont souvent enregistrés en fin d'exercice.

Ces reliquats ont vocation à être réintégrés au Trésor public.

L'examen des documents comptables des postes diplomatiques et consulaires, disponibles au niveau des services centraux du ministère des affaires étrangères a révélé que les postes gardent par devers eux les reliquats sur exercices antérieurs, constituant ainsi une masse de trésorerie non négligeable. A titre illustratif, les reliquats dégagés par les seuls postes établis en France se sont élevés, au titre de 1993, à 21.757.117 FF.

Si ces disponibilités permettent aux postes concernés de ne pas être gênés par les retards enregistrés dans la mise en place des crédits en début d'exercice et bien que les reliquats donnent normalement lieu à une retenue à la source au moment du transfert des tranches trimestrielles, il n'en demeure pas moins que les conditions du suivi et du contrôle de leur utilisation ne semblent pas, au vu des documents disponibles, pleinement réunies. Un tel suivi exige la disponibilité de toutes les informations relatives à l'évolution des taux de conversion utilisés pour l'établissement des comptes des postes diplomatiques et consulaires, tenus à la fois en dinar algérien et en monnaie convertible. Le manque de maîtrise de l'évolution de ces taux, conjugué à la complexité des calculs auxquels les attachés de chancellerie doivent procéder est souvent à l'origine de manquants ou d'excédents qui nécessitent, une fois constatés, de fastidieuses et délicates opérations de redressement.

2.2.2-De la gestion des crédits d'équipement

En vue de l'acquisition, de la construction, de l'équipement ou de l'aménagement des infrastructures nécessaires à leur fonctionnement, les postes diplomatiques et consulaires reçoivent les crédits d'investissement prévus par les autorisations de programme accordées.

C'est ainsi qu'en 1993, sur un budget d'équipement global de 262 millions de DA alloué au ministère des affaires étrangères, 202 millions étaient destinés à l'équipement des services à l'étranger. Ceux-ci ont effectivement reçu 201 923 000 DA, soit 99,96%. Le virement des

crédits liés à l'opération spécifique destinée à la promotion et au renforcement de la sécurité des immeubles et des personnes au niveau des postes établis en France, a porté l'enveloppe globale des crédits d'équipement transférés au cours de l'exercice 1993 à 253 923 000 DA.

Contrairement aux procédures en vigueur au niveau des services de l'Etat implantés en Algérie, les opérations d'équipement concernant les postes diplomatiques et consulaires se caractérisent par la mise à la disposition de ces services de l'intégralité des crédits prévus dans l'autorisation de programme individualisée. Ces crédits sont virés en une tranche unique dans le compte bancaire ouvert spécialement pour cette catégorie d'opération, le compte "équipement". Comme pour les dépenses de fonctionnement, les dépenses imputées sur ces crédits ne sont soumises à aucun contrôle préalable et ne sont justifiées que très tardivement.

Les investigations que la Cour des comptes a pu par ailleurs mener sur la réalisation d'un projet de construction d'une ambassade à Nouakchott (Mauritanie) lui ont permis de constater que les conditions de gestion, de suivi et de contrôle de ces dépenses n'étaient pas optimales. Quelques insuffisances et anomalies, parfois graves, ont pu être relevées, touchant au mode de passation des marchés et des commandes, aux modalités de sélection des entreprises de réalisation ou des fournisseurs, aux modalités de paiement des situations de travaux ou de fournitures, aux conditions de mise en oeuvre des dispositions contractuelles, aux conditions de réception des ouvrages et au suivi financier et comptable des opérations.

En ce qui concerne spécialement ce dernier point et à partir des états financiers retraçant les consommations des crédits d'équipement alloués aux postes consulaires en France, fournis par le ministère des affaires étrangères, la Cour des comptes a pu constater des écarts entre les disponibilités déclarées et celles censées exister au 31 décembre 1993.

Si "les intérêts produits grâce aux placements effectués sur les comptes d'équipement", avancés par l'administration centrale comme justificatif de ces discordances, peuvent effectivement justifier les excédents de disponibilités, ils ne sauraient à l'évidence expliquer les insuffisances de disponibilités constatées au niveau de certains postes.

2.2.3-L'insuffisante maîtrise des plus ou moins-values

Les reliquats sur exercices antérieurs n'étant pas systématiquement reversés au Trésor par les postes diplomatiques et consulaires, l'administration centrale procède à leur retenue à la source au moment du transfert des tranches trimestrielles de crédits.

En raison des fluctuations des taux de change de la monnaie nationale par rapport aux monnaies de transfert, cette pratique se traduit par l'apparition de plus ou moins-values.

Les moins-values, dûment justifiées, donnent lieu à un réajustement des crédits budgétaires alloués par l'administration centrale qui procède à leur régularisation par prise en charge au niveau du chapitre 34-14 (charges annexes).

Quant aux plus-values, considérées comme des recettes extra-budgétaires, les postes diplomatiques et consulaires concernés doivent les faire apparaître dans leur comptabilité et les justifier à l'administration centrale en vue de leur reversement ultérieur à la trésorerie centrale d'Alger.

Le montant des plus-values atteint parfois des niveaux non négligeables, surtout si l'on prend en compte l'ensemble des postes ouverts de par le monde. A titre illustratif, les plus-

values comptabilisées au 31 décembre 1993 pour 8 postes sur les 18 ouverts en France se sont élevées à 1.231.350,40 FF et constituent une des sources de la trésorerie abondante dont disposent les postes diplomatiques et consulaires.

Les états financiers et documents disponibles au niveau des services centraux du ministère des affaires étrangères ne fournissent que des informations partielles et à l'exactitude incertaine, rendant aléatoire toute évaluation fiable des plus-values enregistrées.

Des mesures ont été prises à la fin de l'année 1993 par le ministère des affaires étrangères pour apurer définitivement la situation des plus ou moins-values ainsi dégagées, mais force est de relever que l'assainissement engagé tarde à produire les résultats escomptés puisque d'importantes discordances persistent encore et demeurent en attente de justification, selon les réponses du ministère.

2.2.4-Insuffisances du suivi des droits de chancellerie et de maîtrise des gains

A l'occasion de la perception des droits de chancellerie, les postes diplomatiques et consulaires réalisent de très importants gains, résultant de la différence entre les prix d'achat et de vente des timbres fiscaux utilisés.

En effet, alors que le prix d'achat de ces timbres est déterminé sur la base du taux de change fluctuant, effectivement appliqué par la banque d'Algérie aux transferts des tranches trimestrielles de crédits sur lesquelles les timbres fiscaux sont défalqués, le prix de vente de ces timbres est par contre déterminé par application d'un taux de change fixe, largement plus avantageux, déterminé par arrêté interministériel (MAE-Finances).

Alors que le taux de change officiel appliqué par la banque d'Algérie en 1993 se situait, à titre d'exemple, entre 4 et 5 DA pour 1 FF, le taux de change que les représentations diplomatiques et consulaires étaient tenues d'appliquer pour la perception des droits de chancellerie était quant à lui fixé à 1 DA pour 1,10 FF. Un calcul sommaire permet d'évaluer le gain (ou la plus-value) réalisé en 1993 sur la vente d'un seul timbre fiscal de 100 DA de valeur nominale, à 87 FF environ (en utilisant un cours officiel d'environ 1FF=4,3 DA en 1993, le prix d'achat serait de 23 FF contre un prix de vente de 110 FF).

En 1993, les gains réalisés par les postes établis en France sur la vente des seuls timbres fiscaux ayant fait l'objet d'une défalcation effective au cours de l'exercice même, se seraient élevés à 62.506.695,52 FF. La prise en compte des gains réalisés sur les timbres fiscaux n'ayant pu faire l'objet d'une défalcation avant la clôture de l'exercice et la prise en compte de l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires ouverts, permettraient d'atteindre un montant encore plus substantiel.

L'examen des états financiers et documents relatifs à ce volet a laissé apparaître certaines insuffisances en matière de pertinence, de clarté, d'exhaustivité et de fiabilité des informations communiquées par les postes diplomatiques et consulaires, censées permettre à l'administration centrale d'exercer le suivi et le contrôle à distance qui lui est dévolu.

Il a été en effet constaté que ces derniers n'étaient pas toujours établis selon le modèle-type arrêté par l'administration centrale et ne comportaient souvent que des informations sommaires et incomplètes, parfois entachées d'erreurs, rendant ainsi difficiles et fastidieux ou, dans certains cas, pratiquement impossibles, tous recoupements, reconstitutions ou centralisations fiables :

- absence d'informations complètes, exactes et détaillées sur les approvisionnements, les ventes et les stocks en fin de période des timbres fiscaux, par quantités et quotités pour chaque poste ;

- absence totale, pour certains postes, d'informations relatives à certaines périodes de l'année ou communications d'informations comptables agrégées sur des périodes plus longues et inexploitable faute d'explications suffisantes à l'appui ;

- absence ou insuffisance d'informations relatives aux mouvements enregistrés et aux soldes présentés par les comptes bancaires "droits de chancellerie".

La Cour considère que le suivi et le contrôle par l'administration centrale de ce volet particulier de l'activité des postes diplomatiques et consulaires ne pourra être valablement et efficacement opéré que lorsque les situations comptables et informations communiquées la mettront en mesure notamment de :

- s'assurer, toutes pièces et informations utiles à l'appui, du reversement effectif et régulier des droits de chancellerie perçus dans les comptes bancaires spécialement ouverts à cet effet.

- s'assurer de l'exactitude des calculs des gains réalisés dans le cadre de la perception des droits de chancellerie, grâce à l'indication précise et détaillée des taux de change pris en considération (notamment les taux de change effectivement appliqués aux tranches trimestrielles de crédits sur lesquelles ont été défalqués les timbres reçus) ;

- connaître périodiquement et avec exactitude, documents comptables et relevés bancaires à l'appui, les soldes et les mouvements de fonds enregistrés par les comptes bancaires concernés ;

- connaître régulièrement et avec précision les flux de timbres fiscaux et les stocks disponibles à la fin de chaque période.

2.2.5-Absence de suivi des remboursements de TVA

Les conventions internationales qui régissent les relations entre Etats prévoient l'exonération des dépenses des postes diplomatiques et consulaires du paiement des impôts et taxes prévus par les législations fiscales locales.

Pour les achats et autres dépenses qui ne sont pas effectués directement en franchise fiscale, les postes diplomatiques et consulaires sont généralement admis à réclamer le remboursement des impôts et taxes payés auprès de l'administration concernée du pays d'accueil. A titre d'exemple, la procédure en vigueur en France prévoit qu'à l'initiative du poste concerné une demande de remboursement est introduite auprès du ministère des affaires étrangères français, par le canal de l'ambassade d'Algérie à Paris.

Le bénéfice de ces exonérations se traduisant par un allègement des dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques ou consulaires, la Cour des comptes a cherché à s'assurer que les gestionnaires concernés mettent régulièrement en oeuvre cette procédure, car toute négligence en la matière ne pourrait que grever inutilement le budget des postes et faire supporter au Trésor public des charges tout à fait évitables.

L'examen des situations financières relatives à l'exercice 1993, communiquées par les postes consulaires établis en France et disponibles au niveau du ministère des affaires étrangères, a laissé apparaître que seuls (cinq) 05 d'entre eux y retraçaient les remboursements de TVA obtenus qui ont atteint 195.652,36 FF.

Certes, le ministère des affaires étrangères soutient que "tous les postes à l'étranger procèdent au remboursement de la TVA" et que "les montants récupérés à ce titre sont comptabilisés en opérations diverses et versés au trésorier central d'Alger (TCA)", il n'en demeure pas moins que les informations et documents disponibles à son niveau et relatifs à ce volet, n'étaient que partiels et insuffisants pour lui permettre de s'en assurer. La Cour des comptes a de ce fait été dans l'impossibilité de vérifier, comme elle l'aurait souhaité, que l'ensemble des remboursements d'impôts et taxes ont été effectivement réclamés, comptabilisés et reversés à la trésorerie centrale d'Alger.

2.2.6-Absence de suivi des recettes provenant des cessions de biens réformés et autres remboursements

Tout comme elle a relevé la faiblesse du suivi et du contrôle exercés par les services concernés de l'administration centrale du ministère sur les remboursements de TVA, la Cour a également constaté que lesdits services étaient souvent démunis d'informations indispensables pour opérer un suivi efficace des recettes dégagées de la vente de biens réformés, des remboursements effectués par les compagnies d'assurances ou, comme il sera vu plus loin, des produits des placements à terme de fonds.

Les situations financières et documents comptables disponibles, de par leur texture et la fiabilité incertaine des informations y contenues, par ailleurs non exhaustives, s'avèrent insuffisants pour s'assurer que ces différentes catégories de recettes dues à l'Etat sont effectivement recouvrées et correctement et intégralement prises en charge dans les comptabilités tenues et qu'elles font, par la suite, l'objet d'un reversement effectif à la trésorerie centrale d'Alger.

2.2.7-Insuffisances et difficultés affectant la gestion et le suivi des allocations d'études

Pour mettre un terme à la multiplicité des transferts à l'étranger et assurer un meilleur suivi des étudiants boursiers, les crédits de "formation longue durée" ont été centralisés et rattachés à partir de 1985 au ministère des affaires étrangères chargé de leur gestion par le biais de ses services extérieurs.

Les crédits de l'espèce fixés au titre de 1993 à 636.728.000 DA ont fait l'objet d'une répartition entre l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires concernés et transférés dans les comptes bancaires spécialement ouverts à cet effet.

Les investigations menées auprès des services centraux du ministère et sur la base exclusivement des documents disponibles à leur niveau, ont permis à la Cour des comptes de faire les constatations suivantes:

- les comptes bancaires abritant les crédits relatifs aux allocations d'études dégagent régulièrement, à la fin de chaque exercice, d'importants reliquats.

A titre indicatif, ces reliquats se sont élevés pour les seuls postes consulaires en France à 49.440.095,71 FF pour la période 1985-1991 et pour le seul exercice 1993 à 41.161.147,62 FF. Les reliquats dégagés par d'autres postes diplomatiques établis hors de France sur la période 1985-1991 montrent de la même manière l'importance des crédits alloués mais non consommés:

- *Washington*.....1.213.822,58 \$US.
- *Londres*.....4.415.221,00 £.
- *Moscou*.....879.666,46 \$US.
- *Bonn*.....594.696,93 DM.
- *Ottawa*.....872.135,07 \$ CAN.

L'importance de ces reliquats semble pouvoir s'expliquer par l'insuffisante maîtrise des prévisions budgétaires relatives aux crédits de formation ainsi que par certaines difficultés empêchant le paiement des allocations d'études à certains étudiants. Selon l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, ces difficultés sont essentiellement liées à la complexité des situations individuelles, aux insuffisances de la coordination entre les organismes formateurs et le ministère des affaires étrangères et au manque de formation des attachés de chancellerie "qui éprouveraient des difficultés à appliquer une réglementation complexe et nouvelle pour beaucoup d'entre eux".

-le sort réservé aux reliquats dégagés ne fait pas, de la part du ministère des affaires étrangères, l'objet d'un traitement régulier et permanent. En effet, il a été relevé que les reliquats dégagés à la fin des différents exercices n'étaient, jusqu'en 1993, ni régulièrement rapatriés, ni pris en compte pour la détermination des crédits nouveaux devant faire l'objet de transferts. Ce n'est qu'en 1993, en effet, qu'une décision ponctuelle a été prise par le ministère des affaires étrangères pour, d'une part, inviter les postes diplomatiques et consulaires à reverser au Trésor l'ensemble des reliquats constatés entre 1985, première année de rattachement, et 1991 et, d'autre part, retenir à l'avenir, à la source, les reliquats constatés. Les reliquats dégagés à la fin de l'exercice 1992 ont ainsi été pris en compte pour la détermination des crédits devant faire l'objet de transfert au titre de l'exercice 1993 et directement retenus à la source.

-le suivi et le contrôle de la gestion financière et comptable de cette catégorie de crédits n'est exercé que de manière relativement imparfaite. En effet, la Cour des comptes a été amenée à constater, en 1995, que les services concernés du ministère des affaires étrangères n'étaient pas en possession des situations financières et comptables permettant de connaître, à la clôture de l'exercice 1993 et pour l'ensemble des postes, le niveau de consommation des crédits de formation et les reliquats dégagés. Bien que certaines informations manquantes aient pu finalement être fournies à la Cour, à travers les réponses données à son rapport de vérification, il n'en demeure pas moins qu'une telle situation dénote pour le moins l'insuffisance du suivi et du contrôle exercés par les services habilités du ministère des affaires étrangères.

Ce volet de l'activité des postes diplomatiques et consulaires, en raison de sa sensibilité et compte tenu du volume des crédits de l'espèce annuellement transférés, de l'importance des reliquats enregistrés à la fin de chaque exercice, de l'abondante trésorerie qui en résulte et des risques potentiels de gestion irrégulière, voire de manipulations frauduleuses, aurait dû au contraire retenir toute l'attention des services concernés.

La vigilance recommandée s'impose d'autant que les postes diplomatiques et consulaires sont, par ailleurs, autorisés à faire fructifier leurs disponibilités en procédant à des placements à terme auprès des institutions bancaires.

2.2.8-Lacunes dans le suivi et le contrôle des placements à terme

Les postes diplomatiques et consulaires sont autorisés à procéder, après accord de l'administration centrale, au placement à terme des fonds dont ils disposent en vue de procurer au Trésor des ressources dont il aurait été autrement privé.

Cette pratique n'a été expressément autorisée, voire encouragée, que depuis quelques années, suite à une recommandation émise par la Cour des comptes dans sa note d'appréciation adressée au ministère des affaires étrangères en date du 13 avril 1989 après qu'il lui ait été donné de constater que d'importantes encaisses restaient oisives sur de longues périodes, gelées dans des comptes à vue, non rémunérés, ouverts au nom des postes diplomatiques et consulaires auprès de leurs banques, alors même que ces dernières offraient à leurs clientèles de très intéressantes possibilités de placements.

Les investigations qu'elle a effectuées au niveau des services du ministère des affaires étrangères pour s'enquérir de la qualité du suivi et du contrôle qu'ils exercent sur cette catégorie d'opérations, ont permis à la Cour des comptes de constater que ces services n'étaient en possession que d'éléments d'informations fragmentaires et disparates.

Les documents disponibles, outre qu'ils ne concernaient pas l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires intéressés, ne comportaient par ailleurs aucune indication sur les conditions de placement, les dates et les durées de blocage, les taux de rémunération négociés, les intérêts produits, etc....

En effet, relativement aux fonds placés, seules ont pu être fournies à la Cour des comptes, les informations relatives à 7 postes sur les 18 établis en France. De ces informations, il ressort qu'à la date du 31 décembre 1993 le montant global des fonds placés par ces postes s'élevait à 37.875.363 FF. Aucune information n'était disponible en ce qui concerne les autres postes.

Il en est de même des informations permettant de cerner le montant des intérêts produits par les placements effectués. Celles disponibles au niveau de l'administration centrale ne concernaient que 08 postes dont seulement 4 figurent au nombre de ceux ayant fourni les informations relatives aux montants placés au 31 décembre 1993. Pour ces 8 postes, le montant global des intérêts produits se serait élevé à 3.780.338,90 FF.

Cette disparité des informations disponibles quant aux placements à terme effectués par certains postes diplomatiques et consulaires, et l'absence de toute information relative aux placements effectués par d'autres postes, dénotent la faiblesse du suivi et du contrôle opérés par les services centraux du ministère des affaires étrangères lesquels, compte tenu de l'importance des sommes en jeu et des risques encourus, devraient y accorder un plus grand intérêt.

L'opacité relative qui entoure les placements à terme des fonds n'est pas de nature à garantir leur saine et rigoureuse gestion et à les mettre à l'abri d'éventuelles manipulations frauduleuses.

Une réglementation interne spécifique à cette nature d'opérations, claire et détaillée, voire une surveillance soutenue de son application et de son strict respect par les gestionnaires concernés, serait à cet égard tout à fait indiquée et ce d'autant qu'il a pu être précédemment constaté qu'un certain poste avait cru pouvoir, pour faire fructifier les fonds dont il disposait, procéder à des placements en bourse, faisant ainsi courir aux fonds publics des risques de perte auxquels ils n'auraient jamais dû être exposés.

Quant à savoir si les placements effectués le sont aux conditions les plus favorables pour le Trésor comme le préconisent les orientations données aux gestionnaires, la Cour des comptes a constaté que l'administration centrale ne disposait d'aucune information lui permettant de s'en assurer.

A cet égard, il y a lieu de signaler que les agents chargés de la gestion financière et comptable des fonds au niveau des postes diplomatiques et consulaires ne disposaient, en général, que de connaissances limitées dans le domaine bancaire, insuffisantes pour leur permettre d'exploiter de façon optimale les possibilités offertes par les institutions bancaires étrangères en matière de placements rémunérés.

Des actions de formation à l'intention des attachés de chancellerie, portant notamment sur les questions de gestion prévisionnelle de trésorerie et de placements rémunérés de fonds auprès des institutions bancaires et autres établissements financiers, seraient à cet égard tout à fait indiquées.

2.2.9-Lacunes et irrégularités entachant la gestion et le suivi des fonds "successions" et "lots de terrain"

Outre les fonds qui sont mis à leur disposition pour la couverture de leurs dépenses de fonctionnement ou d'équipement et ceux générés par leurs activités ou les placements à terme de fonds qu'ils effectuent, les postes à l'étranger peuvent être amenés à disposer d'autres catégories de fonds :

- les fonds de succession.
- les versements pour acquisition de lots de terrain.

C'est dans le cadre des pouvoirs de protection et de sauvegarde des intérêts de la communauté à l'étranger que leur confère le décret n°77-60 du 1er mai 1977 fixant les attributions des consuls d'Algérie, que les consulats se trouvent parfois amenés à recevoir en dépôt les fonds inhérents aux successions de ressortissants algériens décédés, en vue de procéder à leur reversement ultérieur aux ayants droit, après établissement des frédhas ou, quelquefois, après règlement de contentieux éventuels.

De même, et en vue de leur faciliter leur réinsertion au pays, des mesures d'encouragement ont été initiées en faveur des ressortissants algériens résidant à l'étranger à qui a été offerte la possibilité d'acquérir des lots de terrain en Algérie et d'en acquitter le prix de cession en devises par versements aux comptes bancaires spécialement ouverts à cet effet par les postes diplomatiques ou consulaires.

Pour ce qui concerne les seuls postes consulaires en France, les comptes "fonds de succession" présentaient au 31 décembre 1993, un solde de 1.940.584,44 FF. La prise en compte des soldes des comptes de l'espèce ouverts par l'ensemble des postes consulaires à l'étranger, notamment ceux dans les pays où la communauté algérienne est importante, permettrait d'atteindre un montant probablement plus substantiel.

Quant aux comptes "lots de terrains", ils ne présentaient à la même date, qu'un solde de 59.484,07 FF, situation qui ne peut s'expliquer que par le faible engouement des ressortissants algériens à recourir à cette procédure pour acquérir des lots de terrain en Algérie, surtout depuis que la possibilité leur a été donnée de s'acquitter des prix de cession directement en dinars algériens.

L'importance relative des fonds ainsi disponibles au niveau de certains postes consulaires, implique la nécessité de prévoir des procédures rigoureuses de suivi et de contrôle aptes à permettre la prévention ou la découverte rapide de toute manipulation frauduleuse éventuelle, comme celle constatée au niveau d'un poste consulaire où un détournement de 300 000\$ US a été commis par prélèvement sur des fonds successoraux.

Ainsi, la Cour a été amenée à constater des anomalies et des insuffisances dans la gestion et le suivi financier et comptable de ces fonds :

-Ouverture irrégulière du compte-devises au nom du ministère

Entre 1987 et 1992, les fonds "successions" et "lots de terrain" reçus par les postes consulaires étaient dans une deuxième étape rapatriés en Algérie et reversés dans un compte devises ouvert au nom du ministère des affaires étrangères auprès d'une banque nationale. L'ouverture du compte bancaire au nom du ministère est contraire aux règles de la comptabilité publique, quand bien même elle a été, en son temps, autorisée par le ministère des finances (direction des transferts).

L'autorisation délivrée prévoyait de surcroît que ledit compte bancaire ne pourrait être mouvementé que par les seuls secrétaire général ou directeur de l'administration et des moyens du ministère, alors que cela devait relever du seul comptable du poste .

La direction centrale du trésor du ministère de l'économie, ayant eu connaissance de cette ouverture irrégulière du compte bancaire, a saisi dès le 03 mai 1992 le ministère des affaires étrangères en vue de leur clôture immédiate. Si, depuis cette date, aucun versement nouveau n'y a été effectué, sa clôture tarde cependant à intervenir en raison des difficultés rencontrées pour le solder, difficultés dues en grande partie aux faiblesses du suivi des opérations enregistrées par ce compte.

-Lacunes dans le suivi des mouvements enregistrés par ces comptes

Le suivi des mouvements enregistrés par le compte-devises "successions" ouvert au nom du ministère des affaires étrangères s'est avéré entaché d'insuffisances manifestes puisque des vérifications sommaires ont permis de constater, à fin 1993, un écart de 995.007,06 FF entre le solde dégagé des écritures comptables du ministère (2.584.141,54 FF) et celui ressortant des relevés bancaires (qui ne s'élèverait qu'à 1.589.134,48 FF). Le ministère n'a été en mesure de fournir aucune explication sur cette situation et n'a apporté aucun élément de réponse aux interrogations de la Cour des comptes.

En définitive, des insuffisances nombreuses entachent donc tant les règles et procédures régissant la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires algériens à l'étranger, que le suivi et le contrôle qu'exercent sur cette gestion les services centraux du ministère des affaires étrangères. Les investigations menées par la Cour des comptes ont permis d'en déterminer les plus apparentes:

- un cadre réglementaire et des procédures de gestion spécifiques ne répondant qu'imparfaitement aux exigences de transparence et de rigueur devant caractériser la gestion, le suivi et le contrôle des fonds publics.

- le statut ambigu des attachés de chancellerie, à la fois comptables publics et préposés à la gestion administrative sous l'autorité hiérarchique du chef de poste ;

- l'insuffisante préparation de ces attachés de chancellerie à l'exercice de leurs fonctions, à la source des difficultés qu'ils rencontrent face à la diversité et à la complexité de certaines opérations;

- les faiblesses relevées dans le suivi et le contrôle exercés par les services centraux du ministère des affaires étrangères, caractérisés aussi bien par des insuffisances dans leur conception que par un manque de diligence et de rigueur dans leur mise en oeuvre.

- les carences manifestes des postes diplomatiques et consulaires en matière de communication des informations et documents comptables indispensables au suivi et au contrôle "à distance" que doivent exercer les services centraux dans le cadre du dispositif de contrôle interne.

Ces insuffisances et lacunes sont à l'évidence incompatibles avec le souci de transparence et de rigueur qui doit caractériser la gestion des fonds publics.

II- SITUATION DES "AVANCES À RÉGULARISER"

Le contrôle opéré par la Cour des comptes sur les "avances à régulariser" (A.A.R) retracées dans les états transmis par les postes diplomatiques et consulaires à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères (M.A.E) a permis de relever que celles-ci ont été accordées, malgré le caractère foncièrement irrégulier de cette pratique qui a fait l'objet, particulièrement depuis 1973, de plusieurs notes et instructions demandant de cesser définitivement d'octroyer toute avance ou prêt quel que soit le motif invoqué et d'opérer les recouvrement nécessaires.

Hormis les avances prévues par l'ordonnance n°77-10 du 1er mars 1977 portant statut des personnels diplomatiques et consulaires et le décret n°79-04 du 20 janvier 1979 relatif aux frais de logement des mêmes agents, toutes les autres dépenses abritées dans les comptes "avances à régulariser" ont concerné une variété de décaissements qui n'auraient pas dû être supportés par le budget des postes concernés.

Le nombre global des "A.A.R" non recouvrées au 31 décembre 1993 s'élève à 956, dont les plus récentes (570) ont moins de cinq (05) ans et les plus anciennes (108) ont plus de dix (10) ans.

Leur montant est estimé à 13.660.000 FF, dont près de 68% concernent les postes établis en Europe, dont le poste diplomatique à Londres (GB) avec 353.416,60 £ (CV 3.145.416,60 FF) et les postes situés en Suisse avec un total de 542.593,95 FS (CV 1.815.091,70 FF) constituent la part la plus importante.

L'ensemble des postes établis en France comptabilisent quant à eux un montant de 2.548.775,75 FF.

Les constatations dégagées de l'examen de ces avances mettent en relief, outre leur ancienneté ou leur particularité rendant le recouvrement aléatoire, la faiblesse des recouvrements opérés et des moyens mis en oeuvre à cet effet.

1-Avances accordées aux personnels diplomatiques et consulaires

Il s'agit essentiellement des avances constituées des indemnités d'installation servies aux diplomates en application des dispositions de l'article 61 de l'ordonnance n°77-10 du 1er mars

1977 précitée. Ces dispositions prévoient l'octroi, dès l'installation du diplomate en poste à l'étranger, d'une avance d'un mois de salaire remboursable en douze mensualités ; celles-ci n'ont pas été recouvrées comme prévu par les échéanciers de remboursement.

Il en est de même des avances consenties aux diplomates en application des dispositions de l'article 5 alinéa 2 du décret n°79-04 du 20 janvier 1979 précité. Celles-ci prévoient le paiement sur le budget des postes de la caution de location lors de l'établissement du contrat de bail du logement.

Ladite caution qui doit être remboursée par le bénéficiaire suivant échéancier n'est pas systématiquement recouvrée.

Cette catégorie d'avances, y compris les trop-perçus sur salaires dus par des fonctionnaires du *M.A.E*, est évaluée à environ 2.310.000,00 FF soit 17% de la masse globale des "A.A.R".

2-Autres dépenses comptabilisées en "avances à régulariser"

-Les dépenses effectuées pour diverses raisons d'utilité publique

Il s'agit de dépenses effectuées par les postes en vue de l'acquittement d'impôts locaux, de taxes foncières et d'habitation, d'honoraires d'avocats, de frais de publicité ainsi que de frais d'entretien de divers bâtiments, châteaux et domaines appartenant à des organismes publics. Le montant global de ces avances est estimé à 1.999.000,00 FF.

Il ressort de l'examen des états des avances établis par les postes concernés outre une absence de recouvrement, une augmentation continue du volume de ces dernières au fil des exercices.

Dans leur réponse au rapport de vérification, les services de l'administration centrale du *M.A.E* déclarent que, s'agissant en majorité de biens en instance de cessions par les pouvoirs publics, les avances consenties dans ce cadre "seront récupérées sur les produits des cessions".

-Les avances accordées à des administrations et organismes publics

Dans cette catégorie d'avances, il ya lieu de citer notamment :

- les avances consenties à des ministères et institutions publiques généralement pour couvrir des frais de séjour de leurs fonctionnaires en mission ou des achats pour comptes.
- les avances octroyées aux associations et organisations totalisant un montant de 109.000,00 FF auprès du poste diplomatique de Damas (Syrie) et 129.000,00 FF auprès du poste diplomatique de Baghdad (Irak), ainsi que des fédérations sportives et certains clubs sportifs, à l'occasion de leurs déplacements à l'étranger.

-Les avances à caractère social

Cette catégorie d'avances d'un montant global estimé à 532.000,00 FF concerne :

.des avances pour frais médicaux et d'hospitalisation octroyées à divers fonctionnaires de l'Etat.

.des avances effectuées en vue de suppléer aux frais de rapatriement ou d'inhumation de dépouilles mortelles de fonctionnaires algériens décédés à l'étranger.

-Les avances consenties à des tiers

Au titre de ces avances, il ya lieu de distinguer :

.celles accordées entre 1972 à 1993 à des agents de l'Etat ayant occupé ou occupant de hautes fonctions et estimées à 730.000,00 FF ;

.celles consenties entre 1979 à 1993 à des tierces personnes et associations estimées à 253.500,00 FF. Dans cette catégorie d'avances, il est à signaler qu'un montant de 13.867,21 USD (CV 76269 FF)consenti par la représentation diplomatique à Baghdad a fait l'objet d'un rejet de l'administration centrale du *M.A.E* pour défaut d'accord préalable.

-Les dépenses rejetées ou déficits comptabilisés à tort en "A.A.R"

Les dépenses irrégulières qui ont fait l'objet de rejets définitifs par l'administration centrale, ainsi que les déficits de trésorerie constatés par les contrôles internes, engageant la responsabilité des attachés de chancellerie en cause, qui ont été comptabilisés à tort à la rubrique "AAR" sont estimées, au 31.12.1993, à environ 850.000,00 FF. A cette estimation il y aurait lieu d'ajouter le montant de 405.000,00 FF résultant de rejets, par l'ex-payeur général à Paris, de dépenses effectuées par les attachés de chancellerie des postes situés en France et transférés aux postes concernés à la suite de la dissolution de la paierie générale en 1986.

Il est à signaler que les motifs les plus fréquents de ces rejets sont en rapport avec l'absence d'autorisation préalable, le calcul erroné de quotes-parts de loyers et frais de déménagement ou parfois même au caractère personnel et non imputable au budget de l'Etat de certaines dépenses : téléphone, billets d'avion et achats de produits alimentaires.

A titre d'exemple, il y a lieu de citer :

.le chapitre 34.11 (remboursement de frais) : traduisant les rejets pour prises en charge irrégulières de billets d'avion et paiement indus de frais de déménagement. Ces rejets, au nombre de 42, représentent 27,45% du nombre total des rejets définitifs et sont évalués à 200.000 FF.

.le chapitre 34.14 (charges annexes) : traduisant surtout les rejets de factures de téléphone à caractère personnel. Au nombre de 22, ils représentent 14,37% du nombre des rejets et sont évalués à 220.000 FF.

.le chapitre 34.93 (loyers) : traduisant des remboursement erronés sur la quote-part des loyers prise en charge par le budget de l'Etat. Les rejets sur ce chapitre représentent 7,84% des rejets totaux et sont évalués à 430.000 FF.

3-Faiblesses des diligences de recouvrement

Il est à observer que toutes ces "avances à régulariser", dont la majorité remonte à plusieurs années n'ont fait l'objet, au 31 décembre 1993, d'aucune action adéquate pour les apurer.

Les démarches effectuées par l'administration centrale du *MAE* en vue de leur recouvrement ont pris généralement la forme de lettres de rappel adressées aux organismes et administrations redevables qui se sont avérées inopérantes. Quant aux divers moyens de recouvrement prévus à l'encontre des personnels diplomatiques et consulaires (retenue à la source, émission de titre de perception), ils n'ont été mis en oeuvre ni par les postes concernés envers les agents débiteurs en exercice à leur niveau, ni par l'administration centrale envers ceux affectés ailleurs.

Quant à la responsabilité personnelle et pécuniaire encourue par les comptables défaillants, suite aux dépenses rejetées ou déficits constatés, comptabilisés à tort en "avances à régulariser", il peut être relevé que la procédure de mise en débet administratif les concernant n'a pas été engagée par l'administration centrale du *MAE* conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment celles de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique et du décret n°91-312 du 07 septembre 1991 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics...

III-CONSTRUCTION DE L'AMBASSADE D'ALGÉRIE À NOUAKCHOTT

Face à l'évolution sans cesse croissante des loyers, la représentation diplomatique algérienne à Nouakchott (Mauritanie) a décidé d'entreprendre la construction d'une ambassade qui a fait l'objet d'une individualisation à la demande du ministère de tutelle le 6 juillet 1981 pour un montant de 17.010.000DA.

Entamée en février 1982, la réalisation de ce projet donna naissance à un litige qui n'a pu être réglé à l'amiable avec la partie cocontractante. Suite à ce litige porté à la connaissance de la Cour des comptes en octobre 1990 par le ministère de tutelle, une mission de contrôle a été effectuée sur place et a permis de relever des lacunes et des irrégularités dans la passation et l'exécution du marché ainsi que dans l'acquisition du mobilier, ayant causé un important préjudice au Trésor public estimé à 1.765.368,96FF.

1-Conditions de passation et d'exécution du marché

1.1-Lacunes et irrégularités dans le processus de choix de l'entrepreneur

Selon le procès-verbal de réunion daté du 16 octobre 1981, une commission, présidée par l'ambassadeur et regroupant deux conseillers et l'attaché de chancellerie, s'est réunie le 12 octobre 1981 au siège de l'ambassade d'Algérie à Nouakchott en vue d'étudier les soumissions relatives à la construction de la chancellerie et de la résidence.

Les soumissions examinées ont émané de quatre (4) entreprises:

- entreprise de réalisation et de bâtiment Alger (ERB),
- entreprise Dumoulin, Lyon,

- entreprise générale de bâtiment (EGB) et entreprise Edouard implantées à Nouakchott.

La commission a écarté les offres de:

- l'entreprise Edouard en raison de sa dimension artisanale;
- l'ERB au motif qu'elle est dépourvue de référence car elle n'a jamais rien construit en Algérie et à l'étranger;
- l'EGB qui, nonobstant ses grands moyens, présente quelques inconvénients: elle doit sous-traiter les études et certains corps d'état, le coût des études n'est pas inclus, le délai est long (24 mois) et ses chantiers ont accusé d'énormes retards.

Elle a retenu l'entreprise Dumoulin pour ses multiples avantages : cette entreprise possède de gros moyens, un équipement de qualité, de sérieuses références en Algérie et à l'étranger, sa formule de réalisation est "clés en main" avec un délai court (8 mois) et des prix stables.

Le procès-verbal signale que les dossiers des entreprises ERB, EGB et Dumoulin ont été envoyés au ministère des affaires étrangères (M.A.E) et au ministère de l'habitat lequel a fait saisir par l'ambassade le bureau d'études, de recherches et d'engineering générales (BEREG) qui, après examen des dossiers, a conclu à la nécessité d'élaborer un cahier des charges pour la réalisation de l'opération. Celui-ci, établi par le BEREG, a été remis aux entreprises précitées au vu duquel seule l'entreprise Dumoulin a fourni un dossier complet.

Le même procès-verbal, adressé au M.A.E, précise que la commission a émis un avis favorable à l'offre de M.Dumoulin, mais qu'elle s'est abstenue d'arrêter sa décision, estimant qu'elle n'est spécialiste ni du bâtiment, ni de l'évaluation des réalisations dans le domaine.

De plus, arguant de l'importance de l'opération et du risque de se tromper dans son choix, elle a demandé aux services du M.A.E de participer à la prise de la décision.

En l'absence de réaction de l'administration centrale, l'ambassade fut contrainte de signer le marché avec la société "ingénierie réalisation international" (société IRI).

Il ressort du contrôle de la Cour que toutes les conditions n'ont pas été réunies en vue d'un choix judicieux de l'entreprise de réalisation.

En effet, ce choix a été entaché de lacunes et d'irrégularités suivantes:

*Le poste diplomatique n'a pas recouru à un appel d'offres ouvert pour la réalisation d'un si grand projet qui exige des capacités financières, techniques, matérielles et organisationnelles importantes. Il n'a pas fait jouer au maximum la concurrence pour augmenter les chances de faire exécuter l'ouvrage à de meilleures conditions de prix, de délai et de qualité.

*Il a engagé des consultations restreintes pour le choix de l'entrepreneur, sans avoir préalablement élaboré un cahier des charges devant renfermer les indications indispensables sur le projet, pour permettre aux entreprises consultées ou intéressées de prendre connaissance des exigences à satisfaire et de présenter un dossier en bonne et due forme.

*La démarche qui a consisté à élaborer un cahier des charges après la sélection des offres est pour le moins singulière. Ici se pose la question de savoir sur quelles données les offres ont été conçues.

*La déclaration de soumission de la société IRI souscrite le 28 décembre 1981 et signée par M. Dumoulin en qualité de directeur de cette dernière n'est pas conforme au modèle de soumission prévu par le code des marchés, la forme juridique de la société étant passée sous silence.

*Le dossier de soumission ne contient pas les renseignements sur les moyens techniques et les références de l'entreprise comme l'édicte l'article 10 de l'ordonnance n° 67-90 du 17 juin 1967, modifiée et complétée, portant code des marchés publics. L'attaché de chancellerie a d'ailleurs confirmé dans sa réponse du 21 février 1994, que la "société IRI a été choisie sans la production d'un dossier officiel et réglementaire".

1.2-Incohérences et irrégularités dans le marché

Le marché conclu le 28 décembre 1981 entre l'ambassadeur d'Algérie en Mauritanie, maître de l'ouvrage, et la société IRI, entrepreneur, a pour objet la construction de l'ambassade, comprenant une chancellerie, une résidence, les services généraux, six (06) logements de fonction et deux (02) studios pour un montant de 18.750.000 francs français (FF), soit 17.010.000 DA y compris les études techniques d'une valeur de 1.430.000 FF.

Les dates de livraison convenues sont le 30 juin 1982 pour la chancellerie, la résidence, les studios et deux (02) logements et le 30 septembre 1982 pour quatre (04) logements de fonction.

Son examen a appelé les observations suivantes:

*Il est stipulé que le marché est passé de gré à gré conformément aux dispositions des articles 60 et 61 point 2 de l'ordonnance n° 67-90. Or, au sens de l'article 61 point 2, le marché ne peut être passé de gré à gré que lorsque "les travaux, fournitures et services qui ont donné lieu à un appel à la concurrence n'ont fait l'objet d'aucune offre ou à l'égard desquels il n'a été proposé que des offres inacceptables". La référence à l'article 61 point 2 n'est donc pas justifiée dès lors qu'aucune preuve n'a été apportée attestant qu'un appel d'offres a été lancé et qu'il s'est révélé infructueux..

*Il n'a pas été soumis au visa de la commission centrale des marchés contrairement à l'article 123 de l'ordonnance précitée.

*La configuration du projet définie dans l'objet du marché comporte en moins la piscine et en plus les logements et les studios par rapport à celle arrêtée dans la décision d'individualisation, sans que celle-ci n'ait été réaménagée en conséquence.

*Il a été conclu par M. Dumoulin au nom de la société anonyme IRI, au capital de 600.000 FF ayant son siège au 122 avenue des Champs Elysées, Paris VIIIe, sans que cette forme juridique ne soit établie par un document officiel, en l'occurrence par un extrait du registre du commerce délivré par le greffe du tribunal de commerce du siège social de ladite société.

L'unique trace de son existence en tant que société anonyme est le cachet humide qui apparaît sur la déclaration de soumission, la dernière page du contrat et les correspondances de M. Dumoulin avec l'ambassade, alors qu'il ressort de la copie de l'extrait du registre du commerce délivrée par le greffe du tribunal de commerce de Paris qu'il s'agit d'une société à responsabilité limitée (SARL) au capital de 20.000FF dont le siège social est au 8 rue des Cordeliers, Paris XIIIe.

Ce capital a été augmenté à 100.000 FF lors de l'assemblée générale des associés en date du 30 décembre 1981, au cours de laquelle il a été également décidé le transfert du siège social au 122 avenue des Champs Elysées, Paris VIIIe. Dès sa création, cette SARL a été dirigée par un gérant qui est une personne physique autre que M. Dumoulin.

De toute évidence, en présentant la société IRI sous forme de société anonyme, M.Dumoulin visait à induire en erreur l'administration contractante pour l'inciter à conclure le marché, sachant qu'une offre émanant d'une SARL avec un capital social de 20.000 FF n'aurait pas été retenue.

En définitive, le marché conclu dans les conditions évoquées a porté en lui-même les risques majeurs pour la réalisation de l'ambassade.

1.3-Carences de l'administration centrale dans l'exercice de ses attributions

L'administration centrale n'est pas intervenue dans la préparation et la passation du marché de réalisation de l'ambassade. Elle a ainsi fait preuve de carences dans l'exercice des attributions qui lui sont dévolues par les textes.

En effet, le décret n° 77-103 du 28 juin 1977 relatif à la gestion administrative et financière des missions diplomatiques et postes consulaires dispose:

- en son article 23 que "tout projet d'acquisition d'immeubles doit obligatoirement être soumis pour étude et décision à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, accompagné des pièces suivantes: un rapport du chef de poste, un devis estimatif et descriptif, les plans et tout autre document utile".
- en son article 24 que "l'administration centrale est seule habilitée à engager la procédure réglementaire auprès des services qualifiés des ministères compétents pour le déblocage et le transfert des crédits nécessaires à la réalisation du projet d'acquisition".

L'Etat a donc mis en place cette procédure par laquelle il veut réunir toutes les conditions pour assurer l'acquisition d'immeubles de façon satisfaisante et partant la bonne utilisation des deniers publics.

Si le souci de bon emploi des fonds est valable pour toute transaction immobilière, il l'est, a fortiori, pour tout projet de construction à l'étranger par le M.A.E, qui est une opération longue, difficile et souvent très coûteuse.

Le contrôle de la Cour a établi que l'administration centrale s'est abstenue de se prononcer sur les dossiers des soumissions envoyés par l'ambassade qui lui a bien demandé de participer à la décision relative au choix du soumissionnaire. Elle s'est limitée à entériner verbalement la proposition de l'ambassade de retenir l'entreprise française.

Elle n'a pas relevé les anomalies signalées précédemment telles que omissions, inexactitudes, infractions à l'ordonnance n° 67-90 et non-conformité de l'objet du marché à la décision d'individualisation relative à la construction de l'ambassade, pourtant apparentes dans ledit marché et les documents y afférents.

Elle n'a pas introduit le marché pour visa à la commission centrale des marchés, alors que cette formalité obligatoire au sens de l'article 123 de l'ordonnance n°67-90 lui incombait.

En somme, elle a failli à ses obligations pour n'avoir pas veillé au respect de la législation et de la réglementation en vigueur, étudié les soumissions et le contrat envisagé avec la société IRI et empêché la conclusion d'un tel marché qui n'offrait pas des garanties suffisantes au regard des sommes importantes à engager.

1.4-Mauvaise application des clauses financières et paiements irréguliers

Le marché a prévu à l'article 24 une avance forfaitaire de 1.787.500 FF et à l'article 25 une avance sur commande de 5.362.500 FF correspondant respectivement à 10% et 30% de son montant global.

L'avance forfaitaire a fait l'objet d'un paiement en date du 30 janvier 1982 à la suite d'une correspondance du 27 janvier 1982 adressée au maître de l'ouvrage par le directeur de la société IRI par laquelle celui-ci atteste avoir reçu la somme de 1.787.500 FF contre laquelle il a remis une caution bancaire.

Cette attestation comporte des inexactitudes qui n'ont suscité aucune réaction de la part de l'ambassade. En effet:

- La société ne pouvait pas recevoir le 27 janvier l'avance forfaitaire qui n'a été virée que le 30 janvier 1982, soit trois jours plus tard.

- Elle ne pouvait pas fournir le 27 janvier la caution bancaire qui n'était pas encore en sa possession puisqu'elle n'a été établie que 5 jours plus tard, c'est-à-dire le 1er février 1982 par l'Union Méditerranéenne de Banques (UMB).

Aux termes de l'article 25 précité, l'avance sur commande est accordée conformément à l'article 88 de l'ordonnance n° 67-90 sur présentation d'un document officiel certifiant que la production du matériel nécessaire à l'exécution du marché a été lancée par l'entreprise.

Or, le versement de cette avance a été effectué le 27 janvier 1982 sur la base d'une simple lettre datée du même jour par laquelle l'entreprise atteste avoir mis en fabrication le matériel en question. Cette attestation ne constitue pas un justificatif probant au sens des dispositions de l'article 88 du code des marchés, suivant lesquelles le bénéficiaire de l'avance doit justifier de la conclusion d'un contrat ou d'une commande d'approvisionnement.

Le cautionnement en garantie de bonne exécution de 1.787.500 FF représentant 10% du montant global du marché a été donc fourni après le règlement des avances précitées.

L'entreprise n'a pas souscrit l'assurance obligatoire qui lui incombait en vertu de l'article 554 du code civil et de l'article 17 du marché qui l'astreignent à contracter cette assurance au début de l'exécution ou au plus tard au démarrage des travaux, en vue de couvrir sa responsabilité décennale contre la destruction totale ou partielle de l'ouvrage.

L'ambassade a omis dans ce cas de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 17 qui l'autorisent à souscrire cette police aux frais de l'entreprise, faisant courir ainsi au Trésor public le risque d'avoir à supporter un préjudice financier lié aux vices de construction. Ce risque s'est d'ailleurs précisé puisqu'un bureau d'expertise en bâtiment a détecté des malfaçons dans les constructions réalisées.

La société a bénéficié de plusieurs avances en monnaie locale non prévues au contrat à hauteur de 5.920.610 ouguya (UM) (592.061 FF).

Elle en a remboursé une partie et reste redevable de la somme de 2.346.000 UM (234.600 FF).

Des matériels facturés et non livrés d'une valeur de 793.818 FF, dont elle demeure débitrice, lui ont été réglés indûment. Il s'agit de:

- un (1) groupe électrogène de 460.460 FF,
- un (1) transformateur de 283.358 FF,
- cinq (5) climatiseurs "split système" de 50.000 FF.

Ces paiements démontrent que la mention de "service fait" apposée sur les factures ne reflète pas la réalité.

1.5-Manque de rigueur dans le suivi de l'exécution des travaux

Les travaux ont démarré à la mi-février 1982 sans ordre de service.

Le maître de l'ouvrage a réglé les situations établies par l'entrepreneur sans avoir vérifié si elles ont correspondu aux travaux réellement exécutés, dès lors qu'il n'a ni disposé d'un organe technique, ni engagé un architecte autonome en vue d'assurer le suivi technique des travaux. Certes, quelques actions des techniciens du contrôle technique de la construction (CTC) et du BEREK, organismes algériens, ont été enregistrées sur le site, mais elles n'ont pas été formalisées par un contrat pour toute la durée de réalisation du projet.

La société IRI n'a pas respecté les délais contractuels de livraison, malgré les facilités qu'elle a obtenues, grâce aux interventions de l'ambassade auprès des organismes mauritaniens, en ce qui concerne l'approvisionnement régulier en ciment et l'exonération de taxes douanières des matériels roulants et de BTP importés en admission temporaire en vue de permettre un bon déroulement des travaux.

Le 30 novembre 1982, l'entreprise a abandonné le chantier.

Pour achever les travaux elle a créé avec ses sous-traitants en date du 8 décembre 1982 une société en participation qui est une sorte de groupement d'entreprises sans personnalité morale.

Elle a agi ainsi dans le but de récupérer le plus tôt possible la caution de bonne exécution déposée à l'UMB et libérable après la réception définitive du projet afin d'atténuer ses difficultés financières telles qu'elles ont été relatées dans les statuts de la nouvelle société.

Celle-ci a été dissoute le 29 avril 1983 en raison du refus des sous-traitants de financer les travaux restant à réaliser.

La société IRI a tenté de reprendre seule les travaux. Lors de la réunion de chantier en date du 3 mai 1983, elle s'est engagée à parachever les travaux dans un délai de 45 jours, engagement qu'elle n'a pas tenu.

Le maître de l'ouvrage ne lui a pas appliqué les pénalités dues en vertu de l'article 22 du marché pour le retard accusé par le projet depuis le 30 septembre 1982.

Toutefois, il a bloqué le paiement de la dernière situation de travaux de 977.000FF.

Il a supporté le coût de 1.242.985 UM soit 124.298,50 FF au titre des travaux de finition exécutés à sa demande par les sous-traitants de la société défailante afin de rendre fonctionnelle l'ambassade.

Il convient de s'interroger pourquoi il n'a pas mis en jeu la caution bancaire lorsque les signes précurseurs de l'insolvabilité de la société sont devenus perceptibles, durant la période de novembre 1982 à mai 1983, marquée par des événements inquiétants: abandon du chantier, tentative avortée de créer une société en participation pour mener le projet à son terme et incapacité de la société IRI à remplir son engagement du 3 mai 1983 de finir les travaux à cause de ses problèmes financiers.

Cette inaction s'est révélée préjudiciable au Trésor public qui doit supporter d'une part, de grosses dépenses pour réparer les graves vices de construction imputables à l'entrepreneur et, d'autre part, des frais liés à un contentieux à l'issue favorable incertaine qui dure depuis des années.

En effet, par jugement du 29 septembre 1983, le tribunal de commerce de Paris a prononcé la liquidation des biens de la société IRI.

Le 7 septembre 1990, le syndic, invoquant l'absence de réserves et l'occupation des lieux qu'il assimile à une réception définitive "tacite", a assigné l'UMB à l'effet d'obtenir la libération de la caution de bonne exécution. Dans son jugement du 28 septembre 1992, le tribunal de commerce de Paris a ordonné la restitution de la garantie.

Dès notification de ce jugement à l'ambassade d'Algérie à Nouakchott, un recours a été introduit par le truchement du M.A.E auprès de la Cour d'appel de Paris, où l'affaire est toujours pendante.

Le bureau Véritas de Dakar, service de contrôle des constructions et de sécurité, chargé par l'ambassade d'expertiser les immeubles, a signalé dans son rapport technique du 10 mai 1988 un certain nombre d'anomalies dans la conception et l'exécution des travaux de gros-oeuvre et de corps d'état secondaires.

Les bâtiments conçus en charpente métallique légère, avec remplissage par panneaux de façade et cloisonnement intérieur par panneaux de plâtre sont inadaptés aux rigueurs du climat et de l'environnement.

La sécurité et la résistance des bâtiments risquent d'être entamées par les malfaçons qu'ils renferment telles que: trace de rouille sur la structure métallique, présence de trous importants non étanches, pente de la toiture réalisée à 1% au lieu de 3,5% favorable à l'accumulation de sable, verre de panneaux de façade brisé, menuiserie extérieure non étanche aux infiltrations de sable et de pluie, réseau de plomberie encastré avec les câbles électriques et les canalisations des eaux usées constituant un danger potentiel, VRD inadéquats surtout en ce qui concerne l'adduction d'eau potable réalisée en tubes PVC.

Cette réalisation inadaptée aux conditions climatiques de la région nécessite de grosses dépenses pour sa maintenance consécutives aux consommations importantes d'électricité par 52 climatiseurs de la chancellerie qui doivent fonctionner sans interruption, à la réparation de ces derniers et à l'entretien des immeubles.

A ce propos, les dépenses encourues durant les années 1990 à 1992 ont atteint 917.182 FF réparties comme suit: réparation de climatiseurs, 91.972 FF; électricité: 652.648 FF et entretien de bâtiments, 172.562 FF.

Tous ces défauts sont le résultat d'une prise en charge insuffisante des différentes étapes traversées par le projet : études techniques, consultations restreintes, choix de l'entrepreneur, conclusion du marché, suivi technique et financier du marché.

2-Opération d'acquisition de mobilier

En rapport avec la construction du projet, il a été procédé à l'acquisition du mobilier destiné à la chancellerie, la résidence et les logements de fonction auprès d'un magasin en France par l'intermédiaire de la société IRI.

Les factures, libellées au nom de cette société, ont été présentées telles quelles à l'ambassade pour règlement.

D'un montant global de 675.970,19 FF en hors taxes, y compris les prestations et déplacements pour 22.108,84 FF, elles ont donné lieu à des paiements d'un total de 888.562,15 FF d'où un trop-versé de 212.591,96 FF.

A ce sujet, aucun marché n'a été conclu, en violation de l'article 62 de l'ordonnance n° 67-90 qui prescrit la passation d'un marché pour toute commande d'un montant supérieur à 100.000 DA.

En outre, cette société a été placée dans une position d'intermédiaire, contrairement aux dispositions concernant l'exclusion des intermédiaires contenues dans la loi n° 78-02 du 11 février 1978 relative au monopole de l'Etat sur le commerce extérieur.

Enfin rien n'atteste que ces achats ont été effectués dans de meilleures conditions commerciales puisqu'ils n'ont pas fait l'objet d'un appel à la concurrence.

3-Préjudice financier au Trésor public

Les anomalies et irrégularités relevées dans la réalisation du projet ainsi que dans l'acquisition du mobilier ont causé à l'Etat un préjudice financier s'élevant à 1.765.368,46 FF, sans compter certains éléments qui n'ont pu être valorisés.

Ce préjudice se décompose comme suit:

- Avances en monnaie locale non remboursées 234.600 FF.
- Paiement d'équipements non livrés 793.818 FF
- Coût de la finition des travaux supporté par l'ambassade..... 124.298,50 FF
- Coût de l'expertise faite par le bureau Véritas à la demande
de l'ambassade 400.000,00 FF
- Trop-versé sur l'acquisition de meubles 212.591,96 FF

A ce montant s'ajoutent les dépenses non encore évaluées se rapportant aux travaux de réparation des malfaçons décelées dans l'ouvrage.

Il est à souligner qu'un expert en bâtiment mandaté par le tribunal de commerce de Paris pour arrêter les comptes de la société IRI a, par correspondance du 26 octobre 1987, proposé un arrangement à l'ambassade pour clore le dossier.

Il a évalué la finition des travaux par les entreprises mauritaniennes à 150.000 FF, les équipements payés et non livrés à 350.000 FF (dont le groupe électrogène à 300.000 FF) et le matériel laissé sur le chantier à 27.000 FF, ce qui donne un total de 527.000 FF ; le solde entre ce montant et celui de la dernière situation de travaux de 977.000 FF impayée, soit 450.000 FF devant être adressé au syndic.

A l'évidence, cette proposition ne correspond pas à la réalité. En effet, le groupe électrogène a été estimé à 300.000 FF alors que le prix payé est de 460.460 FF; le transformateur payé à

283.358 FF non livré, les avances non remboursées, le trop-versé sur les factures d'achat de meubles, le coût de l'expertise du bureau Véritas, la non-souscription de la police d'assurance et les réparations des défauts de construction ont été ignorés.

Cette proposition est d'autant plus surprenante qu'elle a été faite par un expert du bâtiment qui est censé connaître parfaitement le dossier de la société afin de pouvoir remplir correctement le mandat d'arrêt des comptes qui lui a été confié par le tribunal.

Sur ce, la Cour recommande :

- de procéder à la mise en adéquation des textes réglementaires régissant la gestion financière et comptable des missions diplomatiques et postes consulaires avec les dispositions de la loi relative à la comptabilité publique et des textes pris pour son application, notamment en leurs dispositions relatives à la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables, aux responsabilités propres leur incombant, ainsi qu'aux modalités de désignation des comptables publics ;

- de parachever la mise en oeuvre des dispositions réglementaires concernant l'agrément des agents comptables (attachés de chancellerie) par le ministre des finances, entreprise à la suite de la note de principe de la Cour des comptes en date du 14 août 1996.

- de mettre les services concernés de l'administration centrale en mesure de disposer de manière régulière auprès des postes diplomatiques et consulaires de l'ensemble des données, pièces et documents comptables, afin de leur permettre d'exercer plus efficacement leur mission de suivi et de contrôle ;

- de prendre toutes mesures en vue de promouvoir le professionnalisme des attachés de chancellerie (comptables publics), notamment en leur assurant des cycles de formation et de perfectionnement adaptés aux spécificités de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires (règles de la comptabilité publique, régime de responsabilité des comptables publics, obligations en matière de tenue rigoureuse des comptes et des registres d'inventaire des biens mobiliers et immobiliers, gestion prévisionnelle de trésorerie, droit bancaire ...) ;

- d'apurer définitivement toutes les "avances à régulariser" retracées dans les états transmis par les postes diplomatiques et consulaires, en procédant notamment à leur recouvrement par toutes les voies de droit (retenue à la source, émission de titres de perception, mise en débet...) ;

- de prendre, par ailleurs, les mesures nécessaires en vue de sauvegarder les intérêts du Trésor public par :

- le recouvrement des sommes dues par l'entrepreneur au titre du préjudice subi par l'ambassade d'Algérie à Nouakchott (avances non remboursées, paiements indus, coût d'expertise et de finition des travaux évoqués, coût de réparation des malfaçons) à l'appui d'un dossier financier à opposer au syndic ;

- la récupération de la caution de garantie déposée à l'U.M.B, subrogée par la banque nationale de Paris (B.N.P) ;

- de s'assurer dorénavant du suivi et du respect rigoureux de la réglementation et/ou des clauses contractuelles lors de la passation et/ou exécution des marchés publics par les postes diplomatiques et consulaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les observations portant sur l'évaluation du contrôle des écritures comptables des postes diplomatiques et consulaires, notamment au titre de l'exercice 1993 appellent les réponses suivantes :

I-Les spécificités de la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulaires

I-Les crédits transférés aux services à l'étranger

1.1.Les crédits de fonctionnement

Sur une enveloppe globale de 4.029.313.000 DA allouée au titre de l'exercice 1993 au ministère des affaires étrangères, les crédits de fonctionnement des services extérieurs ont été de l'ordre de 2.209.113.769 DA soit 54,82%.

1.2.Les crédits d'équipement (chapitre 841)

Au titre de l'exercice 1993, sur les 202.000.000 DA, 189.408.000 DA représentant les opérations individualisées ont été transférés au profit des postes concernés.

1.3.Les autres crédits

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères a disposé, pour 1993, d'autres crédits indispensables pour les dépenses de l'Etat à l'étranger :

-540.000.000 DA inscrits au chapitre des contributions internationales.

-107.000.000 DA au titre des crédits inscrits au chapitre des dépenses de coopération internationale pour la couverture des dépenses de gestion du personnel coopérant technique algérien à l'étranger (rémunérations et autres indemnités).

-636.728.000 DA au titre des crédits inscrits au chapitre des bourses et allocations d'études dues aux étudiants et stagiaires algériens en formation à l'étranger.

L'importance de ces fonds mis à la disposition des gestionnaires des postes diplomatiques et consulaires, n'a jamais échappé aux services de gestion et du contrôle de l'administration centrale. A cet égard, les procédures de suivi et de contrôle à distance mis en place permettent actuellement, comme on le verra ci-dessous, de s'assurer de la saine et régulière gestion de ces fonds.

Il reste entendu que cette procédure, qui reste perfectible notamment en ce qui concerne son socle juridique et réglementaire, se devrait d'être encore améliorée pour une plus grande efficience, grâce notamment aux observations et recommandations de la Cour des comptes.

Au titre du suivi et du contrôle permanent, six missions de contrôle avaient été initiés, en 1993 par l'administration centrale auprès des ambassades à Moscou, Rabat, Maputo, Athènes, ainsi que du consulat général à Casablanca et consulat à Metz à la suite de mauvaise gestion ou de malversations.

2-Règles de gestion, de suivi et de contrôle

2.1.Procédure spécifique de mise à disposition des crédits et absence de contrôle préalable des dépenses engagées

les procédures spécifiques de mise à disposition et de gestion des crédits s'effectuent dans un cadre réglementaire et sont soumises aux règles telles que définies par la loi n°90.21 du 15.08.1990 relative à la comptabilité publique et notamment ses articles 19 à 22.

Par ailleurs, compte tenu de spécificités propres (dispositions du décret n°77.108 du 28 juin 1977 fixant les règles de gestion administratives et financière des missions diplomatiques et consulaires), les services à l'étranger ne peuvent matériellement être soumis au contrôle préalable des dépenses engagées.

En effet, tel que prévu par les dispositions du décret n°92.414 du 14.11.1992, le contrôle préalable des dépenses engagées suppose la nomination d'un contrôleur financier auprès de chaque mission diplomatique ou consulaire pour l'y exercer notamment au sens des articles 6 et 7 du décret susvisé.

Par ailleurs, les modalités de contrôle appropriées telles que précisées par les dispositions de l'article 3 du même décret supra, ont été définies "après paiement" donc a posteriori par les dispositions du décret n°77.108 du 18 mars 1977 ci-dessus visé, puisque ces mêmes dispositions ont été, alors, prévues par le ministre des affaires étrangères conjointement avec le ministre des finances (cf. préambule dudit décret précisant... "sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du ministre des finances"...).

2.2. Une application approximative du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

S'agissant là d'une spécificité de la gestion administrative et financière des postes diplomatiques et consulaires, les attributions et responsabilités des chefs de poste agissant en qualité d'ordonnateur secondaire et les attachés de chancellerie en qualité d'agent comptable sont définies par les décrets n°77.108, 77.59 et 77.60.

Tels que pratiqués, à ce jour, au niveau de nos missions diplomatiques et consulaires, les principes fondamentaux de la comptabilité publique sont appliqués.

Les responsabilités et devoirs des ordonnateurs secondaires et attachés de chancellerie y sont clairement définis et sont en adéquation avec les dispositions expressément énoncées dans l'article 55 de la loi n°90.21 relative à la comptabilité publique.

2.3. Des désignations d'attachés de chancellerie non conformes aux dispositions législatives et réglementaires

Faisant suite aux recommandations contenues dans la note de principe de la Cour des comptes n°257/MM/RMM du 14 août 1996, relative notamment à l'agrément des agents comptables des postes diplomatiques et consulaires par le ministère des finances, le ministère des affaires étrangères a de nouveau saisi ce dernier département à l'effet de définir les modalités de mise en oeuvre des dispositions de l'article 5 du décret n°91.311 du 07.09.1991 portant agrément des comptables publics.

A ce sujet, il y a lieu de préciser que, par note en date du 22.10.1991, M. le Chef du gouvernement avait été déjà saisi par nos soins afin d'intervenir auprès des services du ministère concerné en vue d'un agrément global de nos attachés de chancellerie.

Les résultats des démarches en cours avec le ministère des finances seront mis à la connaissance de la Cour des comptes à leur terme.

2.4. Des règles de suivi et de contrôle insuffisantes ou non appliquées

Même s'il reste à perfectionner, le travail de contrôle effectué au niveau des services centraux se fait régulièrement sur la base des rapports financiers mensuels et des documents comptables ci-après cités, adressés par les postes diplomatiques et consulaires.

- Bordereaux de justifications avec originaux des factures par chapitre.
- Feuillet des livres de banque (pour chaque compte ouvert)
- Feuillet livre de Caisse
- Feuillet livre opérations de dépenses
- Feuillet livre opérations diverses
- Feuillet livre inventaire
- Feuillet livre comptabilité matière
- Feuillet livre comptabilité droits de chancellerie

- Etats de rapprochement bancaire pour chaque compte
- Rélevés bancaires
- Etat mouvement numéraire de la caisse
- Situation financière n°2 mensuelle, reprenant tous les crédits alloués, ceux consommés et solde dans les deux monnaies (dinars et devise)
- Etat des avances à régulariser
- Etat de la ventilation de la trésorerie

Ces documents constituent ainsi le reflet de la comptabilité du poste telle que définie par le décret n°77.108 relatif à la gestion administrative et financière des postes diplomatiques et consulaires. Le suivi minutieux des opérations financières s'effectue avec sérieux et dans une transparence absolue.

D'ailleurs le dispositif mis en place au niveau de la structure permet à chaque échéance d'arrêt des écritures le 25 de chaque mois, à la fin de l'exercice budgétaire ou à la passation de service lors du changement du chef de poste ou de l'attaché de chancellerie d'avoir avec précision la situation exacte et complète au triple plan financier, matériel et administratif.

II-Conditions de gestion, de suivi et de contrôle de la trésorerie des postes

I-Une trésorerie abondante mal cernée

D'une manière générale, la trésorerie au titre du budget de fonctionnement de la plupart de nos postes diplomatiques et consulaires est maîtrisée. Certaines différences dans la trésorerie entre les fonds dont disposent les postes et ceux dont ils devraient disposer sont dues à des fluctuations des taux de change. Toutefois, ces cas se sont minimisés depuis l'introduction de l'outil informatique dans la gestion de nos missions à l'étranger.

L'abondance des trésoreries est tout à fait relative et éphémère, car elle est composée par des opérations ponctuelles (dans cadre transfert crédits destinés à acquisition immobilier, aménagement ou extension), ainsi que d'intérêts créditeurs, gains des droits de chancellerie, remboursements de TVA à la fin d'exercices budgétaires.

Au même titre que les autres documents comptables envoyés mensuellement par les postes diplomatiques et consulaires, la situation de la trésorerie dans sa ventilation est passée au "peigne fin". Ainsi toute erreur décelée ou discordance constatée est signalée au poste qui doit y apporter les corrections nécessaires.

2-Insuffisances, lacunes et irrégularités relevées dans la gestion et le suivi des fonds de la trésorerie des postes

2.1.Des reliquats du budget de fonctionnement

Malgré le transfert, durant la deuxième quinzaine de novembre, de la dernière tranche budgétaire de l'exercice 1993, l'exécution des crédits transférés a été réalisée dans les proportions énumérées ci-après :

Pays	Crédits alloués	Crédits consommés	Solde	Pourcentage
Arabes	682.153.500,00	536.058.666,21	146.094.833,79	78,59
Afrique	441.244.413,00	346.347.154,21	94.897.258,79	78,49
Asie et Amériques	365.063.356,00	310.139.789,59	54.923.566,41	80,18
Europe	30.133.000,00	24.951.436,53	5.181.563,47	82,81
France	690.519.500,00	602.657.909,57	87.861.590,43	87,28

Ce tableau schématisé démontre, si besoin est, l'utilisation rationnelle des crédits mis en place au titre du budget de fonctionnement, quoique plusieurs de nos postes n'ont pu, à cause des retards de virement du dernier terme et des délais impartis à la clôture des écritures, réaliser entièrement leur programme.

Les reliquats ainsi dégagés à la fin de l'exercice budgétaire font l'objet d'un transfert à la TCA ou retenus à la source lors du prochain exercice budgétaire.

Pour 1993, il a été viré au profit du TCA au titre des REA :

<i>Pays</i>	<i>Montants (DA)</i>
<i>Arabes</i>	<i>58.152.349,47</i>
<i>Asie/Amériques</i>	<i>16.670.474,39</i>
<i>Europe</i>	<i>7.078.540,62</i>
<i>Afrique</i>	<i>43.202.342,48</i>
<i>France</i>	<i>51.535.791,43</i>

Et retenu au niveau des services centraux :

<i>Pays</i>	<i>Montants (DA)</i>
<i>Arabes</i>	<i>30.933.743,76</i>
<i>Asie/Amériques</i>	<i>43.204.547,31</i>
<i>Europe</i>	<i>56.899.076,16</i>
<i>Afrique</i>	<i>46.084.025,82</i>
<i>France</i>	<i>87.861.590,43</i>

2.2.L'insuffisante maîtrise des plus ou moins-values

D'une manière systématique toutes les opérations enregistrées au titre des plus-values et portées en opérations diverses sont transférées au profit de la T.C.A en fin d'exercice.

Comptabilisées comme telles, elles sont identifiables et figurent périodiquement dans les états de ventilation de la trésorerie expédiée mensuellement par nos postes diplomatiques et consulaires.

2.3.Insuffisances du suivi des droits de chancellerie et de maîtrise des gains

En matière des droits de chancellerie, il est tenu au niveau de chaque poste une "comptabilité valeurs timbres fiscaux" qui reflète avec précision les entrées, les sorties, le stock en fin de mois avec une récapitulation des recettes du mois, celles du mois précédent, le total général des recettes, les montants de retenue éventuelle des timbres fiscaux par l'administration centrale ainsi que les gains (plus value) réalisés sur les droits de chancellerie.

Le feuillet (double) du livre de cette comptabilité est adressé en même temps que les autres documents comptables après l'arrêt des écritures le 25 de chaque mois, ce qui permet un suivi permanent de tous les mouvements relatifs à ce volet.

D'ailleurs, le suivi et le contrôle pratiqués par les services centraux ont permis de déceler des malversations commises au niveau de nos consulats à Saint-Etienne et à Frankfurt pour manque des droits de chancellerie. La justice en a été saisie par deux plaintes déposées par notre département auprès du tribunal d'Alger et référencées respectivement 3073 du 30 novembre 1994 et 403 du 30.10.1995.

Pour l'exercice 1993, les plus values réalisées au titre des droits de chancellerie compte tenu de l'arrêté interministériel fixant le taux fixe et portées en opérations diverses s'élèvent comme suit :

Pays	Montants (DA)
Arabes	1.669.319,61
Asie/Amériques	14.560.152,49
Europe	43.157.298,43
Afrique	1.076.579,45
France	273.135.943,74

2.4. Absence de suivi des remboursements de la T.V.A

A l'instar des opérations de recouvrement initiées par nos postes diplomatiques et consulaires, celles liées au remboursement de la T.V.A sont systématiquement mises en oeuvre.

D'ailleurs, au même titre que les autres justificatifs adressés mensuellement, leur suivi est assuré par les services centraux. Tous les montants y afférents comptabilisés en opérations diverses sont transférés en fin d'exercice budgétaire au profit de la T.C.A.

Il a été d'ailleurs, au cours de l'exercice concerné, procédé aux virements ci-après :

Pays	Montants (DA)
Arabes	58.480,18
Asie/Amériques	-
Europe	-
Afrique	-
France	1.875.648,05

2.5. Absence de suivi des recettes provenant des cessions de biens réformés et autres remboursements

Les postes diplomatiques et consulaires sont tenus de porter toutes les recettes, aussi bien provenant de la TVA, des produits de vente de biens réformés conformément à la réglementation en vigueur que tous les autres divers remboursements en "opérations diverses". Le contrôle et le suivi de toutes ces opérations peuvent s'opérer sur le livre de banque où elles sont créditées et sur les états qui sont communiqués mensuellement aux services centraux. Leur tenue en matière d'écritures répond aux mêmes exigences réglementaires.

2.6. Insuffisances et difficultés affectant la gestion et le suivi des allocations d'études

Les prévisions budgétaires concernant la formation "longue durée" sont faites par les postes diplomatiques et consulaires à partir du mois d'avril. Elles sont calculées sur la base du nombre d'étudiants gérés par le poste.

Ces prévisions concernent les allocations d'études et les frais annexes (frais d'inscription, frais de scolarité et impression de thèse).

Le poste ayant établi ses prévisions sur la base de l'effectif géré, ignore le nombre d'étudiants (premier départ) qu'il sera appelé à prendre en charge, donc les crédits nécessaires pour cette dernière catégorie sont calculés et placés par l'administration centrale à partir du 4ème trimestre.

Ces crédits sont majorés de 10 à 15% pour permettre au poste de faire face aux frais d'inscription des nouveaux étudiants ainsi qu'à la fluctuation de la monnaie.

De par cette majoration, il arrive souvent au poste de dégager un reliquat assez important.

Ce reliquat est gardé au niveau du poste pour servir au versement de la bourse du premier terme de la nouvelle année (payable à partir du 15 janvier), sachant que les crédits du 1er trimestre n'arriveront qu'en mars.

Une fois les nouveaux crédits réceptionnés le reliquat obtenu à la fin d'année fera l'objet d'un transfert au compte du trésorier central.

Bien que le contrôle des justifications transmises par les postes accuse du retard dû essentiellement aux départs, dans le cadre du mouvement des agents vérificateurs et l'arrivée tardive de leurs remplaçants ainsi que la période des congés, il n'en demeure pas moins que les situations financières annuelles sont arrêtées normalement après l'arrêt des écritures.

Par ailleurs, selon le magistrat en 1995, l'administration centrale n'était pas en possession des situations financières et comptables de l'exercice 1993. Or, il existe au niveau de la sous-direction des bourses deux états (postes diplomatique et consulaires) relatant l'arrêt des écritures de l'exercice 1993 par les postes en conformité de celles de l'administration centrale.

Il y a lieu de souligner que lors de son passage à la sous-direction des bourses, le magistrat n'a pas demandé les situations de tous les postes mais d'un certain nombre d'entre eux. Il a effectué cette opération par sondage. Les situations financières demandées ont été mises à sa disposition et des photocopies ont été faites à son attention.

Quant au placement à terme des reliquats enregistrés à la fin de chaque exercice, il serait hasardeux de bloquer, dès la fin de l'exercice, le R.E.A dégagé. En effet, s'agissant de la gestion financière des étudiants donc versement à terme des allocations d'études, le poste ne peut se débarrasser des liquidités disponibles en les plaçant dans un compte producteur d'intérêts et laisser en souffrance les étudiants par le non-versement à temps des allocations d'études sachant pertinemment que les tranches budgétaires accusent souvent des retards.

Il y a lieu de préciser que le montant du reliquat dégagé à la fin de l'exercice peut faire l'objet soit d'une retenue par l'administration centrale sur les budgets à venir, soit placé dans un compte de dépôt à terme en attendant d'être rapatrié et ce, après avoir réceptionné les crédits au 1er trimestre. Le montant placé à terme aux taux pratiqués par la banque abritant les comptes du poste, et producteur d'intérêts mensuellement ou trimestriellement selon les cas un état trimestriel des intérêts produits est joint au rapport financier.

A la fin de l'exercice les intérêts produits sont transférés au compte du trésorier principal.

Certes, des lacunes existent à propos des placements, mais n'étant pas des banquiers, les gestionnaires des postes diplomatiques et consulaires, aidés par des directives et instructions de l'administration centrale, font de leur mieux pour fructifier les deniers publics.

2.7. Lacunes dans le suivi et le contrôle des placements à terme

Sans avoir la vocation de banquiers et conformément aux instructions des services centraux, les responsables gestionnaires de nos postes diplomatiques et consulaires placent les fonds dont ils disposent dans des comptes de dépôt à terme producteurs d'intérêts.

Les opérations étudiées, négociées et conformes à l'usage des banques ne doivent, par contre, engendrer aucune problématique dans le fonctionnement des postes.

Ces mêmes opérations de placement à terme sont suivies mensuellement dans le cadre des rapports financiers mensuels.

Le suivi et le contrôle des placements à terme empêchent dans une large mesure toute malversation qui, si elle se produit, se trouve immédiatement décelée.

Ce volet peut être illustré par la communication des intérêts rapportés au titre de l'exercice 1993 comme suit :

<i>Pays</i>	<i>Montants (DA)</i>
<i>Arabes</i>	<i>9.538.724,01</i>
<i>Asie/Amériques</i>	<i>3.590.272,33</i>
<i>Europe</i>	<i>13.854.690,90</i>
<i>Afrique</i>	<i>2.711.541,58</i>
<i>France</i>	<i>20.831.499,55</i>

2.8. Lacunes et irrégularités entachant la gestion et le suivi des fonds "successions" et "lots de terrain"

***Successions**

Les actifs successoraux relatifs aux fonds versés par les caisses françaises d'assurance ont été gérés jusqu'en 1992 par nos représentations consulaires conformément à la réglementation en vigueur qui prévoit la liquidation aux seuls ayants droit sur le vu de la frédha (cf décret n°77-60 du 1er mai 1977 fixant les attributions des consuls d'Algérie en matière de protection et de sauvegarde des intérêts de la communauté à l'étranger).

Auparavant ces fonds étaient rapatriés en Algérie sur un compte devises ouvert au nom du ministère des affaires étrangères en vertu d'une circulaire du ministère des finances.

Conformément à une instruction du ministre des finances la gestion des successions et lots de terrain était de nouveau confiée à l'attaché de chancellerie.

Le solde du compte "successions" du 31.12.1993 s'élevant à 1.940.584,74 FF a dû subir des changements au fur et à mesure de leur liquidation par les postes consulaires.

Il est à noter que, vu la sensibilité en la matière, une attention particulière est accordée au suivi des dossiers de successions qui relèvent de la compétence de plusieurs services à savoir :

- d'abord en Algérie par la constitution de la frédha, document indispensable à la liquidation des dossiers de succession,
- service social de la mission consulaire,
- caisses d'assurances sociales du pays d'accueil,
- régie du poste.

La procédure engagée débute avec la constitution des dossiers conjointement avec les caisses françaises et le service social du consulat d'une part et d'autre part sur présentation du dossier complet pour le recouvrement et la liquidation par les attachés de chancellerie.

S'agissant du détournement de 300.000 USD, il y a lieu de préciser à ce sujet que des fonctionnaires indelicats ont commis des détournements, à hauteur de la somme sus-indiquée, sur des fonds successoraux non détenus ni gérés par le poste (il s'agit du consulat général d'Algérie à Djeddah).

Ces détournements de fonds successoraux ont été opérés aux dépens d'un organisme séoudien "Beït-El-Mel".

Cette affaire a été diligentée par la justice algérienne qui a statué par la condamnation des mis en cause à des peines de prison ferme.

*Lots de terrain

Les ressortissants procèdent au versement sous forme de chèque ou d'espèces au profit du consulat contre remise par le poste faisant ressortir l'identité du dépositaire et la localisation de la commune en Algérie où le terrain est attribué.

Le consultat procède au versement de l'ensemble des fonds dont il dispose par ordre de virement au profit du compte du MAE n° 614201010511 ouvert auprès de la BNA, agence El-Mouradia Alger.

Le ministère des affaires étrangères effectue à son tour les versements des sommes reçues en faveur des receveurs des contributions des APC concernées par la cession des lots de terrain au profit de nos ressortissants.

Depuis 1992, la liquidation des successions et lots de terrain est de nouveau du ressort de nos consultats conformément à une instruction du ministère de l'économie.

3-Situation des avances à régulariser

Hormis les avances consenties à ses fonctionnaires dans le cadre statutaire en vigueur (avances installation, loyers et cautions de loyer), celles consenties à la présidence de la République et au ministère de la défense nationale (dépenses concernant essentiellement les frais occasionnés par les avions spéciaux), l'administration du ministère des affaires étrangères a des difficultés pour recouvrer les autres types d'avances consenties notamment :

- aux autres administrations et organismes publics,
- aux associations, autres organisations de masse, fédérations et certains clubs sportifs lors de leurs déplacements à l'étranger,
- au titre des frais médicaux, hospitalisation, frais de rapatriement, consenties à des fonctionnaires de l'Etat,
- enfin à de hauts fonctionnaires de l'Etat en activité actuellement ou en retraite.

C'est ainsi, que les innombrables démarches effectuées par l'administration sous forme de lettres de rappel adressées aux organismes, administrations et particuliers débiteurs (y compris pour les gestionnaires concernés par les rejets définitifs de dépenses effectuées et engageant leur responsabilité) sont demeurées largement inopérantes.

Aussi, le concours de la Cour des comptes serait fortement apprécié pour aider le ministère des A.E à recouvrer les avances consenties tant aux particuliers (hauts fonctionnaires, etc...) qu'aux administrations et organismes publics et qui datent depuis plusieurs années.

Quant aux avances concernant les fonctionnaires en activité au ministère des affaires étrangères et notamment celles comptabilisées au titre des rejets définitifs, l'administration des A.E engagera dès à présent la procédure de mise en débet administratif à l'encontre des intéressés telle que prévue par les textes en vigueur.

4-La gestion des crédits d'équipement

Les investigations entreprises par la Cour des comptes dans le cadre de la gestion des crédits d'équipement alloués au MAE pour l'exercice 1993, appellent les réponses suivantes :

Avant d'aborder la gestion des crédits d'équipement, il est avant tout nécessaire de rappeler que l'enveloppe allouée au titre de l'exercice 1993 se décompose comme suit :

Chapitre	Crédits alloués DA	Crédits consommés	Soldes	Taux de consommation
821	36.000.000	20.942.979,64	15.057.020,36	58,18%
841	202.000.000	189.408.000,00	12.592.000,00	93,77%
861	24.000.000	20.593.643,50	3.406.356,56	85%
Totaux	262.000.000	230.944.623,14	31.055.376,86	

En ce qui concerne les services diplomatiques et consulaires à l'étranger, le montant total des crédits transférés dans le cadre du chapitre 841 s'élève à 189.408.000 DA réparti comme suit :

- Acquisition immeubles ou locaux diplomatiques :..... 30.110.000 (15%)
- Aménagement, rénovation restauration, extension et équipement ou construction :..... 106.887.000 (52,77%)
- Renforcement de la sécurité des biens et des personnes :.....32.700.000 (16%)
- Acquisition, aménagement et équipement :
(en une seule opération) :.....19.601.000 (10%)

L'état descriptif des opérations se présente comme ci-après :

*Etat des opérations d'équipement au titre de l'année 1993 dont
les fonds ont été transférés aux postes à l'étranger*

<i>Intitulé de l'opération</i>	<i>numéro de l'opération</i>	<i>Rénovation</i>	<i>Inscription</i>
-Tunis Amenagt Villa Florence	5.841.7.262.004.12	4.240.000	
-Vitry S/Seine acquisition aménagement et équipement	5.841.6.262.004.02	15.361.000	
-CG Genève aménagement Mission P.	5.841.7.262.004.35		5.000.000
-Pontoise rénovation	5.841.7.262.004.34		8.000.000
-Kampala/Acquisit Ext+Equipt (Ch)	5.841.3.262.004.11		6.720.000
-Madrid/Aménagt Ch+R	5.841.7.262.004.29		1.577.000
-Rome/Aménagt Locaux Diplo.	5.841.7.262.004.28		14.960.000
-Pretoriat/Acquit Locaux Diplo	5.841.7.262.004.11		23.500.000
-CG Djeddah Construction +Equipt Consulat	5.841.2.262.004.01		41.310.000
-Parjs Amb/Renf des biens et des personnes PDC	5.841.8.262.004.12		30.000.000
-Paris Amb/Renforcement sécurité	5.841.3.262.004.10		2.700.000
-Paris Rmb/Améngt +Rénov Locaux	5.841.7.262.004.33		9.240.000
-Le Caire/Travaux Aménagt+ Equit	5.841.7.262.004.26		13.610.000
-Bamako/Travaux Aménagt Résid+Chancellerie.	5.841.7.262.004.27		2.700.000
-Nanterre/Aménagt+ Renforcement Sécurité.	5.841.7.262.004.30		1.910.000
-Grenoble/Aménagt Consulat	5.841.7.262.004.32		4.680.000
-Paris Amb/Aménagt Villa Georges Mandel Paris	5.841.7.262.004.31		3.900.000
		19.601.000	169.807.000
		189.408.000	

A cet effet, les services extérieurs de l'administration centrale du ministère des A.E ont reçu 189.408.000 DA au lieu de 201.923.000 DA signalés sur le compte rendu de la Cour des comptes.

Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter que, dans le cadre du renforcement de la sécurité des biens et des personnes au niveau des postes diplomatiques et consulaires en France, les crédits mis en place sont de l'ordre de 32.700.000 DA.

Il est à noter que ces crédits sont inclus dans le montant total transféré, à savoir 189.408.000 DA.

Par conséquent, l'enveloppe des crédits d'équipement transférés ainsi rapportée par la Cour des comptes, à savoir 253.923.000 DA, ne reflète pas les crédits réellement transférés.

En effet, il a été constaté que le montant de 32.700.000 DA représentant le renforcement de la sécurité ci-dessus cité a fait l'objet d'un double emploi dans le total des transferts, d'où l'apparition de l'écart au titre des crédits transférés durant l'année 1993.

S'agissant du contrôle des opérations d'équipement à l'étranger ce dernier obéit à trois critères

- contrôle administratif
- contrôle financier
- contrôle physique

**Contrôle administratif : Il est établi sur la base de documents officiels et dûment signés tels :*

- le marché (contrat d'un marché -l'intitulé du marché ou l'objet).
- actes de propriété (des immeubles, lots de terrain).
- devis portant travaux d'aménagement, de réfection, de restauration et d'extension (tous corps d'état si la nécessité l'impose).
- respect des clauses contractuelles.
- garantie.

**Contrôle financier : conformément à la réglementation en vigueur.*

- ouverture d'un compte spécifique.
- livre de banque.
- justification des dépenses.
- originaux facture (s) réglementaire (s)
- retenue de garantie.
- avances sur le marché.
- respect de la structure de l'opération (conformément décision d'individualisation du CNP).
- situation financière mensuelle, trimestrielle et annuelle.
- situation portant état avancement des travaux.
- justifications des pièces comptables sous bordereaux de justification (pièces originales).

**Situation physique : contrôle physique*

- suivi des situations portant avancement des travaux
- attestation de conformité des travaux au plan urbanistique
- P.V de réception provisoire
- P.V de réception définitive
- P.V de bonne exécution
- garantie annuelle ou biennale
- garantie annuelle pour le matériel acquis.

Enfin, l'observation relevée par la Cour des comptes mentionnant que "les dépenses imputées sur ces crédits d'équipement ne sont soumises à aucun contrôle préalable et ne sont justifiées que tardivement", il y a lieu de faire observer à ce sujet que s'agissant du contrôle des dépenses, ces dernières sont contrôlées conformément à la réglementation en vigueur.

Les justifications afférentes à chaque opération sont disponibles pour toute vérification sur pièce et sur place.

L'envoi tardif des justifications trouve son origine dans le fait que :

-l'envoi des pièces comptables s'effectue une fois que la totalité des paiements soit exécutée et la prestation, quelle que soit sa nature, réellement accomplie. Dans ces cas, il s'agit généralement de travaux ou d'actes de propriété nécessitant des délais plus ou moins longs pour leur réalisation ou leur obtention.

Le retard peut également s'expliquer par :

-les délais nécessaires à la confection des documents sur le plan administratif évitant ainsi tout vice de forme ou mauvaise interprétation,

-la mise en conformité des documents avec les lois et règlements du pays d'accréditation,

-les traductions pour une meilleure appréciation des actes soumis pour approbation et signature.

Toutes ces démarches sont rendues nécessaires pour sauvegarder nos intérêts.

Quant aux discordances relevées entre les disponibilités déclarées et celles censées exister au 31.12.1993, celles-ci trouvent leur explication comme suit :

-les excédents des disponibilités se justifient par les placements effectués sur les comptes d'équipement,

-la récupération du montant de la TVA payée sur les travaux prévus dans les clauses contractuelles. Par contre les insuffisances de ces mêmes disponibilités peuvent avoir pour origine plusieurs facteurs :

-Surcoût de l'opération

A la suite de travaux supplémentaires par exemple, le poste devra puiser dans ses disponibilités pour faire face à ses obligations contractuelles.

-Fluctuations du taux change

Dans certains cas, du fait du glissement du dinar, le poste se retrouvera également disposer d'une enveloppe sensiblement insuffisante par rapport au montant prévu initialement par le marché.

-Option sur l'acquisition d'un bien

Dans ce cadre, les régies des postes sont appelées à verser des arrhes ou faire des avances sur marché pour s'assurer l'acquisition d'un bien ou la bonne exécution d'un chantier, d'où l'apparition d'un déficit sur leur compte équipement.

En tout état de cause, dans tous ces cas de figure, la régularisation sera opérée par la mise en place d'avenants qui viendront prendre en charge les différentes réévaluations nécessaires au redressement des comptes qui auront affiché un déficit.

05-LA GESTION DES CENTRES DES OEUVRES SOCIALES UNIVERSITAIRES (COSU)

L'amélioration des conditions matérielles et morales des étudiants a été toujours au centre des missions fondamentales confiées aux établissements publics chargés des oeuvres sociales universitaires, quelles que soient les différentes appellations (CNOUS, COUS, COSU, ONOU) ou formes d'organisation et de fonctionnement qu'ils ont successivement connues en 1967, 1971, 1986 et 1995.

Bien que les crédits alloués dans ce sens n'aient cessé d'augmenter chaque année pour atteindre 6 782 491 000 DA en 1995 contre 2 917 000 DA en 1991, la gestion desdits établissements ne s'est pas traduite par une meilleure prise en charge des prestations d'accueil en termes d'hébergement, de restauration et de transport des étudiants dont le nombre de logés dans les cités universitaires s'est élevé à 124 669 en 1995/1996.

A travers les contrôles effectués auprès de 16 sur 27 centres des oeuvres universitaires (COSU), la Cour des comptes a été amenée à mettre en évidence des anomalies et insuffisances communes à l'ensemble de ces établissements, quoique certaines ont été déjà relevées dans son rapport annuel de 1992, telles par exemple :

- l'absence de mise en place du conseil d'orientation;
- les déficiences de la comptabilité de l'ordonnateur;
- les irrégularités en matière de création et de fonctionnement des régies et sous-régies;
- la non-tenue des registres et documents comptables par les services de l'ordonnateur;
- le non-établissement des titres ou ordres de recettes par l'ordonnateur et le non-respect des textes réglementaires en la matière;
- le règlement de dépenses en l'absence du visa du service fait sur les factures;
- l'absence du contrôle interne;
- le non-respect des textes réglementaires en matière de tenue des inventaires;
- l'hébergement ou l'affectation de chambres à des indus occupants.

Il apparaît ainsi que ces anomalies et insuffisances se rapportent essentiellement à l'organisation et au fonctionnement des COSU, ainsi qu'à leurs principales missions prévues par les dispositions du décret n°86-314 du 23 décembre 1986.

I-Organisation et fonctionnement

Une des principales caractéristiques des centres des oeuvres sociales universitaires (COSU) réside dans l'inapplication ou la méconnaissance des textes les régissant.

1-Organisation

1.1-Non-mise en place du conseil d'orientation

Contrairement aux dispositions de l'article 5 du décret n°86.314 du 23 décembre 1986 susvisé, cet organe n'a été mis en place dans aucun établissement malgré l'importance des attributions qui lui sont conférées, au titre desquelles, il est chargé notamment de délibérer sur :

- le règlement intérieur du centre ;
- les projets des budgets et comptes ;
- les acquisitions ou locations d'immeubles ;
- l'acceptation des dons et legs ;
- les emprunts à contracter ;
- les programmes d'activités ;
- les bilans d'activités ;
- le rapport annuel.

En outre, il étudie et propose toute mesure propre à améliorer le fonctionnement de l'établissement et à favoriser la réalisation de ses objectifs. Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'autorité de tutelle ou le directeur.

En l'absence de ce conseil et compte tenu de l'importance de ses attributions, toutes les décisions ont été prises par le directeur et, de ce fait, entachées d'un vice de forme.

Cette carence qui n'est pas sans conséquence sur la gestion de l'établissement est de nature à favoriser toutes sortes de dépassements et d'abus.

1.2-Absence de nomination des directeurs

En vertu des dispositions de l'article 20 du décret n°86.314 susvisé, le directeur du COSU est nommé par décret sur proposition du ministère de tutelle. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Or, il a été constaté, depuis 1986, que dans l'ensemble les directeurs ont été désignés par décision du ministère en qualité d'intérimaires, sans que cet intérim dépassant la période réglementaire d'une année renouvelable n'ait donné lieu à une régularisation.

Cette pratique a placé les intéressés dans une situation d'instabilité caractérisée par un "turn over" important préjudiciable au bon fonctionnement du COSU.

Parmi ces directeurs, certains n'étaient pas rémunérés par leur établissement, c'est le cas notamment du directeur du COSU de Tiaret pris en charge par un autre établissement (COSU d'Oran, 1994) ou n'étaient pas rémunérés, c'est le cas du directeur du COSU de Hydra (1993) pour lequel il n'existait pas de dossier administratif.

1.3-Non-mise en place de services et absence de répartition des tâches

Plusieurs services ou unités, prévus par le décret n°86-314 précité (articles 13 à 19) et l'arrêté interministériel du 04 septembre 1988 fixant à titre transitoire l'organisation interne des COSU, n'ont pas été mis en place par les responsables successifs, tant au niveau de la direction qu'au niveau des établissements :

-Au niveau de la direction

*le service promotion des activités sociales, culturelles et sportives, placé sous l'autorité de la division de l'administration, des moyens, des activités sociales et culturelles (DAMASCE) ;

*les unités d'hébergement et/ou de restauration comprenant chacune trois services placés sous l'autorité de la division "hébergement et restauration".

*les trois services suivants relevant de la direction "hébergement et restauration" :

- .service organisation de l'hébergement et du transport, de l'entretien et de la sécurité ;
- .service prévision des approvisionnements et de la restauration ;
- .service des études, de l'information et des statistiques.

Les tâches très variées et importantes dévolues à ces unités et services, exercées par le seul divisionnaire, ne sont pas toujours ou suffisamment assurées.

Le défaut de mise en place de ces services et unités et l'accaparement par le divisionnaire des tâches qui leur sont dévolues entravent la réalisation des missions assignées aux COSU.

-Au niveau des résidences

*le service de la restauration;

*le service de l'animation des activités culturelles, sportives et de loisirs;

*le service de l'hygiène, de la sécurité et de l'entretien.

Les attributions relevant de ces services sont généralement confiées à des agents chargés d'autres fonctions et sont exécutées de façon peu efficace. En outre, l'absence de procédure de contrôle interne ne permet pas aux structures centrales du COSU de s'assurer de la bonne exécution des tâches.

1.4-Insuffisante qualification du personnel

Sur les budgets des centres, une part importante des crédits est consacrée aux dépenses de personnel qui représentent une moyenne de 31% par rapport à la subvention globale, voire de 50% par rapport aux crédits de fonctionnement (bourses non incluses), comme le montre le tableau n°1 ci-annexé.

En rapport avec les missions assignées, les COSU doivent disposer d'un personnel qualifié. Dans la pratique, la quasi-totalité des effectifs est d'un niveau insuffisant et constitue une masse d'agents polyvalents et d'agents non spécialisés occupés à des tâches nécessitant des qualifications spécifiques.

Cette carence est une des causes profondes de la mauvaise gestion de ces établissements. Ainsi, le manque de qualification professionnelle du personnel et le sous-encadrement des structures trouvent leur corollaire dans la cotation des postes budgétaires et, partant, de la grille des salaires qui ne permettent pas le recrutement d'un personnel qualifié et de niveau universitaire.

Les efforts des responsables auraient dû être axés sur la formation et le perfectionnement au profit du personnel d'exécution, notamment, celui exerçant dans les cuisines et les magasins.

Par ailleurs, la sous-qualification du personnel est aggravée par l'accueil d'agents mutés irrégulièrement d'autres établissements du secteur et hors secteur, contrairement aux dispositions de l'article 118 du décret n°85.59 du 23 mars 1985 portant statut-type des travailleurs des institutions et administrations publiques qui prévoient que "la mutation est prononcée uniquement pour assurer l'équilibre interne à chaque institution et administration publique et à chaque corps et emploi".

De plus, les COSU disposent d'un personnel vacataire, dont le nombre est très élevé, qui représente plus d'un tiers des effectifs. Si la nécessité de recourir à cette catégorie d'agents est parfois justifiée par la nécessité de faire fonctionner les services de manière ponctuelle, elle ne peut devenir une règle de recrutement. Ce personnel, ne possédant aucune qualification, n'apporte aucune contribution au fonctionnement normal des services mais constitue une charge pour l'établissement qui ne prend aucune mesure pour mettre fin à ses fonctions à l'issue de la période réglementaire.

En outre, les postes de responsabilité, dans la quasi-totalité des cas, sont occupés par des agents n'ayant pas les qualifications requises alors que des agents de niveau universitaire sont occupés à des tâches subalternes.

2-Fonctionnement

Le fonctionnement des services connaît des anomalies relatives à la tenue de la comptabilité, au fonctionnement des régies et à la tenue de l'inventaire.

2.1-Mauvaise tenue de la comptabilité

La comptabilité de l'ordonnateur n'est pas tenue conformément à la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique et au décret exécutif n°91-313 du 07 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics (articles 2, 3, 62 à 65).

Les supports de base (registres et documents comptables) permettant la tenue de la comptabilité administrative n'existent pas le plus souvent au niveau des services de l'ordonnateur.

En matière de recettes, les titres ou ordres de recettes ne sont pas établis, contrairement aux dispositions des articles 15 et 35 de la loi n°90-21 et de l'article 7 du décret exécutif n°91-313 susvisés.

Les pièces permettant le recouvrement par le comptable et la comptabilisation des recettes ne sont pas produites. Les recettes sont, de ce fait, recouvrées par l'agent comptable sans s'assurer de leur constatation.

Outre le caractère irrégulier de la procédure, l'ordonnateur ne s'inquiète pas des recouvrements à effectuer et ignore totalement le montant des recettes à encaisser.

En matière de dépenses, les registres prévus par la circulaire n°32 DTC du 23 août 1965 du ministère des finances (registres des engagements et des mandatements) permettant de retracer la comptabilité des dépenses ne sont pas tenus. En outre, plusieurs dépenses sont mandatées avant service fait.

Par ailleurs, en vertu de l'article 2 de la loi n°90-21 et des dispositions du décret exécutif n°91-313 précités, l'ordonnateur est astreint à la tenue d'une comptabilité propre et à l'élaboration d'un compte administratif et à sa transmission à la Cour des comptes dans les délais réglementaires. Or, il a été constaté, dans la majorité des cas, que le compte administratif est la reproduction du compte de gestion avec les mêmes erreurs. L'ordonnateur ne détient aucune pièce justificative des dépenses au niveau de ses services. Toutes les pièces y afférentes sont transmises à l'agent comptable.

De ce fait, le principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable est mis en cause et le contrôle réciproque entre les deux agents chargés de l'exécution du budget, chacun en ce qui le concerne, est inexistant.

2.2-Création et fonctionnement irréguliers des sous-régies

La création et le fonctionnement de régies et sous-régies de recettes et de dépenses n'obéissent pas à la réglementation notamment le décret n°93-108 du 05 mai 1993 fixant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des régies de recettes et de dépenses.

Il a été relevé qu'elles sont créées en l'absence de toute décision dûment établie par l'ordonnateur et fixant :

- les recettes et/ou les dépenses du domaine des régies ou sous-régies ;
- le plafond maximum des dépenses à faire ou des recettes à verser à la caisse du comptable assignataire ;
- le chapitre ou le compte d'imputation ;
- les montants maximum des avances à consentir et de la dépense unitaire ventilées par chapitre d'imputation ;
- le délai de production des justifications.

De même, il a été relevé que les régisseurs et les sous-régisseurs ne sont pas désignés régulièrement. Ainsi, en l'absence de décisions de désignation, ces agents ne sont pas habilités à manier les fonds et sont comptables de fait au sens de l'article 51 de la loi n°90-21 susvisée et de l'article 14 du décret n°65-259 du 14 octobre 1965 fixant la responsabilité et les obligations des comptables publics.

Ces agents, dans la plupart des cas, ne disposent pas de formation et de qualification leur permettant de remplir convenablement ces fonctions.

2.3-Mauvaise tenue de l'inventaire

La réglementation relative à l'inventaire des biens du domaine national n'est pas respectée, notamment le décret exécutif n°91-455 du 23 novembre 1991 et l'arrêté du ministère des finances du 23 juillet 1987 fixant le modèle-type du registre d'inventaire.

En matière de biens immobiliers, le sommier de consistance n'est pas tenu au niveau des centres qui ignorent la consistance réelle de leur patrimoine.

En matière de biens mobiliers, bien que les registres existent, ils recèlent des insuffisances : soit qu'ils ne sont pas toujours conformes au modèle-type préconisé, soit qu'ils sont insuffisamment renseignés, soit qu'ils ne retracent pas toujours l'ensemble du patrimoine de l'établissement.

Avec la dissolution des COSU, l'ignorance de la consistance de leur patrimoine ne posera-t-elle pas des difficultés pour l'office national des oeuvres universitaires (ONOU) qui, en vertu de l'article 27 du décret exécutif n°95-24 du 22 mars 1995 portant création de l'ONOU, a la responsabilité de l'ensemble des biens transférés?

II-Missions de soutien

Conformément au décret n°86-314 du 23 décembre 1986 précité, les COSU ont pour principales prérogatives d'assurer le soutien aux missions pédagogiques des établissements d'enseignement supérieur en offrant les conditions de vie et de travail adéquates aux étudiants. A cet effet, des moyens financiers importants sont dégagés.

Une partie des crédits représentant une moyenne de 41% est absorbée par les bourses (cf. tableau n°1) alors qu'auparavant celles-ci étaient traitées en hors budget. Ce qui permettait de mieux connaître le montant réservé à la gestion des COSU.

De plus, sur la subvention couvrant les frais de fonctionnement, 50% en moyenne sont consacrés aux dépenses de personnel (cf. tableau n°1).

En réalité, la part des crédits réservés aux missions des COSU se trouve réduite.

En outre, les recettes réalisées au titre des rubriques "loyer, restauration, transport" sont infimes et ne représentent qu'un faible pourcentage par rapport aux dépenses réalisées. Le tableau n°2 ci-annexé donne le détail de cette situation.

Cependant, il y a lieu de noter que malgré ces réductions, les montants affectés aux missions demeurent importants sans que celles-ci ne soient correctement prises en charge par les COSU.

1-Hébergement : attributions irrégulières de chambres

L'augmentation des effectifs étudiants au début de chaque année universitaire entraîne une demande de chambres de plus en plus importante. Les capacités des COSU en matière d'hébergement sont limitées. De plus, elles sont aggravées par :

- les détournements d'affectation au détriment des étudiants, au profit de l'administration qui procède chaque année à des aménagements de bureaux ;

- les attributions irrégulières à des étudiants n'y ouvrant pas droit parce que ne répondant pas aux filières et aux règles définies par la carte scolaire. (A la seule cité d'HYDRA, sur 1.852 étudiants logés, plus de 700 d'entre eux ne relèvent pas de ce centre) ;

- l'hébergement d'agents du COSU ou même parfois de personnes étrangères au COSU (indus occupants).

De plus, des chambres voire des pavillons entiers sont soustraits à l'hébergement ou sont inoccupés depuis plusieurs années, en raison de leur état de délabrement ou de dégradation avancée (infiltration d'eau, fissuration, humidité : cas des COSU de Tlemcen et de Hydra).

A ce propos, il y a lieu de noter que les capacités d'hébergement n'ont pas évolué durant les cinq dernières années. Aucune infrastructure nouvelle n'est venue renforcer les capacités existantes, alors que les effectifs en étudiants demandeurs de chambres augmentent chaque année.

Cette situation est à l'origine de la surcharge des lieux d'hébergement avec pour conséquence une dégradation des conditions de vie et d'hygiène (cas du COSU de Tlemcen où des chambres doubles au nombre de 77 ont été transformées en chambres triples et du COSU de Hydra où certaines chambres comprennent jusqu'à six lits et où des débarras et sanitaires ont été transformés pour héberger des étudiants).

La vie en groupe de trois à quatre ou parfois six étudiants dans une chambre n'est pas de nature à favoriser les études *in situ* quelle que soit la volonté des étudiants.

Par ailleurs, l'affectation des chambres est mal suivie. Il arrive qu'un étudiant occupe une chambre et bénéficie d'une autre sans que cela ne soit constaté par l'administration.

De plus, des étudiants bénéficient de cartes d'accès à la cité universitaire sans disposer de décision d'attribution de chambre favorisant ainsi l'hébergement clandestin.

Aussi, il y a lieu de signaler que les occupations irrégulières constituent une charge supplémentaire venant alourdir inutilement le budget de l'établissement et de l'Etat puisque les mêmes droits accordés aux étudiants à des prix modiques (45 dinars/mois) profitent à des non-étudiants disposant de revenus conséquents.

Ce nombre d'indus occupants est très élevé. Il a atteint au COSU de Bab Ezzouar, à la date du 31 décembre 1991, un total de 231 soit 6,52% de la population estudiantine en disposant de 120 chambres.

L'autorité de tutelle, bien qu'informée de ces détournements de chambres, n'a pris aucune mesure de sauvegarde.

2-Restauration : abus et faiblesses

Les dépenses de restauration absorbent près de 20% du montant de la subvention globale alors que la prestation demeure de faible qualité.

Les capacités de restauration sont devenues insuffisantes avec les augmentations du nombre d'étudiants d'année en année et l'étendue de cet avantage à des non-étudiants.

Par ailleurs, le grand nombre de repas, préparés quotidiennement au moyen d'ustensiles et d'équipements souvent vétustes et par un personnel non qualifié, ne permet pas d'obtenir une alimentation de qualité.

De plus, le prix de revient moyen journalier, se situant entre 40,00 DA et 60,00 DA voire jusqu'à 110,00 DA pour le COSU de Tlemcen, reste nettement supérieur au montant alloué (22,90 DA pour l'exercice 1994, 25,90 DA pour l'exercice 1995), tandis que les prix payés (1,20 DA par les étudiants et 1,40 DA par le personnel) n'ont pas été révisés depuis trente cinq ans.

Si les étudiants s'acquittent régulièrement du prix du repas, il n'en est pas de même du personnel. Les repas, bien que soutenus par le budget de l'Etat au seul profit des étudiants, sont servis également dans des proportions élevées à des non-étudiants qui paient 1,40 DA le repas et à des personnes étrangères qui achètent le ticket de repas à un prix dérisoire.

De plus, une partie des travailleurs et des responsables prennent leur repas gratuitement : cas du COSU d'El Hadjar (Annaba) et du COSU d'El Khroub (Constantine) où 14 088 repas ont été servis à titre gratuit au cours de l'année 1992.

Au COSU de Bab-Ezzouar, près de 18% des repas servis correspondant à 248.728 repas ont été consommés par des tiers au cours de l'exercice 1991.

Le restaurant de la cité universitaire de Hydra ne sert pas de repas à midi aux étudiants, il est réservé aux seuls agents et invités.

Les repas accordés à des agents n'ayant pas droit, surtout lorsqu'ils sont gratuits, grèvent davantage le budget "restauration". Cette situation est connue des responsables à tous les niveaux et aucune mesure n'a été encore prise allant dans le sens de l'assainissement.

En outre, un constat fait au niveau de la cité universitaire de Dély-Ibrahim montre que les repas se limitent le plus souvent à un maigre plat de lentilles ou de pâtes alimentaires.

La question se pose de savoir s'il faut continuer à pratiquer le prix en vigueur ou à y suppléer par un nouveau système qui tendrait à augmenter la participation de l'étudiant avec, comme corollaire, une augmentation de la bourse.

Les gestionnaires ne gèrent pas le budget affecté avec la rigueur voulue dans la détermination du prix de revient et la limitation de l'accès à la restauration aux seuls étudiants et, dans une certaine mesure, aux agents et invités. Cette situation prend des proportions inquiétantes. Elle est significative d'un laisser-aller flagrant.

3-Transport insuffisamment assuré

Les moyens financiers mis en oeuvre par l'Etat pour assurer le transport des étudiants sont élevés. Les montants atteignent 55 000 000 DA (exemple de l'exercice 1992) et sont utilisés dans leur quasi-totalité sans, toutefois, que la prestation ne soit correctement assurée.

Les prestations sont confiées à des transporteurs sur la base de conventions qui ne sont pas toujours respectées.

Conclues de gré à gré, ces conventions ne prennent pas souvent en charge toutes les défaillances que peut connaître le transport des étudiants notamment dans les trajets, les horaires de passage ou le nombre de rotations/jour.

L'absence de telles clauses prenant en charge ces situations profite évidemment au cocontractant.

L'équilibre dans les relations contractuelles est ainsi rompu.

Tableau n°1

CRÉDITS COMPARATIFS ALLOUÉS À CERTAINS COSU

U=DA

Etablissements	Subventions	Subventions sans les bourses	Dépenses de personnel	Pourcentage %		Bourses	
				Colonne 3 par rapport colonne 1	Colonne 3 par rapport colonne 2	Montant	Totaux
	1°	2	3				
COSU.CONSTANTINE	237 344 000	122 344 000	80 325 471	33,84	65,65	115 000 000	48,13
COSU.DERGANA	246 380 000	106 880 000	44 958 249	18,24	42,06	139 500 000	56,61
COSU.SETIF	310 140 000	190 140 000	92 710 052	29,89	48,75	120 000 000	38,69
COSU.ORAN	270 670 000	270 670 000	151 819 430	56,09	56,09	-	-
COSU.MOSTAGANEM	110 835 000	69 690 000	33 896 000	30,58	48,63	41 145 000	37,12
COSU.EL-HADJAR (93)	223 500 000	130 500 000	66 058 202	29,55	50,61	93 000 000	41,61
COSU.BAB-EZZOUAR	282 000 000	193 040 000	53 607 671	19	27,77	88 960 000	31,54
COSU.TLEMCEEN	204 734 000	134 734 000	66 782 465	32,61	49,56	70 000 000	34,19
COSU.EL-KHROUB	270 328 000	155 385 000	74 576 410	27,58	47,99	114 943 000	42,51
COSU.HYDRA	266 258 000	162 408 000	65 826 036	14,72	40,53	103 850 000	39
COSU.EL HARRACH	219 399 000	92 761 000	43 663 200	19,9	47,07	126 638 000	57,72
COSU.BEN AKNOUN	233 531 000	132 401 000	63 312 253	27,11	47,81	101 130 000	43,3
COSU.TIARET	77 561 000	52 118 000	38 173 455	49,21	73,24	25 443 000	32,8
COSU.TIZI-OUZOU	424 356 400	262 817 600	155 580 057	36,66	59,19	161 539 000	38,06

Tableau n°2

RECETTES PROPRES
DÉPENSES RESTAURATION-TRANSPORT
EXERCICE 1994

U=DA

Etablissements	Recettes propres				Restauration			Transport	
	Loyers	Restauration	Transport	Autres recettes	Total	Crédits	Consommation	Crédits	Consommation
COSU.CONSTANTINE	2 057 655	2 231 110	791 460	4 783 660	9 863 885	45 000 000	44 965 461	18 000 000	17 163 570
COSU.DERGANA	1 450 445	1 338 165	624 760	-	3 413 370	40 000 000	39 981 994	14 200 000	11 348 875
COSU.SETIF	2 589 751	3 973 648	1 025 315	5 641 319	13 231 03	73 000 000	67 964 734	18 000 000	17 955 784
COSU.ORAN	-	-	-	-	-	100 000 000	99 998 277	13 000 000	11 936 177
COSU.MOSTAGANEM	1 058 650	1 021 026	271 410	694 435	3 045 52	25 000 000	24 992 363	5 000 000	5 467 080
COSU.EL-HADJAR	2 147 910	3 155 319	-	4 336 833	8 945 627	63 770 000	56 026 778	2 900 000	1 996 845
COSU.BAB-EZZOUAR	753 975	1 693 093	1 975 985	893 439	5 316 492	55 000 000	46 125 692	80 000 000	79 988 107
COSU.TLEMCEEN	1 484 100	1 290 322	705 780	439 395	3 919 597	58 500 000	54 832 354	10 600 000	10 298 395
COSU.EL-KHROUB	1 027 115	2 357 814	750 325	2 121 196	6 256 450	44 000 000	42 915 250	27 700 000	27 401 528
COSU.HYDRA	2 090 190	2 869 961	1 510 810	1 436 689	7 907 650	75 133 000	75 000 000	15 000 000	12 946 410
COSU.EL-HARRACH	1 011 560	1 850 662	1 161 780	11 730 872	15 954 874	48 000 000	47 869 204	11 000 000	7 356 512
COSU.BEN AKNOUN	1 961 826	1 581 846	1 161 030	1 764 002	6 468 704	64 700 000	64 607 573	15 000 000	10 617 480
COSU.TIARET	619 640	922 814	26 075	2 499 554	4 068 083	17 700 000	17 694 432	800 000	793 513
COSU.TIZI-OUZOU	3 539 682	4 805 159	51 390	24 963 652	33 359 889	101 202 250	101 199 117	10 797 750	10 797 750

La Cour réitère les recommandations contenues dans son rapport annuel de 1992 qui concernent l'organisation et le fonctionnement des COSU et insiste sur l'importance de leur prise en compte, en s'assurant notamment :

- du fonctionnement effectif du conseil d'orientation au niveau de l'ONOU;
- de plus de rigueur dans le recrutement et l'emploi des agents, voire d'envisager des actions de formation pour le personnel occupant des fonctions ou emplois nécessitant des qualifications et compétences particulières ;
- de la bonne tenue de la comptabilité et des inventaires au niveau des établissements, conformément aux textes en vigueur ; de la reconstitution du patrimoine immobilier et mobilier des établissements, ainsi que de son affectation régulière ;
- de la création et du fonctionnement des régies et sous-régies conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ;
- de la prise en charge effective des missions dévolues aux établissements, compte tenu des moyens financiers alloués, en vue notamment de remplir leurs missions dans de bonnes conditions et d'améliorer leurs prestations en direction des étudiants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Les éléments qui suivent constituent un complément d'informations et des éclaircissements apportés par la tutelle des E.P.A ainsi évalués:

I-Organisation et fonctionnement

I.Organisation

1.1.Non-mise en place du conseil d'orientation

L'installation du conseil d'orientation prévu par le décret n°86-314 du 23 décembre 1986 s'est heurtée essentiellement à la difficulté de désigner les représentants des étudiants.

Limitée à deux membres, la représentation estudiantine n'a jamais fait le consensus des différentes tendances, transformées plus tard en associations reconnues (UNEA, UGEL, UGEA, ARE, LIGUE), existantes au sein de la communauté estudiantine.

Cellè-ci ne se considèrait pas astreinte à l'application des décisions prises suite aux délibérations rendues en l'absence de ses représentants.

Dans la composition du conseil d'orientation de l'ONOU, nouvellement mis en place, le nombre de représentants des étudiants passe de 02 à 05 pour permettre à chacune des cinq associations reconnues de participer aux délibérations avec un membre.

1.2. Absence de nomination des directeurs

L'absence de régularisation de nomination des directeurs de COSU et des autres responsables tant au niveau du siège qu'au sein des structures de base est due à deux causes.

- Changement fréquent au niveau de la tutelle

C'est ainsi que depuis la parution du statut de décembre 1986 et jusqu'à septembre 1993 (7 ans), le secteur a connu, avec le ministre en fonction actuellement, six ministres. Cette instabilité au niveau de l'administration centrale se répercute inévitablement sur le fonctionnement des établissements sous tutelle.

- Exigèdes du poste : Outre les conditions réglementaires d'accès au poste de responsable des oeuvres fixées par les statuts concernant la qualification du candidat, le directeur du COSU doit posséder un niveau culturel appréciable et une longue expérience dans le domaine de la gestion en générale et des oeuvres universitaires en particulier, pour être en mesure de prendre en charge la spécificité évidente de ce secteur, conditions qu'il est rare de trouver réunies dans les candidatures proposées.

Depuis, la nécessité de réorganiser ce secteur est apparue aux responsables de la tutelle qui ont introduit un dossier. Dès lors, la nomination des gestionnaires étant temporairement gelée jusqu'à parution du texte intervenue le 22 mars 1995.

1.3. Non-mise en place de services et absence de répartition des tâches

Les énormes contraintes qu'imposent la prise en charge des activités de restauration, de maintenance des infrastructures et des équipements, ainsi que le transport ne laissent pratiquement pas de place aux autres activités non moins importantes.

Tous les efforts des premiers responsables sont orientés vers la satisfaction des besoins immédiats des étudiants et la résolution de problèmes ponctuels au détriment d'une organisation administrative préalable, nécessaire à une gestion rationnelle.

1.4. Insuffisante qualification du personnel

Un programme de cycles de formation et de perfectionnement avait été lancé en 1980 avec le concours de la fonction publique, du ministère de la formation professionnelle et du ministère du tourisme.

Cette action a cessé avec la suppression, de l'organigramme du ministère, de la direction des activités sociales et culturelles qui en assurait la coordination.

Cependant, il n'est pas faux de signaler que la formation permanente sur le tas se pratique au niveau de toutes les structures des oeuvres universitaires.

Elle est d'un apport certain pour l'amélioration des prestations fournies au profit des étudiants.

2-Fonctionnement

2.1.Mauvaise tenue de la comptabilité

Les différents contrôles de tutelle qui s'effectuent de plus en plus fréquemment révèlent en effet l'absence ou l'insuffisance dans la tenue de la comptabilité de l'ordonnateur et des inventaires.

Plusieurs établissements font actuellement l'objet de suivi de la part d'une commission installée au niveau de l'inspection générale.

Celle-ci créée par décision du Ministère n°88 du 20 avril 1996 est chargée du suivi des dossiers d'inspection établis par la Cour des comptes et par l'inspection générale des finances en ce qui concerne la gestion des établissements sous-tutelle.

Des résultats appréciables sont déjà enregistrés dans la mise à jour des comptes de certains établissements.

2.2.Création et fonctionnement irréguliers des sous-régies

2.3.Mauvaise tenue des inventaires

Avec la mise en place des structures de l'O.N.O.U qui doit s'achever impérativement le 31 décembre 1996 et la nomination des gestionnaires, des rectifications nécessaires ne manqueront pas d'intervenir pour la tenue de la comptabilité conformes aux lois et règlements en vigueur.

II-Mission de soutien

1-Hébergement : attributions irrégulières de chambres

Des actions d'assainissement sont entreprises depuis 1995. Elles visent à déceler les personnes hébergées de façon irrégulière dans les résidences universitaires : étudiants ne remplissant pas ou plus les conditions d'admission en cité universitaire, les travailleurs occupant des chambres destinées à l'hébergement d'étudiants. Cette opération se poursuit encore.

Quant aux conditions d'accueil des étudiants bénéficiaires de l'hébergement en résidence, il faut reconnaître que devant l'effectif de plus en plus élevé des nouveaux étudiants à prendre en charge, alors que la capacité d'hébergement stagne depuis plusieurs années déjà ; les responsables des oeuvres ont recours à des solutions provisoires et parfois difficilement acceptables :

1-doublement de chambre individuelle et triplement de chambres conçues pour deux.

2-utilisation de locaux n'ayant pas la vocation d'hébergement.

2-Restauration : abus et faiblesses

L'ancienne organisation des oeuvres universitaires qui ne permettait pas de délimiter les responsabilités a conduit dans une certaine mesure à une gestion insuffisante se caractérisant par une absence de maîtrise et de rigueur ainsi que de nombreux abus dans l'activité de restauration.

En effet, le gestionnaire du restaurant (directeur de résidence ou de restaurant autonome) qui accomplit réellement tous les actes de gestion n'est pas, au regard de la réglementation en vigueur, responsable de ses propres actes, sachant que l'unique ordonnateur donc le seul justiciable est le directeur du C.O.S.U.

Dans le système actuel mis en place progressivement à partir du 30 juin 1996, le directeur de la résidence est responsabilisé puisque la qualité d'ordonnateur secondaire lui est à juste titre reconnue.

Par ailleurs, un dossier intitulé "bourse et tarification" et qui tend à la révision des taux et critères d'attribution de la bourse et des tarifs, applicables aux prestations d'oeuvres universitaires, a été constitué par le ministère ; son aboutissement se heurte encore à des réserves et parfois des rejets de la part de nos partenaires notamment les associations d'étudiants.

3-Transport insuffisamment assuré

Depuis que les COSU avaient cessé (1977) d'assurer le transport des étudiants avec leurs propres moyens pour le confier à des transporteurs du secteur public et privé dans certains cas, les gestionnaires n'ont jamais réussi à faire correspondre le mode de facturation de la prestation effectivement assurée au mode d'évaluation des crédits nécessaires à sa prise en charge.

En effet, la facturation imposée s'établit compte tenu des éléments suivants :

- tarif journalier de mise à la disposition,
- nombre d'autobus utilisés selon un plan de transport arrêté par les COSU.

Par contre, les crédits sont déterminés sur la base de l'effectif d'étudiants abonnés au transport et d'un taux mensuel fixé à 100 DA dont 15 DA supportés par l'étudiant.

De cette insuffisance de la subvention pour la mise en charge des dépenses nécessitées par le plan de transport résulte une réduction du volume des prestations que les transporteurs limitent en fonction des crédits disponibles : diminution du nombre de bus mis théoriquement à disposition, réduction des rotations prévues etc...

Perspectives

La réforme du système organisationnel entreprise depuis 1993 et qui voit son aboutissement dans la création d'un office national des oeuvres universitaires (décret n°95-84 du 22 mars 1995) doit impérativement s'accompagner de mesures de normalisation des différents autres aspects des oeuvres universitaires et d'un réajustement des coûts et contributions financières.

Pour y parvenir, la direction de l'office en concertation avec l'administration centrale poursuivent la mise en place de toutes les structures prévues dans les statuts, ainsi que la désignation des responsables capables de s'adapter aux nouvelles règles de gestion établies.

Au programme de travail du ministère figurent toujours les dossiers relatifs à la détermination des coûts des prestations : restauration, transport, ainsi qu'à l'évaluation des contributions financières mises à la charge de l'étudiant. Sans quoi, l'amélioration des prestations au profit de l'étudiant, tant attendue des réformes en question, serait sérieusement compromise.

Les responsables concernés au niveau de l'administration centrale, conscients de l'importance de ce secteur d'activité dans la formation de l'étudiant, ne négligent aucune opportunité pour mener à bien les actions engagées et parachever ainsi la réorganisation des oeuvres universitaires.

06-LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le système de financement du logement social a été marqué depuis l'indépendance par la recherche d'une formule qui serait à même d'assurer un financement permanent de ce type de logement. Il a connu plusieurs étapes successives :

.de 1962 à 1965, l'accord algéro-français met fin à la relève de la caisse de dépôt et de consignation assurée par le Trésor français.

.de 1966 à 1970, c'est au Trésor algérien qu'est dévolu le rôle de financement des programmes de réalisation du logement social.

.de 1971 à 1979, le financement est de nature mixte (Trésor-caisse nationale d'épargne et de prévoyance). Les taux de participation de chaque intervenant sont fixés comme suit :

-sur fonds du Trésor: taux d'intérêt (1%) durée (30 ans),

-sur fonds de la CNEP : taux d'intérêt (4,75%) durée (20 ans).

.en 1979, l'Etat a consacré l'unicité de la source de financement sur concours temporaires du Trésor à des conditions financières dérisoires (1% sur 40 ans).

.de 1979 à 1990, l'Etat s'est trouvé contraint financièrement de se désengager du logement social. Il fut, conformément au décret exécutif n°90.148 du 15 mai 1990 relatif aux bonifications du taux d'intérêt consenties aux investissements neufs déclarés prioritaires par la loi portant plan national pour 1990, relayé par la CNEP qui a pris en charge, à titre exceptionnel et provisoire, le financement intégral sur ses propres fonds d'épargne. Sur des taux d'intérêt de 6% puis de 15% à compter de 1994, seulement 1% est réclamé aux emprunteurs et le Trésor public supporta la différence soit 5% de 1990 à 1993 et 14% depuis 1994, sur une période allant de 25 à 30 ans.

.depuis 1991, un nouveau système d'aide a été instauré par le biais du décret n°91.146 du 12 mai 1991 portant modalités d'intervention de la caisse nationale du logement (C.N.L), au profit des couches sociales les plus défavorisées. Trois moyens ont été ainsi mis à contribution par un abattement de 100 000 DA sur la somme à rembourser à la CNEP après le prêt accordé, l'allongement de la durée du prêt sur 40 ans et d'une bonification des taux d'intérêt par tranche de revenu.

Ainsi, il apparaît clairement que le Trésor public n'est plus en mesure de faire face à ses engagements pour les programmes déjà lancés et que la CNEP qui a pris le relais du Trésor dans le financement du logement social se trouve menacée dans ses équilibres financiers.

Les incohérences du système de financement sont appréciées à travers deux (02) éléments importants : le volume des concours accordés par l'Etat et la faiblesse des résultats enregistrés dans la réalisation des programmes du logement social. Il s'agit en fait :

-d'examiner la situation du compte spécial n°304 007/1 "habitat urbain".

-d'apprécier la non-régularisation des avances consenties par la CNEP et de mesurer les effets d'une telle situation sur l'équilibre financier de la CNEP.

-de déterminer les causes du non-remboursement des prêts accordés par la CNEP aux OPGI, communes et entreprises.

-et de procéder à une évaluation des résultats obtenus en application de la politique de financement du logement social, telle que suivie jusqu'à la fin de l'année 1995 par les pouvoirs publics.

I-Les incohérences du système de financement

Le système de financement examiné concerne exclusivement le logement social urbain. Il sera appréhendé par l'intermédiaire des structures intervenantes dans le circuit du financement, à savoir la direction centrale du Trésor (D.C.T) et l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT).

Ainsi, pour évaluer le rôle du Trésor dans le financement du logement, il convient d'examiner la situation financière et comptable du compte de prêt n°304 007/1 intitulé "habitat urbain" qui se caractérise par des divergences dans la détermination des concours accordés par le Trésor de manière directe ou indirecte.

1-Le financement par le Trésor

En matière de financement du logement social, il y a lieu de distinguer les promoteurs agissant pour le compte de l'Etat dans la réalisation du logement social (OPGI) de ceux qui interviennent pour leur propre compte (coopératives immobilières et auto-constructeurs).

Ce financement ne concerne que le logement social urbain et sera appréhendé à travers les résultats des investigations de la Cour au niveau des principaux intervenants dans la chaîne de financement:

- Trésor public: direction centrale du Trésor (D.C.T) et l'agence comptable centrale du Trésor (A.C.C.T).

- Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (C.N.E.P): direction générale.

- Offices de promotion et de gestion immobilières (OPGI d'Oran, Hussein-Dey, Dar El Beida).

- Entreprises de promotion du logement familial (E.P.L.F de Boumerdès et de Belouizdad).

1.1-Discordances dans la détermination des concours du Trésor

Il est retracé, au même titre que le compte de prêt n°304 007/2 relatif à l'habitat rural, par les écritures de l'ACCT et a enregistré toutes les avances consenties jusqu'au 31 décembre 1989 à la CNEP pour le financement du logement social.

De prime abord, il faut souligner la priorité absolue accordée par l'Etat au logement social puisque sur un volume global de 77,206 milliards de DA consentis par le Trésor au secteur de l'habitat, il lui a été destiné un montant de 77,191 milliards de DA, soit 99,99%.

1.1.1-Entre la DCT et l'ACCT

Il ressort de la situation financière et comptable de l'ACCT arrêtée au 31 décembre 1994 que, sur les 77,191 milliards de DA d'avances accordées, le Trésor public n'a pu récupérer, au titre des remboursements et pour toute la période considérée, que 6,325 milliards de DA, soit un taux très faible de 8%.

Ce fait préjudiciable au Trésor public est dû à l'insolvabilité des promoteurs publics, voire des utilisateurs de ses fonds, plus particulièrement des OPGI qui font montre soit d'une réticence, soit d'une incapacité à honorer leurs engagements notamment en ce qui concerne les prêts restant à rembourser.

Rapprochée aux données de l'ACCT, la situation financière et comptable, reçue de la direction centrale du Trésor (DCT) et arrêtée au 31 décembre 1994, reprend les données suivantes qui laissent apparaître deux différences :

Au niveau des remboursements : l'écart de 4 315 626 803,82 DA résulte de la non comptabilisation par l'ACCT dudit montant au titre des encaissements réels.

Au niveau des restes à recouvrer : une différence d'un montant de 15 652 886,56 DA est relevée dans la comptabilité de la DCT.

En principe, l'ex-ministère délégué au Trésor, en sa qualité d'ordonnateur primaire, est tenu de rendre compte, par l'entremise de la direction centrale du Trésor (DCT), de sa gestion des avances consenties, entre autres, sur le compte de prêt n°304.007/1 à travers deux comptabilités distinctes relatives aux engagements et aux ordonnancements et ce, conformément notamment aux dispositions des articles 14 à 28 du décret exécutif n°91.313 du 07 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

En pratique, la Cour a eu à constater l'inexistence d'une comptabilité des engagements et une mauvaise tenue des fiches comptables de suivi des prêts consentis, dénuées de tout caractère fiable en ce qu'elles sont souvent raturées, surchargées et non actualisées.

De telles lacunes ne permettent pas de lever les équivoques au sujet des discordances et des contestations, de part et d'autre, des données comptables aussi bien au sein de l'institution du Trésor qu'avec ses partenaires, notamment la CNEP.

1.1.2-Entre les services du ministère des finances et la CNEP

Les modalités de financement des programmes sociaux d'habitat sur les fonds d'épargne de la CNEP et les situations financières en rapport, telles que reçues de la direction générale, sont arrêtées au 31 décembre 1994.

En l'espace de cinq (05) années 1990/1994, les taux d'intérêt ont plus que doublé en passant de :

- 6 à 15% pour le taux directeur,
- 5 à 12,5% pour la bonification d'intérêt servie sur le budget de l'Etat (Trésor),
- 1 à 25% pour le taux débiteur à la charge du promoteur.

Par contre, la durée du remboursement fixée initialement à 30 ans, dont 4 ans de différé, n'a enregistré aucune modification depuis 1968. Les principales innovations, par comparaison à la période antérieure, comprise entre 1968 et 1989, réside dans l'institution d'un taux directeur variable assorti d'intérêts intercalaires.

Les crédits accordés sur les avances du Trésor par le biais de la CNEP aux 54 OPGI existants, 54 APC de la wilaya de Sétif et 264 entreprises publiques issues de la restructuration organique de 1982 ont atteint au 31 décembre 1989 le montant total de 81,849 milliards de DA. De ce qui précède, la remarque suivante s'impose : au plan comptable, le volume total de ces

consommations de crédits arrêté par la CNEP à 81,849 milliards de DA n'est pas concordant avec les chiffres communiqués à la Cour des comptes par les services du Trésor. Le rapprochement effectué permet de dégager les écarts ci-après:

-Avec la direction centrale Trésor: +358 299 305,09 DA

-Avec l'agence comptable centrale du Trésor: +4 658 343 222,35 DA

A ce stade, il est aisé de constater que le Trésor public, à travers ses deux structures, avait comptabilisé moins que ce qu'il a déboursé et admis par la caisse d'épargne. Néanmoins, c'est la situation comptable de la direction centrale du Trésor qui semble concorder approximativement avec celle de ladite caisse.

S'agissant du remboursement de ces avances, il faut noter que sur les 81,849 milliards de DA mentionnés ci-haut, la CNEP n'en a remboursé en l'espace de huit (08) annuités, comprises entre 1983 et 1993, que 3,475 milliards de DA, d'où un encours de 78,374 milliards de DA dont le rapprochement avec celui du Trésor révèle, en sus, une différence très substantielle de plus de 7,5 milliards de DA.

A noter que cette discordance ne s'explique pas par le décalage d'un exercice sur l'autre dans l'arrêt des écritures entre la D.C.T et la C.N.E.P (93/94), car d'après celle-ci aucun remboursement n'a été effectué au delà de l'année 1993, date à laquelle la caisse avait pris la décision de geler tous ses remboursements.

Examinés de près, ces remboursements dénotent une évolution erratique dont les aspects les plus remarquables, mais de tendance contradictoire, se situent notamment en 1989 et 1993 pour des montants respectifs de 1,3 milliard de dinars et 0,387 milliard de dinars, ce qui représente 37,04% pour le premier exercice contre 2,08% seulement pour le second du volume total desdits remboursements (3,475 milliards DA).

Ces résultats coïncident, en fait et pour mémoire, avec l'exacerbation de la crise budgétaire du Trésor public en 1989 et la très forte contribution, à partir de 1990, de la CNEP dans le financement du logement social sur ses ressources d'épargne et dont les contre-coups financiers allaient se manifester avec force plus particulièrement en 1992.

2-Le financement par la CNEP

Ce financement sera apprécié à travers d'une part, le volume des crédits accordés par la CNEP aux différents intervenants (OPGI, EPLF, APC etc....) et ses conséquences sur l'équilibre financier de la caisse et, d'autre part, des difficultés de remboursement des prêts contractés par les organismes emprunteurs.

2.1-L'ampleur du financement et ses effets sur l'équilibre financier de la CNEP

Dans le financement du logement social, les conditions prévalant à partir de 1971 plaçaient la CNEP dans un rôle de "prêteur" pour le compte du Trésor public qui financerait alors la construction pendant que les OPGI assuraient la maîtrise d'ouvrage.

Les crédits accordés par la CNEP aux OPGI et APC sur ses propres ressources d'épargne, de 1990 à 1994, avaient atteint 45,9 milliards de DA.

Les caractéristiques de cette évolution montrent que, hormis les deux premiers exercices, l'engagement de la CNEP dans le financement du logement social est en progression constante dont le fait particulier est la hausse exceptionnelle dans le volume des crédits octroyés en 1992 (+93% par rapport à 1991).

Unique source de financement du logement social depuis le désengagement du Trésor, la CNEP a puisé 79,5 milliards de DA sur fonds d'épargne en six (06) ans, soit presque l'équivalent de ce qui a été réalisé par l'Etat depuis 1971.

Cette situation de quasi-monopole qui fait intervenir la caisse d'épargne dans le financement de près de 80% de ce qui se réalise dans le pays en matière de construction a, en 1995, conduit cette dernière dans une situation financière délicate, au point que les 5 milliards de ressources additionnelles avancées par le Trésor n'ont résolu le problème que l'espace d'un trimestre du même exercice.

Ainsi, de toute l'évolution de l'épargne populaire passant soit par l'étape dite "spontanée" de 1966 à 1970 ou bien motivée qui a vu le lancement de la formule épargne logement de 1971 à 1975, celle de 1976 s'est révélée plus fructueuse grâce à la mise en vente de logements.

L'épargne globale (réseaux agences, P et T) a pendant longtemps affiché une tendance irrégulière mais croissante jusqu'en 1993 (+19%) pour enregistrer une année après une baisse très prononcée (-47% en 1994).

Mais, à l'évidence, la lecture des bilans de la CNEP, exception faite pour le résultat déficitaire de l'exercice 1994, d'un montant de 403 millions de DA, ne renseigne pas sur la série de contre-performances enregistrées entre 1990 et 1994 lesquelles avaient entamé l'équilibre emplois-ressources de la caisse.

Dans ce cadre, la contre-performance la plus imprévisible aura été l'effondrement brutal du niveau d'épargne en 1994 de près de 47% (16 milliards de DA contre 13,4 milliards de DA en 1993).

En 1993 déjà, cette situation s'est traduite par de sérieux problèmes de trésorerie et conséquemment par une remise en cause des programmes de financement déjà arrêtés, situation temporairement évitée, grâce à l'avance des 5 milliards de DA ⁽¹⁾ débloquée par le Trésor et entièrement consommée avant la fin même dudit exercice.

A titre d'illustration, ce mouvement ascendant puis descendant depuis 1994 est très significatif du désengagement de la CNEP vis-à-vis du financement du logement social sur ses ressources épargne.

-Le problème particulier de désépargne : Analysées de près, les tendances de désépargne durant la décennie 1985-1994 renseignent en fait sur un mouvement ascendant irrégulier dans son évolution, référence faite au stock d'épargne décrivant une trajectoire à trois temps:

-un niveau équilibré en 1988 et 1990 avec 7,8 milliards de DA ;

-deux pics inégaux avec 11,9 milliards de DA en 1989 contre 13,4 milliards de DA en 1993 ;

(1) Dont une partie affecté à l'habitat promotionnel.

-un fléchissement en 1994 marquant la régression la plus importante depuis 1987, avec 7,1 milliards de DA seulement.

En outre, les tendances actuelles de la collecte de l'épargne demeurent défavorables puisque les résultats enregistrés du mois de janvier à avril 1995 pour un montant total de 1,895 milliard de DA sont en baisse de 38% par rapport à ceux se rapportant à la même période de l'exercice 1994, estimés à plus de 3 milliards de DA.

Par ailleurs, l'évaluation des mêmes résultats en dinar constant, tout en tenant compte des fluctuations du taux d'inflation des cinq (05) dernières années, démontre que pour retrouver le même niveau qu'en 1990 il aurait fallu, d'après la CNEP, collecter plus de 22 milliards de DA.

Ce phénomène de désépargne s'explique par des raisons internes et externes.

Les raisons internes découlent d'un système de gestion archaïque de nature administrative qui a souvent secrété la bureaucratie et le clientélisme au détriment de la transparence et des droits des épargnants.

Par conséquent, le crédit de confiance de ces derniers envers la caisse d'épargne a été entamé et, dans les faits, il a été observé une désaffection vis-à-vis du système de "l'épargne logement" qui a chuté de près de 60% en 1994 et qui, malgré le capital expérience accumulé en trente (30) années d'existence, n'a pas tenu ses promesses.

Le vide juridique sévissant dans les relations contractuelles avec les épargnants en matière de voies de recours à prévoir en principe en cas de lésion des intérêts des épargnants a, sans doute, causé des dommages moraux à la caisse de par les plaintes formulées, administrativement ou par voie de presse, devant les instances judiciaires et supérieures de l'Etat.

En effet, ces situations lorsqu'elles sont portées à la connaissance du public ou bien médiatisées à tort ou à raison se révèlent à la longue très décourageantes pour l'épargne compte tenu des mauvais effets psychologiques induits sur les nationaux à grands revenus qui préfèrent plutôt recourir à la thésaurisation ou à la fuite de leurs capitaux.

Enfin, les défaillances constatées dans la manière de servir du point de vue orientation et accueil de la clientèle, l'absence de moyens de communication pour promouvoir les programmes et les produits nouveaux, le manque de professionnalisme de la structure humaine, ont fait perdre à la CNEP de très profitables opportunités d'exploiter cet important gisement que constitue l'épargne informelle.

Les raisons externes procèdent, quant à elles, d'un environnement défavorable dû au poids de la crise économique sur le revenu national qui érode la propension des citoyens à épargner.

Par ailleurs, le renchérissement du coût de la vie avec toutes ses conséquences sur la consommation des ménages se trouve aggravé par le chômage et la démographie.

A ces raisons, il convient de leur associer d'autres facteurs défavorables à l'épargne, tels que l'accroissement important des taux débiteurs en 1994 (2), le manque de rémunération des apports personnels et de l'épargne à terme.

(2)-Par décision du 12 avril 1994, il a été procédé au réajustement des taux de crédit:

-taux créditeur passé de 5 à 10% et de 8 à 14%.

-taux débiteur passé de 5 à 10% et de 14 à 22%.

Enfin, les perspectives peuvent à moyen terme se révéler décourageantes eu égard à la concurrence assez prononcée du secteur bancaire et au volume des crédits accordés aux organismes emprunteurs.

2.2-Incidences du non-remboursement des prêts

L'analyse qui s'ensuit se base sur les éléments d'information collectés auprès des OPGI d'Oran, Dar-El-Beida, Hussein-Dey et Tizi-Ouzou.

Les OPGI sont habilités à prendre en charge la maîtrise d'ouvrage déléguée, la promotion immobilière et la promotion foncière. Ces nouveaux acquis leur confèrent le caractère d'un véritable promoteur public.

Cependant, en dépit de cette nouvelle instrumentation juridique, la gestion de l'OPGI se trouve confrontée à plusieurs problèmes aussi bien internes qu'externes qui ne leurs permettent pas d'évoluer positivement; on retiendra notamment ceux inhérents à l'endettement et à l'assainissement financier et à la politique des loyers et de la cession.

***En matière d'endettement**

Il convient de remarquer que le montant global de 125 milliards de DA de crédits utilisés, tel qu'avancé par la CNEP, n'est pas fiable du fait que les crédits accordés sur fonds Trésor auraient dû être arrêtés par cette dernière à 81,8 milliards de DA et non à 79,1 milliards de DA auxquels il y a lieu d'ajouter les 45,9 milliards de DA concédés sur fonds d'épargne ; d'où un montant corrigé de 127,7 milliards de DA.

Les promoteurs publics débiteurs de premier ordre de la CNEP, au titre du logement social, sont les OPGI puis les entreprises et les APC.

-Dettes des OPGI: Au 31 décembre 1994, le montant des annuités exigibles sur crédits consolidés a été arrêté à 20,781 milliards de DA. Les corrections effectuées par la Cour des comptes sur la situation et l'endettement des OPGI a permis de déceler au niveau des crédits utilisés des écarts de soldes que la CNEP n'a pu expliquer :

.79 636 989 348,56 DA au lieu de 81 849 497 016,39 DA, soit une différence en moins de 2 212 507 667,83 DA (sur fonds du Trésor public).

.44 794 248 848,11 DA au lieu de 45 909 209 376,82 DA, soit une différence également en moins de 1 114 960 528,71 DA (sur fonds de la CNEP).

En ce qui concerne le remboursement, il y a lieu de préciser que celui-ci se limite aux produits des loyers recouvrés après déduction des charges d'exploitation des offices. Aussi, les abattements accordés par le Trésor aux OPGI qui ont fait valoir leur manque à gagner à la fois sur cessions et sur loyers lors de l'opération d'assainissement financier ne sont pas pris en considération..

Le montant total des remboursements, effectués jusqu'à fin 1994, a été arrêté à 6,9 milliards de DA, soit 33,3% des annuités exigibles à la même période. Par contre, le volume des annuités arrivées à échéance et non remboursées est estimé à 13,8 milliards de DA en sus des 9,3 milliards de DA consentis par le Trésor au titre des abattements qui entrent dans le cadre d'un effacement partiel de la dette des 28 offices concernés.

L'analyse, enfin, de cet endettement renseigne sur son caractère durable et qui de ce fait se révélera à l'avenir comme un sérieux handicap aussi bien pour les offices que pour le Trésor et la CNEP. En effet, le degré d'exigibilité de toutes ces dettes fait apparaître que plus de 84% d'entre elles arriveront à échéance à moyen et long terme. Par ailleurs, son étalement dans le temps avec tous les risques d'insolvabilité et de dépréciation de la monnaie qu'il suscite et la faiblesse du taux de recouvrement des loyers constituent, à coup sûr un énorme désavantage pour la CNEP sujette en ce moment même à des problèmes de trésorerie et un inconvénient majeur au parachèvement dans les délais souhaités de l'opération d'assainissement financier.

-Dettes des entreprises et des APC: l'endettement des entreprises et des APC vis-à-vis de la CNEP au titre du logement social est jugé de loin comme étant insignifiant par rapport à celui des OPGI dont il ne représente que 2,5%. En effet, seule une enveloppe de 3,2 milliards de DA a été consommée pour la période considérée dont 631 millions de DA d'annuités exigibles, soit une part de 19,7%.

L'endettement des promoteurs publics vis-à-vis de la CNEP se caractérise par la faiblesse des recouvrements en dépit du lancement des campagnes d'assainissement depuis cinq (05) années au moins.

***En matière d'assainissement financier**

L'endettement des OPGI vis-à-vis du Trésor et de la CNEP a été arrêté à fin 1990. Il s'agit en fait d'un apurement de la dette qui concerne les écarts sur loyers et sur cession des logements sociaux financés aussi bien par le Trésor public sur ses propres fonds que par la CNEP sur les fonds d'épargne, dont les programmes dépassent le taux d'exploitation de 50% au 31 décembre 1990.

Ces écarts sont définis et déterminés par les paramètres suivants :

.L'écart sur loyer: est la différence entre le loyer économique-calculé d'après les consommations des crédits augmentées des frais financiers y relatifs et le loyer administré fixé par les textes, diminué des abattements accordés par l'Etat aux ayants droit.

.L'écart sur cession: est la différence entre le coût réel d'un logement vendu-calculé d'après les consommations des crédits augmentées des frais financiers y relatifs et arrêtés à fin 1990-et son prix administré fixé par les textes, diminué des abattements et des minorations.

L'évaluation de cet endettement à fin 1990 a été effectuée selon l'origine des sources de financement de l'habitat social, en provenance directe ou indirecte du Trésor et de la CNEP.

L'endettement CNEP est le résultat du financement des mêmes programmes sociaux par la CNEP:

- sur fonds du Trésor jusqu'au 31 décembre 1989
- sur fonds CNEP mais garantis par le Trésor.

Ainsi déterminé à la fois sur loyer et sur cession conformément à l'article 2 de chaque décision, le manque à gagner objet de l'assainissement financier arrêté à fin 1990 s'élève à:

$$10\,155\,994\,337,03 \text{ DA} + 4\,462\,527\,095,72 \text{ DA} = 14\,618\,521\,432,75 \text{ DA}$$

La prise en charge de ce montant est scindée en deux parties par le biais d'une prévision d'imputation de deux montants :

-2,129 milliards de DA échu au 31 décembre 1990 et résultant du financement du Trésor sur fonds du Trésor (direct). Celui-ci servira à la couverture totale de l'endettement.

-12,489 milliards de DA au titre du financement CNEP, sur fonds du Trésor (indirect), ce montant sera comptabilisé en diminution de l'endettement Trésor résultant dudit financement arrêté également à la même date que ci-dessus.

L'aboutissement de cette opération dépendra du respect et de la célérité des modalités d'application en ce qui concerne :

-le montant exact de la dette antérieure à la création des OPGI qui n'a pas encore été déterminée entre le Trésor et les OPGI concernant les ONLF et les OPHLM.

-la procédure d'actualisation des tableaux d'amortissement qui devrait en principe, prendre en considération les résultats obtenus dans le cadre de l'endettement Trésor à fin 1994, dernier délai de la deuxième phase d'assainissement.

Si le recours à la compensation de l'Etat paraît exclu, l'adoption de la révision des conventions de financement s'impose d'elle-même.

Dans ce cas, la mise en pratique, au plan opérationnel, de cette procédure requiert la reprise cas par cas de toutes les conventions de financement pour imputer le montant du reste à recouvrer sur le montant de la dette échue par office.

Outre son caractère lent et complexe, cette mesure d'assainissement risque de ne pas résoudre deux autres questions d'endettement dont la normalisation n'a pu intervenir jusqu'à présent en raison de difficultés techniques.

Celles-ci ont trait aux programmes abandonnés et ceux financés par la CNEP sur concours extérieurs garantis par le CPA, dont l'information auprès de cette dernière, en ce qui concerne les crédits consommés et les frais financiers y afférents, n'est pas disponible et enfin aux produits de vente des logements cédés dans le cadre de la loi 81.01 du 07 février 1981 dont les versements au Trésor n'ont pas été comptabilisés comme étant des remboursements.

En application de l'article 148 de la loi n°87.20 du 23 décembre 1986 portant loi de finances pour 1987, les écarts entre loyers économiques et loyers administrés, ainsi que les abattements consentis, sont pris en charge par le compte de résultat du Trésor.

Cette disposition a été consacrée par la loi n°91-25 du 18 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992 notamment en son article 191.

Ainsi, il a été décidé conjointement par le ministère de l'habitat et la direction centrale du Trésor d'effacer les montants des écarts précités de la dette des OPGI vis-à-vis du Trésor et de la CNEP.

L'opération "assainissement" a été réalisée en deux phases distinctes et complémentaires. Les "manques à gagner", tels que constatés au niveau des OPGI contrôlés par la Cour des comptes, concernant les loyers et la cession, sont importants et découlent de la faiblesse des loyers en vigueur.

La déduction des "manques à gagner" suppose une situation exacte de la dette de l'OPGI, seulement cette dernière n'est pas cernée avec précision, en raison de plusieurs facteurs, entre autres :

- .l'inexistence d'échéanciers de remboursement,
- .le dysfonctionnement du circuit d'information,
- .l'absence d'une organisation comptable avant 1989,
- .le manque de rigueur dans la gestion des crédits de l'organisme créancier (CNEP).

L'endettement vis-à-vis de la CNEP et le Trésor n'intègre pas l'actualisation des autorisations de programme, il en a résulté une divergence dans la détermination du solde de l'emprunt de la CNEP et de l'OPGI.

L'OPGI de Tizi-Ouzou, à titre d'exemple, a remboursé à la CNEP un montant supérieur de 342,51 millions de DA au montant de sa dette échue (principal+intérêts), d'où la nécessité de restructuration de cette dette. Il convient de préciser que les travaux de clarification de cette situation ont été entamés par les deux organismes.

Pour l'OPGI d'Oran, l'endettement global au 31 décembre 1994 s'élève à 4,517 milliards de DA. Toutefois le rapprochement des dossiers d'assainissement financier des exercices 1990 et 1994 laisse apparaître un écart de 343,75 millions de DA en 1994, celui-ci était estimé à 4,861 milliards de DA. L'écart précité résulte en fait d'une erreur de translation sur le dossier d'assainissement financier de 1994 qui a enregistré un montant de 3,206 milliards de DA au lieu de 3,550 milliards de DA soit une différence de 343,756 millions de DA. Cependant, sur le bilan comptable arrêté au 31 décembre 1994, l'endettement global est de l'ordre de 6,637 milliards de DA (compte 52 "dettes d'investissement"), dont les frais financiers n'ont pas été pris en compte.

Pour l'OPGI de Dar-El-Beida, il y a lieu de relever le non-remboursement de la dette malgré l'existence d'une capacité financière.

En effet, aucun remboursement n'a été effectué de 1991 à 1994 par l'Office, lequel est solvable dans la mesure où la concrétisation de l'assainissement au 31 décembre 1994 lui permettra d'assainir près de 456 millions de DA de sa dette vis-à-vis du Trésor et de la CNEP.

La dette échue et impayée au 31 décembre 1994 représente près de 581 millions de DA alors que la capacité financière représentée par les disponibilités est évaluée au 31 mai 1995 à 644 millions de DA dont 470 millions de DA de placement (dépôts à terme) au niveau des banques commerciales.

***En matière de politique des loyers et de la cession**

Les loyers considérés comme étant la principale ressource des OPGI, normalement destinée à financer le cycle d'exploitation des offices et à rembourser les emprunts contractés, ne couvrent pas les besoins d'exploitation et dans beaucoup de cas n'arrivent même pas à supporter les charges salariales. A titre d'exemple, la part des loyers recouvrés par rapport à la masse salariale, pour l'exercice 1994, représentait un taux de 1,87% pour l'OPGI d'Oran contre 2,40% pour celui de Tizi-Ouzou.

La faiblesse des loyers s'explique surtout par son caractère social, d'autant plus que ceux-ci sont saisis à travers la valeur locative de référence et non à travers la valeur locative réelle. Le système de fixation des loyers de type uniforme ne tient pas compte des revenus des bénéficiaires.

Même l'actualisation des taux de loyers applicables aux locaux à usage principal d'habitation -majorés de 10%-en application de l'arrêté interministériel du 28 mars 1995 n'a pas résolu la problématique des loyers qui demeurent administrés et les OPGI continuent de ce fait à subir des préjudices financiers.

Par ailleurs, le taux de recouvrement de ces derniers n'a jamais dépassé, en moyenne nationale, les 40%.

Une autre situation est aussi à déplorer au niveau des recouvrements sur arriérés, censés être importants de par leur ancienneté mais qui s'avèrent dérisoires. Il en est ainsi à l'OPGI d'Hussein-Dey où ces derniers sont caractérisés par une évolution dégressive entre 1989 et 1994. En effet, les taux ont baissé de 31,41% à 9,04% pour les locaux commerciaux où une défaillance de locataires est observée malgré leur situation relativement solvable par rapport à celle des ménages.

Un autre préjudice financier qui grève l'équilibre financier des OPGI concerne les retards de paiement. En effet, les locataires dans cette situation ne sont pas pénalisés malgré les dispositions du décret exécutif n°89.98 du 20 juin 1989 régissant les loyers applicables aux logements et locaux appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements et organismes en dépendant.

Ledit texte a prévu l'exigibilité, à terme échu, du loyer et le paiement au plus tard 15 jours après la date de remise de la quittance (art.30), ainsi que l'application d'une pénalité de retard de 5% en cas de défaut de paiement du loyer deux (02) mois après son échéance (art.31/1). Ces dispositions, selon les responsables, ont été gelées suite au télex parvenu aux OPGI du ministère de l'Habitat.

L'opération "cession des biens de l'Etat", n'a pas été une réussite, car l'objectif escompté au départ, à savoir le renflouement des caisses du Trésor par les produits de cessions, n'a pas été atteint.

A titre d'exemple :

à l'OPGI de Tizi-Ouzou, les recouvrements des produits de cessions au 31 novembre 1995 étaient de 9,30 millions de DA sur une constatation de 32,99 millions de DA soit un taux insignifiant de 28,20%.

à l'OPGI d'Hussein-Dey, sur une valeur cumulée du patrimoine cédé de 1542,021 milliards de DA au 31 décembre 1994, les montants encaissés sur les cessions prononcées sont de 659,695 milliards de DA soit un taux faible de 42,78.

La promulgation de la loi n°81.01 du 07 février 1981 a entraîné un manque à gagner dû aux écarts importants entre le prix de cession et le prix réel du logement.

Il convient de signaler un mauvais suivi des recouvrements des produits de la cession, des retards par les acquéreurs dans le paiement des échéances mensuelles arrivées à terme ne donnent pas lieu à majoration de 5% telle que prévue par la réglementation.

***Cession de logement:** au 31 décembre 1994, 35 400 logements au total ont été vendus par la CNEP pour un produit global de cession de 12,3 milliards de DA.

Si le logement promotionnel paraît avoir la part la plus importante dans cette cession soit 63,5%, il faut savoir que ce résultat est relativement moins performant puisqu'il ne représente que 33,3% des 67 751 logements prévus.

Concernant le logement social, le seul aspect notable a trait au logement cédé sous la formule "location vente" qui s'avère plus répandu mais peu rémunérateur. En effet, la CNEP a enregistré une vente de 7001 logements pour une recette de 388 millions de DA, ce qui représente par rapport aux résultats globaux de la cession plus de 54% au plan physique et moins de 36%

au plan financier. A titre de comparaison, le produit des 1600 logements vendus au comptant s'est élevé à 306 millions de DA, représentant plus de 28% du produit total de la cession du logement social.

II-Évaluation des résultats du financement du logement social

Le traitement et l'analyse de l'information recueillie ont été effectués à travers les résultats des travaux d'enquête opérés par la Cour des comptes rapprochés avec les données collectées auprès des organismes concernés.

L'évaluation porte sur l'établissement du bilan des réalisations physiques et financières durant les six (06) exercices considérés, le recensement des contraintes de financement et de réalisation, ainsi que les perspectives de refonte du système du financement.

1-Bilan physique des réalisations de logement (1989-1994)

Le détail des données chiffrées sur les résultats des réalisations physiques et financières sont communiquées à la Cour par le ministère de l'habitat.

Bien qu'elles donnent un aperçu général sur tous les programmes de logement, seul le social, parfois en relation avec le promotionnel, fait l'objet d'une analyse et d'une confrontation avec l'information recensée au niveau du Trésor et de la CNEP.

Pour toute la période considérée (1989-1994), la production du logement a atteint pour les exercices 1992 et 1994 des taux significatifs aussi bien en termes de lancement que de réalisation. En 1992, il a été procédé au lancement de 38 342 logements tous types confondus sur les 39 585 prévus, soit un taux de 96,8%. En 1994, ces prévisions de lancement ont sensiblement augmenté à 73.782, mais le nombre de logements effectivement lancés n'a porté que sur 46 099 unités avec un taux relativement moins important par rapport à 1992, soit 62,5.

En terme de livraison, l'exercice 1992 a été également le plus productif, puisque le nombre de logements réceptionnés s'est élevé à 36 171 sur les 45 542 prévus soit près de 80%. En revanche, il n'a été recensé, en 1994, que 37 585 logements livrés sur les 63 705 prévus, soit un taux de 59%.

De tout ce bilan, le constat le plus important concerne le logement social dont les résultats de réalisation sont jugés très satisfaisants en 1992 au double plan du lancement et de la livraison, avec un taux commun de 98,8%. Alors qu'en ce qui concerne l'inscription de ce type de logement, ce sont plutôt les exercices 1993 et 1994 qui avaient connu des augmentations assez importantes estimées à 1636 logements neufs pour le premier exercice cité et 50 000 pour le second. Celles-ci s'expliquent par l'adoption de nouveaux programmes de réalisation de logements sociaux urbains accompagnée de mesures d'urgence.

Ces mesures ont concerné surtout l'exercice 1994 qui a vu :

l'inscription de 750 logements au titre du programme complémentaire spécial "Sud" au profit des trois (03) wilayas d'Adrar, Tamanrasset et Illizi avec une dotation de 250 logements chacune ;

la récupération de 886 logements sur l'opération de transfert CNEP (670 à Tébessa, 150 à Oran et 166 à Aïn-Defla).

Hormis les efforts constatés dans la réalisation du logement social, les autres aspects du bilan qui vient d'être dressé mettent en relief des acquis moins encourageants.

L'autre aspect des insuffisances constatées concerne les transferts des 70 000 logements CNEP du social vers le promotionnel, dont le rythme d'exécution est caractérisé par des lenteurs dues à des situations contentieuses à tous les niveaux.

Excepté l'exercice 1990, où le total des transferts a été porté à 37 019 logements avec un taux d'exécution de 52,9%, les quatre (04) derniers exercices avaient plutôt enregistré des diminutions qui pourraient s'expliquer, entre autres par des récupérations en direction du social.

D'une façon générale, l'analyse par exercice de la synthèse des réalisations de l'habitat urbain indique que quatre (04) exercices sur les six (06) que comporte la période de référence avaient enregistré des résultats inférieurs. La régression annuelle est illustrée ainsi qu'il suit :

- 1989 : livraison de 4090 logements en moins soit -10%
 - 1990 : livraison de 6710 logements en moins soit -20%
 - 1991 : livraison de 7738 logements en moins soit -29%
 - 1993 : livraison de 7335 logements en moins soit -15%
- (Pourcentage arrondi)

Par ailleurs, l'appréciation des mêmes résultats au plan de la répartition territoriale fait ressortir, en matière de degré d'atteinte des objectifs de livraison, un nombre très limité de wilaya dépassant leurs prévisions dans l'année.

Ainsi donc, les wilayas qui ont réalisé ou dépassé leurs prévisions annuelles n'étaient qu'au nombre de cinq (05) en 1989 (Médéa, Mostaganem, Bordj-Bou-Arréridj, El-Tarf et Tindouf), une seule (01) en 1990 (Batna) et 1993 (El-Oued) et deux (2) en 1991 (Batna et Ouargla).

Par contre celles qui, habituellement, réalisent moins de 50% de leurs prévisions sont les wilayas de Tizi-Ouzou, Tissemsilt, Alger, Tiaret, El-Bayadh et Boumerdès.

Cette situation est engendrée par un nombre alarmant de chantiers à l'arrêt, paralysés par les contraintes diverses et qui seront traitées en détail et avec plus de précisions plus loin.

2-Bilan financier des réalisations de logement (1989-1994)

L'examen des informations recueillies auprès du ministère de l'habitat appelle les observations suivantes :

l'exercice 1993 a été clôturé au 30 novembre 1993;

habituellement, les informations chiffrées sont données de façon globale, sauf en 1991 où il a été opéré une distinction entre crédits temporaires et crédits définitifs. Le montant des crédits de paiement au 31 décembre 1991 n'a pas été retracé par le bilan de cet exercice qui s'est limité aux résultats de la consommation annuelle dudit exercice. Cependant, celui-ci a figuré dans le rapport de 1993 et a été arrêté à 5,291 milliards de DA;

la situation comptable et financière récapitulative des exercices 1989 à 1994 n'est pas exhaustive en l'absence des données relatives aux engagements sur autorisations de programme (AP) au titre de l'exercice 1991 et des dotations annuelles de crédits de paiement pour trois (03) exercices successifs (1992, 1993 et 1994).

Au plan de la consistance, l'analyse de cette situation dénote la faiblesse des autorisations de programme pour les exercices 1990 et 1991 qui ont enregistré, par rapport à 1989, une baisse respectivement de 425% pour le premier cité et plus de 95% pour le second.

Les motifs de ces diminutions ont, auparavant, fait l'objet d'un exposé explicite à la suite de constats convergents et s'expliquent par la raréfaction des ressources du Trésor en 1990 et l'entrée en lice de la CNEP dans le financement du logement social sur ses fonds d'épargne.

Mais cette explication paraît, à elle seule, insuffisante en ce qui concerne l'exercice 1991 dont l'autorisation de programme a connu une régression très importante de 95%.

Le manque de crédibilité de l'information se rattachant spécifiquement à cet exercice n'est pas à exclure surtout après qu'il ait été introduit une distinction entre crédits temporaires et crédits définitifs.

D'ailleurs, le recours au seuil normal du volume des A.P. en 1992, jugé acceptable par rapport à 1990 (+ 18,7%) mais disproportionné comparativement à celui de 1991 auquel il est supérieur de 24 fois, ainsi que l'évolution logique observée dans la progression annuelle des A.P. en 1993 (+5,9%) et 1994 (+29,4%) sont des indices qui se rapprochent de cette éventualité.

Le taux de consommation de ces autorisations de programmes s'avère être tout juste moyen, car n'ayant pas dépassé 62% pour tous les exercices réunis. Le taux le plus faible a été enregistré en 1994 avec 53% contre 69% pour l'exercice 1991.

Au problème de symétrie dans les grandeurs, il faut associer la divergence dans l'approche d'évaluation des résultats.

C'est pour ces deux raisons, d'ailleurs, que le bilan de l'année 1995 a été remis en cause en ce qui concerne les 185 728 logements réalisés.

Initialement, le premier recensement a fait état de 203 000 logements devant être livrés à la fin de l'année 1995 avant d'être révisé à la baisse à cause d'une mauvaise évaluation qui a permis aux wilayate de surestimer la réalisation de logements.

A la différence des exercices précédents, le concept d'évaluation a changé puisqu'il intègre pour la première fois et de façon exhaustive tous les programmes des secteurs publics et privés toutes catégories confondues, y compris l'autoconstruction.

La méthode d'évaluation retenue est globale. Elle inclut aussi bien le logement rural, le logement social urbain, le logement promotionnel que l'autoconstruction.

Ainsi donc, si on se fie à cette méthode, la production de logement par exemple de type social urbain estimée à 64 551 logements en 1995 avoisine quatre (04) fois ce qui a été réalisé l'exercice précédent (1994), soit 17 596 logements sociaux urbains. En l'absence d'une dotation exceptionnelle en moyens matériels et financiers spécifique à cet exercice, cette nouvelle méthode d'évaluation laisse supposer un manque de fiabilité par rapport à celle qui a prévalu dans le passé. Cette hypothèse paraît plus plausible lorsqu'on sait qu'au 1er semestre 1995, seulement 10825 logements de même type avaient été réalisés.

3-Diagnostic des contraintes et refonte du système de financement de l'habitat social

Les contraintes héritées de la politique de l'habitat sont complexes, car bon nombre d'entre elles sont d'ordre structurel. Les constats de la Cour sont limités à l'essentiel là où l'information chiffrée et la norme existent.

La refonte du système de financement doit s'accompagner d'une action durable et d'envergure pour assainir tout le secteur de l'habitat.

3.1-Diagnostic des contraintes

Il n'est pas aisé d'en dresser un inventaire exhaustif. Il s'agit d'établir, au plan macroéconomique, les principaux dysfonctionnements de la politique de l'habitat dans son ensemble.

Dans cette option, certains éléments d'information, une fois regroupés et analysés, sont très révélateurs des maux qui vit l'outil de réalisation.

3.1.1-Observations Générales

Parmi ces maux, la situation des chantiers à l'arrêt est des plus chroniques. Les causes fondamentales de la plupart des immobilisations signalées aux pouvoirs publics sont dues à des problèmes techniques, de site, d'approvisionnement, d'insuffisance d'autorisations de programme ou de manque de crédits de paiement et surtout des défaillances d'entreprises du BTPH.

En six années, 68 391 cas de chantiers qui ont cessé leurs activités ont été recensés dont près de 62% pour cause de défaillances d'entreprises.

Par exercice, près de 20% du total des chantiers ainsi bloqués pour toute cette période se rapportent à l'exercice 1991.

Abstraction faite des proportions atteintes par ces immobilisations, il faut remarquer que leur gravité réside plutôt dans leur nature lorsqu'elle n'est pas définie. Car, en l'absence d'un diagnostic sûr, aucune solution n'est envisageable. Ceci est vrai pour les 5 835 cas de chantiers en situation d'inactivité pour raison de contraintes non définies (soit plus de 8%).

Pour tenter une explication à cette crise des chantiers à travers notamment son aspect le plus grave que sont les défaillances des entreprises, il est nécessaire de connaître la situation nationale du bâtiment au vu de ces quelques informations statistiques.

L'étude du secteur du bâtiment révèle qu'en termes de nombre d'opérateurs, le secteur public est de loin le moins important puisque, sur les 6667 entreprises existantes, il n'en compte que 600 (9%) bien qu'il emploie 266 000 travailleurs sur les 322 500 des effectifs de la branche du bâtiment, soit les 2/3.

L'examen précis du secteur public, du point de vue des emplois, renseigne sur l'existence d'une pléthore humaine de surcroît mal structurée et inégalement répartie. En effet, sur les 600 entreprises publiques 90 d'entre-elles d'envergure nationale emploient 40% des effectifs des travailleurs exerçant dans le bâtiment (soit 160 000), d'où une moyenne de 1700 travailleurs

par entreprise. A titre de comparaison, 510 entreprises publiques locales n'emploient que 106 000 agents. Sur les 90 grosses entreprises nationales 22 ont présenté un ratio effectifs/masse salariale dépassant les 100% et parfois même les 200% au lieu des 45% prévus dans les contrats de performance.

Au double plan de la production et de la productivité, les résultats enregistrés sont décevants même si les 3/4 des programmes publics de logement étaient réalisés par les entreprises publiques.

En 1993, le rendement du secteur public du bâtiment n'a pas franchi les 34% en ne réalisant que 42 500 logements pour des capacités théoriques de 125 000 logements/an.

En 1992, le bilan des entreprises publiques du BTPH a présenté un déficit de 10 milliards de DA, un découvert bancaire de près de 23 milliards de DA et des créances impayées de l'ordre de 27 milliards de DA.

Cette situation découle d'une gestion anachronique caractérisée par :

- .des moyens humains en surnombre, permanisés et moins qualifiés;
- .l'insolvabilité et l'importance des créances détenues sur l'Etat et organismes publics;
- .la faiblesse des prix usités dans le bâtiment souvent inférieurs au coût réel du logement;
- .la lenteur exagérée dans le paiement des situations de travaux;
- .l'approvisionnement insuffisant et irrégulier en matériaux de construction dont le taux de satisfaction en 1993 n'a été que de 66% pour le ciment, 41% pour l'acier et 31% pour le bois.

En 1995, bien que les autorités publiques concernées aient annoncé la réalisation de 185 018 logements, l'état de déstructuration des entreprises du BTPH s'est détérioré à tel point que les tensions sociales ont été exacerbées (exemple : non-paiement des salaires de 38 272 travailleurs en 1995).

3.1.2-Observations particulières à la gestion et au financement des OPGI et des EPLF

En ce qui concerne les OPGI

Au plan de la gestion, il s'agit, essentiellement de l'inadéquation des objectifs et mission des OPGI avec leur schéma organisationnel et d'un manque de coordination entre les différents intervenants en matière de construction. En matière de réalisation, les contraintes se rapportent à l'indisponibilité des matériaux de construction en dépit de la procédure "d'achat pour compte" qui demeure largement inexploitée par les entreprises (procédures contraignantes exigées par la CNEP, risque à la charge des promoteurs etc...). A cela s'ajoutent les litiges fonciers spécifiques à la wilaya de Tizi-Ouzou où la majorité des communes ne disposent pas de réserves foncières. Les terrains rétrocédés à l'OPGI par les communes font l'objet de contentieux juridiques entre les propriétaires privés, les communes et l'office.

Au plan du financement, les problèmes rencontrés se rapportent notamment au désengagement de plus en plus accentué de la CNEP obligeant ainsi certains offices (cas d'Oran et Dar-El-Beida) à financer des projets sur leurs fonds propres, à la prise en charge des VRD qui constituent 15 à 20% du coût du logement aggravant ainsi la contrainte financière des OPGI, la fluctuation croissante des prix des matériaux de construction qui se répercutent sur les coûts des projets, ainsi que le retard dans le paiement des situations de travaux par la CNEP. Le problème des désistements qui prend de l'ampleur après l'interdiction des cessions de logements neufs (article 76 du décret législatif n°92-04 portant loi de finances complémentaire pour 1992), l'OPGI perçoit un montant dérisoire (formalisation du dossier), d'où un manque à gagner considérable pour l'OPGI.

En ce qui concerne les EPLF

L'analyse qui s'ensuit se base sur les éléments d'information collectés auprès des E.P.L.F de Belouizdad et de Boumerdès.

Les EPLF rencontrent d'énormes problèmes considérés comme de véritables entraves à la réalisation de leurs objectifs. Il s'agit notamment de :

-Les conventions de financement conclues avec la C.N.E.P sont souvent contestées par les gestionnaires des E.P.L.F. Perçues comme un contrat d'adhésion, la C.N.E.P impose ses conditions à l'entreprise et fixe unilatéralement ses conditions de financements du fait qu'elle est le partenaire quasi exclusif sinon l'unique source de financement de l'entreprise.

-Blocage du financement des projets par la CNEP depuis le mois d'août 1995, ce qui a entraîné l'arrêt des chantiers. Cet arrêt se répercute à coup sûr sur le coût du logement. La CNEP n'octroie plus la totalité de l'enveloppe en dépit de l'existence d'une convention dûment signée par les deux parties.

-Les consommations de crédits par rapport au total des conventions de financement sont moyennes ; les taux de consommation au 31 décembre 1994 ont été de 67% pour l'EPLF de Belouizdad et 50% pour l'EPLF de Boumerdès.

Non-fiabilité des documents comptables due essentiellement à l'absence de manuels de procédure de gestion comptable adaptés aux spécificités de l'activité de l'entreprise (supports de travail, circuit d'information, descriptif des tâches).

-Il a été relevé au niveau de l'EPLF de Boumerdès le stockage comptable des produits (logements construits) qui ont fait l'objet de cession aux acquéreurs pour un montant de 2,585 milliards de DA et pour lesquels le produit de la vente a été enregistré au niveau du compte recette en attente d'imputation. Ce fait est le résultat de l'inadéquation de la méthode utilisée par l'entreprise pour la détermination du prix de vente définitif des logements, terrains et locaux commerciaux cédés. Une situation de sureffectif est relevée au niveau de l'EPLF de Boumerdès, le ratio masse salariale/chiffre d'affaires qui devait se situer autour de 30 à 35% (dans les contrats de performance, il est fixé à 45%) affiche un taux de 68% très au-dessus de la norme admise.

-Les délais de réalisation des logements sont longs. Le taux de réalisation au 31 décembre 1994 pour l'EPLF de Boumerdès est de 36,7%. Ceux-ci s'expliquent par des retards dans le paiement des factures de travaux par la CNEP (retards dépassant les 4 mois), des problèmes sécuritaires (actes de sabotage, incendie) et des difficultés liées à l'indisponibilité des matériaux de construction. Les réalisations sont en deça des prévisions et loin de répondre à la forte demande. Il est vrai que l'entreprise est tributaire de la conjoncture économique du pays durant ces 03 dernières années (contraintes financières et techniques), mais il n'en demeure pas moins qu'il existe d'anciens projets remontant aux années (1987 à 1989) non encore achevés. L'on citera à titre d'exemple :

.l'opération de réalisation de 300 logements collectifs à Thénia-Centre (convention n°4364 du 23 octobre 1985).

.l'opération de réalisation de 110 logements individuels à Zemmouri (convention n°2411 du 06 septembre 1987).

.l'opération de réalisation de 200 logements collectifs à Rouiba (convention n°322 du 21 octobre 1986).

l'opération de réalisation de 200 logements collectifs à Bordj-El-Bahri (convention n°2476 du 13 septembre 1987).

Il existe également des clients qui attendent depuis très longtemps leur logement malgré le paiement des 20% exigés et l'obtention de leur décision.

-Inexistence d'échéanciers de remboursement permettant d'arrêter une situation exacte de l'endettement de l'EPLF de Boumerdès vis-à-vis de la CNEP.

-les opérations de réalisation de logements achevés ne sont pas encore clôturées à ce jour. Le décompte général qui doit être effectué par la CNEP et adressé à l'EPLF, après le règlement de la dernière situation, n'est pas effectué. Aucune réunion n'a été tenue avec la CNEP pour faire le point sur la situation de l'endettement. Il existe même un nombre important d'opérations dont les logements ont été achevés, distribués aux bénéficiaires et même habités par ces derniers et pour lesquels, il n'y a pas eu de concertation avec la CNEP pour clôturer lesdites opérations. Ajouter les dispositions des conventions signées avec la CNEP qui ne stipulent pas explicitement la date à laquelle les intérêts ne sont plus comptés.

En effet la question se pose si le calcul des intérêts doit s'arrêter :

- à la dernière situation financière payée par la CNEP ;
- à la réception du logement par la CNEP ;
- au moment de l'établissement du décompte général avec la CNEP.

La CNEP ne communique pas régulièrement cet élément de coût et aucun rapprochement n'a été effectué entre les deux partenaires pour déterminer le total des intérêts dus de 1987 à ce jour.

*La question de distribution des logements construits par l'entreprise, grâce au financement de son quasi-unique partenaire qu'est la CNEP, a toujours posé des difficultés et provoqué des tensions entre les intervenants. Pour le cas de l'EPLF de Boumerdès et afin de mettre fin à ces difficultés un protocole d'accord a été signé entre les deux parties en date du 18 mai 1992.

Malgré cet engagement, les problèmes de distribution demeurent posés. En effet, il existe des logements achevés pour lesquels la CNEP n'a pas encore établi la liste des bénéficiaires sachant qu'elle est distributrice de ces logements en dernier.

Ces retards dans la détermination des bénéficiaires par la CNEP occasionnent des frais supplémentaires pour l'entreprise liés notamment au vol et/ou à la dégradation de leurs équipements. Pour y remédier, l'entreprise prévoit le gardiennage des lieux en attendant leur occupation par leurs futurs acquéreurs.

*Le problème de délocalisation des projets (EPLF Boumerdès): Un nombre d'opérations pour la réalisation d'un programme d'habitat collectif a été transféré d'un site à un autre. Il est même relevé des projets de réalisation de programme d'habitat collectif transférés en programme d'habitat individuel sans pour autant qu'il y ait des avenants aux conventions. On cite à titre d'exemple:

Le projet de réalisation de 52 bengalows à El-Kerma : site délocalisé et transféré sur Chaabet El-Amer.

.le projet de réalisation de 70 pavillons à Oued Corso (Boumerdès) : site transféré sur Boudouaou.

Les responsables de la CNEP qualifient ces opérations de transfert de détournements de crédits, du fait que le montant octroyé dans la convention n'est pas destiné à l'objet pour lequel la convention a été signée. En fait, il s'agit d'un non-respect des clauses contractuelles contenues dans les conventions de financement.

*Le problème de statut de l'entreprise EPLF de Boumerdès datant de 1986 ne répond plus aux nouvelles missions introduites par le décret n°91-50 du 23 février 1991 organisant les opérations techniques pour la transformation en entreprise publique économique des anciennes entreprises publiques locales.

*Les réquisitions de logement : d'après la CNEP, 5 960 logements ont été réquisitionnés à fin 1994 sur tout le territoire national par les instances locales et nationales pour des motifs sécuritaires. Le préjudice total subi par la caisse d'épargne a été évalué autour de 1,7 milliard de DA dont la solution n'a été que partiellement tranchée.

L'examen de la répartition de ce quota fait ressortir la prééminence du social locatif au niveau de la wilaya réservé en principe aux victimes d'actes terroristes et auquel était destiné à lui seul la part la plus importante estimée à plus de 88% avec un montant de 1,246 million de DA qui doit être entièrement pris en charge, principal et intérêt, par les OPGI au titre de l'habitat social.

Le reste a été réparti entre le ministère de la défense nationale (MDN) avec 541 logements pour 416 millions de DA ; la D.G.S.N avec 74 logements pour 63 millions de DA, le darak el-watani avec 40 logements pour 31 millions de DA et le ministère de la justice avec 19 logements pour 26 millions de DA.

Pour l'exercice 1995, l'EPLF de Belouizdad compte 208 logements réquisitionnés par le wali d'Alger. Cette pratique a eu pour conséquence de priver l'entreprise d'un grand apport financier immédiat suivant la livraison de logements.

3.2-Refonte du système de financement de l'habitat social

La réforme du système de financement n'est pas nouvelle. Elle a été décidée en 1993 en accord avec la banque mondiale et suivant un canevas de deux procédures d'audit à la fois financier et institutionnel portant sur la situation financière et comptable de la CNEP et sur le système de financement du logement en général.

Les objectifs recherchés tendent à élaborer un autre schéma d'organisation à la caisse d'épargne et de nouvelles formes de financement.

Dans l'ensemble, cette refonte est sous-tendue par un certain nombre de principes visant à :

- .mobiliser d'autres sources de financement.
- .opérer une distinction entre deux (02) circuits de financement.
- .créer de nouvelles institutions financières.

La mobilisation d'autres sources de financement s'adressent à des canaux nombreux et variés, tels que les mutuelles, les caisses d'assurance et de retraite, les oeuvres sociales, le pari sportif et le loto disposant de fonds importants dont une partie pourrait être investie dans l'immobilier.

Elle s'adresse également au secteur bancaire dont la réalisation des hypothèques permettrait de l'inciter à entrer dans le marché de l'immobilier et de se mettre en concurrence.

Par ailleurs, l'encouragement de la solidarité nationale au moyen d'un emprunt national habitat, l'utilisation optimale des ressources financières privées par le biais de l'auto-construction et la promotion immobilière, le recentrage de l'investissement CNEP d'un marché foncier et immobilier grâce à une redéfinition du levier fiscal constituent autant de solutions qui doivent tenir compte du resserrement à la fois des équilibres budgétaires et du revenu des ménages.

Le nouveau système de financement se propose de faire désormais une distinction entre deux (02) circuits :

un premier circuit de financement propre au logement social destiné à la vente ou à la location et ce, dans le souci d'être mieux géré et contrôlé par les pouvoirs publics.

un second circuit de financement évoluant dans une sphère concurrentielle réservé à une banque de l'habitat et à un secteur bancaire classique. Celui-ci est destiné à toutes les autres formules d'habitat autres que sociales.

A côté d'une implication des banques commerciales dans le financement de l'habitat et de la caisse nationale du logement (CNL) chargée de la gestion exclusive des aides personnalisées, il est prévu la création de trois (03) nouvelles institutions :

-la caisse de financement du logement social (C.F.L.S) : serait issue de la restructuration de la CNEP et devrait prendre en charge le financement du logement social à des conditions très avantageuses sur des ressources de l'épargne populaire, des contributions sur salaires des entreprises et des subventions de l'Etat ;

-la caisse de garantie (C.D.G) : serait créée mutuellement par l'ensemble des institutions financières pour encourager l'investissement bancaire dans l'immobilier, tout en limitant le risque à prendre dans l'attribution des crédits. En sus d'une aide de l'Etat au démarrage, des ressources émaneraient des dépôts participatifs et des cotisations de chaque institution, des commissions de garantie et éventuellement d'autres ressources ;

-la banque de l'habitat (B.H) : serait également issue de la restructuration de la CNEP et appelée à financer le logement non aidé de type promotionnel et haut standing, grâce à l'épargne-logement et aux emprunts aussi bien sur le marché national qu'international.

Compte tenu des nouveautés apportées par la réforme, le nouveau système de financement se veut être un dispositif adapté aux différentes catégories des besoins en matière de logement.

Conçu en 1993, ce n'est qu'en 1996 qu'un train de mesures d'ordre juridique et matériel est lancé pour le logement social.

La première mesure concerne le lancement depuis le début de l'exercice en cours par le ministère des finances d'une opération d'emprunt national qui restera en vigueur jusqu'à la fin de l'année. Celle-ci a trait à l'émission de bons du Trésor en trois valeurs: 10 000, 50 000 et 100 000 DA disponibles auprès de toutes les institutions financières du pays : agences CNEP, guichets des banques commerciales et bureaux des P et T.

Les modalités de souscription prévoient un taux d'intérêt fixe de 18% l'an pour une période de six (06) ans, l'absence d'un remboursement par anticipation et la possibilité d'une négociation entre les banques et les particuliers.

Le produit de l'épargne qui sera collectée sera placé dans un compte de dépôt du Trésor et exclusivement destiné aux charges annuelles de financement du logement social.

En raison de son lancement récent, cette opération ne peut être comptablement évaluée si bien qu'elle paraît critiquable sur un autre plan car s'avérant, en réalité, moins avantageuse pour les souscripteurs.

En effet, les gains attendus des 18% d'intérêt sont non seulement inférieurs au taux d'inflation mais seront aussi récupérés à un certain degré de la souscription au moyen de l'imposition telle que prévue par l'article 10 de l'ordonnance n°95-27 du 30 décembre 1995 portant loi de finances pour 1996.

Le taux de retenue de toutes les catégories de valeur du Trésor est fixé à 1% lorsque le produit des intérêts ne dépasse pas annuellement 200 000 DA et à 15% une fois que ce seuil est franchi.

Considérant que c'est la première fois que le Trésor émet des titres exclusivement au profit du logement social, les pouvoirs publics auraient dû, au moins pour la phase de lancement, prévoir un allègement fiscal pour garantir plein succès à cette opération.

La deuxième mesure en faveur du logement social est destinée aux travailleurs salariés et consiste en un prélèvement de 0,5% du produit des contributions aux oeuvres sociales pour alimenter un compte d'attente dans la perspective de la création d'un fonds national du logement.

Avant même que les textes régissant le mode de financement ainsi que le fonds de péréquation des oeuvres sociales ne soient modifiés, 36 wilayate se sont empressées d'affecter plus de 1,5 million de m² de terrains pour un programme de 9 383 logements.

Du moment que ce fonds n'est pas encore opérationnel, l'empirisme qui a caractérisé l'exécution avant terme de cette seconde mesure risque de perturber, à l'avenir, la gestion dudit fonds qui aura à gérer un programme pour lequel il n'a pas souscrit.

A notre avis, des études pour la maturation des projets et une vulgarisation des procédures, des droits et des charges des travailleurs sont indispensables pour faire l'économie du temps et de la ressource en évitant les abandons et les arrêts de chantiers déjà fort nombreux.

En conclusion, la mobilisation par l'Etat de fonds importants pour la réalisation du programme du logement social n'a pas atteint son objectif de résorption de l'énorme déficit accumulé à ce jour, évalué aux coûts actuels et pour chaque année à 150 milliards de DA en besoins de financement et, en termes physiques, à 300 000 logements d'ici à la fin du siècle.

La même évaluation fait état que, sur ce montant, 30% au moins soit 50 milliards de DA sont imputables sur le budget de l'Etat. Alors qu'en ce moment même l'offre des 8 milliards de DA inscrits dans le programme du gouvernement pour l'exercice 1995 au titre de l'habitat s'avère d'ores et déjà problématique.

Ce constat des chiffres mesure ainsi l'ampleur de l'enjeu qui se situe à présent au niveau de la mobilisation sans précédent des ressources d'épargne et de leur recyclage.

Le logement social, à travers le volume des prêts consentis ou garantis par le Trésor, a toujours figuré dans les priorités des pouvoirs publics.

Les différents aménagements des modalités de financement, les multiples restructurations des opérateurs intervenants et les injonctions de l'Etat dans la gestion et la commercialisation du logement, a engendré tout au long de la période une situation complexe voire inextricable sous certains aspects.

Il ressort clairement des investigations effectuées par la Cour, qu'accaparés par le souci d'atteinte des objectifs en matière de réalisation, les gestionnaires, à tous les niveaux, ont ignoré les impératifs de gestion les plus élémentaires comme l'établissement de conventions, d'échéanciers, la confrontation périodique de situations (même entre les structures du Trésor), ont laissé s'accumuler à profusion des situations contentieuses.

Cette attitude a été préjudiciable au Trésor qui, non seulement n'a pas recouvré ses créances exigibles, mais a été encore contraint de consentir des concours au titre de l'assainissement au profit de promoteurs jouissant d'une trésorerie florissante. (révision à la hausse souvent injustifiée des salaires distribués).

De plus, en faisant supporter à la CNEP le financement du logement social, l'épargne collectée a été détournée de sa vocation qui est de satisfaire en premier lieu les besoins des épargnants.

La réforme du système de financement a été décidée en 1993 avec comme objectif la mobilisation d'autres sources de financement et la création de nouvelles institutions financières devant agir dans un cadre concurrentiel.

Il est prévu parallèlement une caisse pour le financement du logement social, une caisse de garantie et une banque de l'habitat pour le logement promotionnel.

Cependant, si les motivations de ces nouvelles formes de financement s'accordent à promouvoir la politique de l'habitat dans toutes ses composantes, il faut remarquer que leur mise en pratique est caractérisée par une démarche très lente et parfois incohérente.

Il y a lieu de relever, à cet égard, qu'à ce jour la restructuration de la CNEP n'est pas encore intervenue et les nouvelles formes d'aides personnalisées en contre-partie du loyer "économique" restent à mettre en oeuvre.

Dans ce sens, il est impératif à présent :

- d'éliminer la mauvaise gestion à tous les niveaux particulièrement au sein des communes dont le taux d'encadrement est encore inférieur à 2%;

- d'améliorer la contribution des loyers du parc locatif public qui ne représente en moyenne que 8% du salaire national minimum garantie (SNMG). En plus d'un recouvrement forcé, il est judicieux de recourir à des surloyers pour les ménages à grands revenus;

- d'opérer une programmation plus sélective dans les aides de l'Etat qu'il y a lieu de moduler en fonction des besoins des ménages et des exigences techniques et réglementaires;

- de s'appuyer sur des évaluations plus réalistes des moyens budgétaires avant le lancement des programmes de construction;

- de prévoir, enfin, de nouveaux instruments et mécanismes de collecte à même de drainer de nouvelles sources de financement avec la création prochaine du marché financier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

L'examen de la note d'insertion de la Cour appelle les observations suivantes :

I-Les incohérences du système de financement

1-Le financement par le Trésor

1.1-Divergences dans la détermination des concours du Trésor

-Entre la direction centrale du Trésor et l'A.C.C.T

Avances débloquées : 81.545.627.712,04 DA

Ce montant correspond à la sommation des décisions de déblocages établies par le ministère des finances de 1969 à 1989.

*Le montant puisé dans les balances transmises par l'A.C.C.T est de :
81.598.860.824,00 DA.*

La différence de 51.233.111,96 DA entre les chiffres de la direction centrale du Trésor et ceux de l'A.C.C.T peu s'expliquer par la comptabilisation d'une somme de 32.594.231,47 DA en 1971 et en 1986. Le montant restant est dû à une erreur d'imputation au compte qui a été régularisée par ailleurs.

Il est à noter que l'Etat (Trésor public) a accordé au secteur de l'habitat pour la période 1996/1989 un montant de : 83.827.632.959,94 DA.

Ce chiffre est différent de celui avancé dans la note où le montant des prêts accordés au secteur de l'habitat au 31 décembre 1994 est de 77,919 millions de DA.

De même que pour les avances remboursées, il est à souligner qu'à la date du 31 décembre 1994, le Trésor a récupéré 10,59 milliards de DA comparativement aux 6,3 milliards de DA avancés dans la note.

-Entre les services du ministère des finances et le CNEP :

Il est à noter que le chiffre de 81,849 milliards de DA accordés aux promoteurs par la CNEP s'étale sur une période 196 à 1989 et est différent de celui établi sur la direction centrale du Trésor (81,5 milliards de DA). ce dernier montant ne concerne que la période 1971/1989, d'où l'écart de 0,3 milliard constaté.

Pour les remboursements des prêts accordés à la CNEP, ils s'élèvent à 10,7 milliards de DA, et ce conformément aux ordres de virements constatés et comptabilités par nos comptables.

Aussi, il semble, d'après les constatations faites que les services de la CNEP ne maîtrisent pas les flux financiers générés lors des opérations de prêts et avances avec leurs créanciers ou leurs débiteurs.

2-Le financement par la CNEP

2.1-Incidences du non-remboursement des prêts

-En matière d'endettement :

En ce qui concerne le volume des crédits utilisés, le montant de 126,3 milliards de DA (81,5 Trésor plus 44,8 milliards/CNEP) est le plus crédible.

-En matière d'assainissement :

L'endettement des OPGI vis-à-vis du Trésor et de la CNEP a été arrêté à fin 1990.

Au 31.12.1990, les OPGI avaient un endettement de :

**1.782.839.124,21 DA vis-à-vis du Trésor.*

**74.947.541.334,03 DA vis-à-vis de la CNEP.*

la dette du Trésor a été complètement époncée à ce jour.

La dette vis à vis de la CNEP est en cours d'apurement.

II-Évaluation des résultats du financement du logement social

-Diagnostic des contraintes et refonte du système de financement de l'Habitat social

-Refonte du système de financement de l'habitat social

Pour cette partie, il y a lieu de modifier et compléter le dernier alinéa de la page 20, comme suit :

"A côté d'une implication des banques commerciales dans le financement de l'habitat et de la caisse nationale du logement (CNL) chargée de la gestion exclusive des aides personnalisées, il est prévu la création de quatre (04) nouvelles institutions :

-La caisse de financement du logement social (CFLS) qui serait issue de la CNEP et devrait prendre en charge le financement du logement social sur des subventions budgétaires, principalement.

-La société de garantie bancaire.

-La banque de l'habitat .

-La société de refinancement qui serait chargée de centraliser une grande partie des ressources destinées à la réalisation de logements pour refinancer les opérateurs qui attribuent directement des crédits à l'immobilier".

Et ce, conformément à la décision n°00022/SP/CG/ du 30 juin 1996 de Monsieur le Chef du gouvernement, faisant suite au conseil Interministériel du 20 juin 1996 relatif à la restructuration de la CNEP et au nouveau système de financement de l'habitat.

Enfin, pour ce qui est des autres éléments repris dans la note, aucune remarque particulière n'est à émettre, surtout qu'il s'agit d'éléments qui font partie intégrante du rapport sur la situation de la CNEP et les perspectives, qui a été examiné lors du conseil du gouvernement du 14 août 1995.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'HABITAT

L'examen du rapport établi par votre institution portant sur "le financement du logement social" suscite les observations qui suivent et qui seraient de nature à compléter l'analyse relative à la production et la gestion du logement.

Il convient de souligner que l'évaluation effectuée par vos soins a trait à l'ensemble des formes de promotion du logement alors que l'intitulé du rapport ne porte que sur le logement social.

Ainsi, les éléments chiffrés traduisent des résultats qui intègrent des données financières liées à des activités qui concernent des types de promotion différents qui mériteraient d'être mieux précisés.

De plus, il y a lieu de relever que la multiplicité des intervenants en matière de financement qui ne représente qu'un segment, certes déterminant dans la réalisation du logement, rend complexe le champ d'investigation et implique la nécessité d'affiner l'analyse dans ce domaine.

Néanmoins, l'évaluation effectuée dans ce rapport présente un intérêt certain quant aux éléments appréciables, qui sont avancés en matière de financement du logement social et promotionnel à travers les différentes institutions (Trésor et CNEP, notamment), d'épargne des ménages, de maîtrise d'ouvrage public, de politique des loyers, de moyens de réalisation.

Cependant, il serait utile d'intégrer dans cette investigation qui contribue utilement à une évaluation objective de ce secteur, des actions prioritaires engagées notamment à travers les aides à l'habitat rural ainsi que les programmes destinés à la résorption progressive de l'habitat précaire par la formule du logement évolutif.

Pour ce qui est des conditions globales de fonctionnement de ce secteur sensible, les contraintes et insuffisances soulevées dans votre rapport ont fait l'objet notamment durant les années 1995 et 1996, d'une réflexion approfondie avec les différents partenaires concernés qui a conduit à l'élaboration d'une stratégie axée autour du recentrage du rôle de l'Etat pour mieux préciser et orienter son action sociale d'une part, et inciter une offre diversifiée du logement fondée sur le développement du marché foncier et immobilier d'autre part.

Dans ce cadre, un ensemble de mesures touchant notamment à la réduction des tensions financières enregistrées et à la réforme du système de financement, au dossier des loyers et aux relations entre bailleurs et locataires, à l'assainissement des OPGI, à la restructuration des moyens de réalisation, à l'élargissement de l'offre foncière urbanisable, à l'incitation pour le renforcement de rapport privé au marché locatif, ont d'ores et déjà été engagées.

Relativement au contenu du document, d'autres observations sont formulées ci-après :

-En matière d'endettement et d'assainissement financier:

Ces deux matières sont à considérer en étroite liaison car en fait les annuités de remboursement, basées sur les conditions de financement du logement social dont la principale caractéristique est leur étalement sur 40 ans, sont à estimer en tenant compte des résultats dégagés à travers l'assainissement financier.

Dans ce cas, le volume des annuités exigibles d'un montant de 20,781 milliards de DA arrêté à fin 1994 et plus généralement le volume du stock "dette des OPGI envers le Trésor" subissent une réduction de 24 700 515 554,01 DA représentant le montant découlant des décisions d'assainissement financier obtenu par les OPGI, en signalant que ce montant n'inclut pas 17 offices dont les dossiers sont en cours de traitement pour ce qui concerne la phase 1990/1994.

La remarque quant à la révision des conventions de financement et de la reprise cas par cas de ces documents contractuels devant se traduire par l'imputation du reste à recouvrer sur le montant de la dette par Office est pertinente.

Elle conforte la démarche mise en oeuvre entre les OPGI et la CNEP pour l'exécution des décisions du ministère des finances (direction générale du Trésor), l'exemple de l'office de Dar-el-Beïda, cité au titre des relations OPGI-CNEP, traduit la nécessité de clarifier de façon précise le niveau de l'endettement, le volume des annuités échues et ce, par rapport au montant réducteur applicable aux conventions de financement suivant les résultats liés à l'assainissement.

Concernant également cet aspect, des dispositions ont été prises pour :

.inviter les OPGI à activer la révision des conventions ;

procéder au dépôt des disponibilités actuellement abritées dans des comptes bancaires, auprès de la CNEP en vue de renforcer les moyens du financement des programmes en cours.

Le bilan physique des réalisations du logement repris pour la période 1989-1994 aurait gagné à distinguer, pour mieux mesurer les efforts ou les insuffisances, entre les différentes formes de promotion qui ne participent pas d'une formule homogène de financement (social urbain en concours temporaire, habitat rural en concours mixte, promotionnel...).

Relativement à "la faiblesse des autorisations de programmes", il y a lieu de préciser que les réformes engagées dans le secteur dont certaines ont été consacrées par le dispositif réglementaire de 1991, ont conduit à l'arrêt des inscriptions d'opérations pour 1990 et 1991 pour leur substituer la formule d'aide engagée à travers la caisse nationale du logement.

Cette approche a été reconsidérée en 1992 avec l'annulation du retrait de l'Etat en matière de lancement de programmes sociaux urbains.

07-MODALITÉS D'OCTROI, D'EMPLOI ET DE CONTRÔLE DES RESSOURCES FINANCIÈRES ALLOUÉES AUX ASSOCIATIONS À CARACTÈRE CULTUREL

Dans le cadre de la politique de développement culturel qu'il est chargé de promouvoir, le ministère de la culture a notamment pour missions selon le décret n°91.446 du 16 novembre 1991 fixant ses attributions :

- d'apporter aide et soutien à la promotion de la culture nationale,
- de définir, en liaison avec les institutions et les secteurs concernés, les conditions d'accès à l'aide publique dans le domaine culturel,
- d'encourager le mouvement associatif exerçant dans le domaine culturel en lui ménageant des espaces d'expression et de diffusion.

A ce titre, plusieurs associations à caractère culturel se sont vues accorder des fonds imputés sur deux chapitres du budget de fonctionnement du ministère de la culture soit pour encourager leurs activités (chapitre 43.04), soit pour réaliser des prestations conventionnellement déterminées (chapitre 43.02).

Les crédits ainsi alloués sont passés au titre des exercices 1993 et 1994 de :

- 12 000 000 à 15 000 000 DA (chapitre 43.04).
- 29 525 000 à 35 000 000 DA (chapitre 43.02).

Si, sur le premier chapitre, la quasi-totalité des ressources à été versée aux associations bénéficiaires dont le nombre s'est élevé à 45 en 1994 contre 18 en 1993, il n'en fut pas de même sur le second chapitre dont les fonds accordés aux associations pour organiser des manifestations culturelles n'ont représenté que 10,20% en 1994 contre 84,33% des consommations y afférentes.

S'attachant particulièrement à l'examen des modalités d'octroi, d'emploi et de contrôle de ces ressources, la Cour fut amenée à relever une série d'insuffisances mettant en évidence l'urgente nécessité de mettre en place des procédures et mécanismes à même d'assurer plus de rigueur dans l'accès aux fonds publics dans leur emploi et leur contrôle.

I-Les conditions d'octroi et de contrôle

Conformément à la loi n°90.31 du 04 décembre 1990, l'octroi des subventions et de toutes autres contributions aux associations est subordonné au caractère d'intérêt général et/ou d'utilité publique.

Il peut également être assorti de conditions, auquel cas les associations bénéficiaires sont tenues d'adhérer à un contrat préétabli précisant les programmes d'activités et les modalités de leur octroi.

Aussi, pour les demandes de crédits de l'espèce par le ministère concerné, les notes méthodologiques du ministère des finances pour la préparation des projets de budget de fonctionnement ont chaque fois rappelé depuis 1992 l'exigence des documents justificatifs, à savoir la copie des statuts, le bilan des activités, les comptes et bilans financiers, les programmes d'activités annuels et le dernier procès-verbal portant composition du bureau de l'association.

1-Insuffisance dans la détermination des prévisions budgétaires

Nonobstant les dispositions des notes méthodologiques précitées, il a été constaté que l'élaboration des prévisions budgétaires, au titre des chapitre considérés, n'a pas été assise sur :

- un programme annuel d'activités et de manifestations culturelles,
- une détermination du nombre d'associations à encourager.

Cette carence est à l'origine du recours à la fin de l'exercice 1993 à un rattachement de crédits d'un montant de 23.725.000 DA au chapitre "organisation de manifestations culturelles", représentant une augmentation de près de quatre fois la dotation initiale dudit chapitre.

En outre, les mandatements des contributions au titre de l'année 1994 ne sont intervenues qu'au mois de décembre, non sans conséquence sur les activités des associations bénéficiaires.

2-Absence de critères de sélection et de cahiers de charges

Bien que prescrits par les arrêtés ministériels du 13 juin 1993 et du 09 août 1994 portant création de la commission ministérielle d'aide aux associations, l'administration centrale a négligé d'établir, durant les exercices 1993 et 1994, les critères à même de déterminer objectivement les associations éligibles aux subventions, ainsi que les cahiers des charges fixant les droits et obligations aussi bien du ministère que des associations bénéficiaires. Ce constat a concerné au moins quatre associations ayant bénéficié de 1 430 000 DA suivant procès-verbaux des réunions de la commission en date des 13 et 23 juin 1993 (associations des réalisateurs, des scientifiques, des amis du Tassili N'adjer, des amis de la culture de Sétif).

Il est évident que leur élaboration aurait garanti une meilleure sélection des attributaires et un encadrement plus approprié de ces fonds.

3-Défaut de contrôle des subventions

En outre, les aides allouées aux associations pour encourager leurs activités étant versées avant service fait, l'administration aurait pu faire montre d'une attention particulière en subordonnant, comme le permet la loi n°90-31 précitée, les bénéficiaires à l'adhésion à un contrat préétabli précisant notamment les modalités de contrôle de ces fonds.

Au surplus, l'administration n'a pas cru devoir veiller au respect des clauses conventionnelles la liant aux associations qu'elle a mandatées pour réaliser certaines manifestations culturelles ou artistiques en contrepartie des substantielles subventions consenties.

Ce qui explique, dans les deux cas, la non-présentation et la non-disponibilité au ministère de la culture des comptes d'emploi et des justifications des dépenses de ces fonds.

L'exigence de production de ces comptes et pièces justificatives par les services concernés de l'administration aurait certainement incité les associations bénéficiaires à tenir régulièrement leur comptabilité et subséquemment à gérer ces fonds dans la transparence et à faciliter l'exercice du contrôle de leur emploi.

Dans ce contexte, l'article 23 dixième tiret de la loi n°90.31 du 04 décembre 1990 relative aux associations aurait trouvé également son application et sa portée pratique.

II-Les conditions d'emploi

Des règles contournées

Au demeurant, c'est en se penchant, à titre indicatif, sur les conditions d'emploi des subventions par deux associations que la Cour des comptes est parvenue à relever principalement :

-au niveau de l'association "El Djahidia", une insuffisance dans la tenue comptable qui n'a pas permis d'identifier avec précision la nature et la destination des dépenses retracées dans les registres tenus.

-au niveau de l'association "Arts et spectacles", une utilisation des fonds à d'autres fins que celles prévues dans les conventions signées par les deux parties notamment à la prise en charge de traitements d'agents du ministère que ce dernier a estimé justifiée par l'absence de postes budgétaires pour les intéressés.

Cette infraction prévue par l'article 31 de la loi n°90-31 est la résultante d'une mainmise du centre de culture et d'information (C.C.I.), service extérieur du ministère de la culture, sur l'association "Arts et spectacles" dont le président n'est autre que le directeur du C.C.I.

Il est à souhaiter que le recours à cette pratique contestable qui aide notamment à mettre en réserve des crédits publics sous couvert de subventions à des associations-relais, afin de les utiliser en dehors des règles budgétaires et de tout contrôle financier, cesse dans les plus brefs délais.

Il importe en conséquence à la tutelle d'avoir à veiller à ce que les fonds alloués aux associations soient conformes à leur objet et que ces dernières ne servent pas d'organismes occultes où se perd la trace des deniers publics.

Dans ce cadre, la Cour des comptes estime devoir particulièrement recommander au ministère chargé de la culture de :

-fixer de façon rigoureuse les critères de sélection des associations éligibles aux contributions de l'Etat et mettre en place des procédures efficaces en matière d'octroi de ces dernières ;

-faire obligation aux associations de tenir un compte d'emploi des ressources provenant des contributions et de n'utiliser celles-ci qu'aux fins prévues ;

-faire application systématique de la clause relative à l'obligation faite aux associations bénéficiaires de contributions pour l'organisation de manifestations artistiques et culturelles de déposer, auprès des services compétents du ministère chargé de la culture, les pièces justificatives des dépenses effectuées, dès la clôture de chaque manifestation ;

-mettre en place des mécanismes pour un suivi et un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds alloués dans le cadre des encouragements aux associations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE

Il a été mentionné dans votre note que la Cour des comptes, lors de son examen des modalités d'octroi, d'emploi et de contrôle des subventions, a été amenée à relever une série d'insuffisances mettant en évidence l'urgence de mettre en place des procédures et mécanismes à même d'assurer plus de rigueur dans l'accès aux fonds publics dans leur emploi et leur contrôle.

A ce titre, elle a enregistré que plusieurs associations à caractère culturel se sont vues accorder des fonds imputés sur deux chapitres du budget de fonctionnement du ministère soit pour encourager leurs activités (chapitre 43-04), soit pour réaliser des prestations conventionnellement déterminées (chapitre 43-02).

La question posée et que les crédits alloués sont passés, au titre des exercices 1993 et 1994, de :

**12 000 000 à 15 000 000 DA (chapitre 43-03).*

**299 525 000 à 35 000 000 DA (chapitre 43-02).*

Il est à noter que, malgré cette augmentation, le pourcentage accordé aux associations pour organiser des manifestations culturelles n'a représenté que 10,20% en 1994 contre 84,33% des consommations y afférentes.

La réponse à cette question trouve sa justification dans la situation que vivait le pays à cette période là où les activités culturelles ont connu une certaine régression pour une courte durée.

Par la suite, les choses ont repris leur cours normal engendrant un dynamisme aux différentes activités et aux associations d'une manière générale.

Les conditions d'octroi et de contrôle des subventions

S'agissant des conditions prévues par la loi n°90-31 du 04 décembre 1990 relative aux associations, il peut être confirmé qu'elles sont toutes respectées par le ministère et reprises de manière précise et étudiée notamment dans le cadre du dossier réglementaire des associations désirant bénéficier d'une subvention, ainsi que dans les contrats et cahiers des charges engageant les associations avec le ministère.

En ce qui concerne la présentation dudit dossier au ministère des finances dans le cadre de la préparation du budget de fonctionnement, rien n'empêche sa transmission à n'importe quel moment, mais il est à rappeler que le montant de la subvention réservée aux associations est fixe et reconduit annuellement.

Nous souhaitons son augmentation pour qu'il soit en adaptation avec la nouvelle étape et les besoins pressants du mouvement associatif d'une manière générale et nous soutiendrons cela par tous documents et ce conformément à un programme annuel des activités des manifestations culturelles préparé et élaboré préalablement.

S'agissant de la détermination du nombre des associations nécessitant un encouragement préalable, nous estimons que cela est impossible vu que l'opération est considérée comme un soutien et un encouragement et non comme des budgets alloués aux associations. Les demandes adressées au ministère portant l'avis et les observations des directeurs de la culture des wilayates sont soumises à une étude rigoureuse par une commission ministérielle qui se base en premier lieu sur la nature et le volume des activités à accomplir par ces associations.

D'autre part, la condition essentielle réside dans la constitution réglementaire de l'association et la conformité avec les conditions arrêtées par le ministère en particulier donner de l'importance à la formation, la protection du patrimoine dans son sens le plus large et par la suite sa diffusion en vue de le faire connaître au niveau local, régional national et, le cas échéant, international.

En ce qui concerne le retard enregistré dans les mandatements des subventions pour la période citée, il est dû à l'instabilité que le secteur a connue.

Malgré cet état de fait, le problème a été résolu et les associations ont pu honorer leurs obligations et accomplir leurs activités d'une manière normale et régulière.

Absence de critères de sélection, de cahiers des charges et défaut de contrôle des subventions

En ce qui concerne ce point, nous pouvons dire que le ministère a pris en considération ces insuffisances et a, dès 1994, institué par arrêté du 09 août 1994 une commission ministérielle ad hoc dont la mission consiste à arrêter les critères pour le bénéfice de subventions. Il a, aussi, élaboré un cahier des charges fixant les droits et les obligations des parties (ministère-associations). Ladite commission tient compte de l'activité déployée par ces associations sur le terrain, des rapports des directeurs de la culture et, le cas échéant des avis motivés des walis. Tous les documents se trouvent au niveau du service compétent et peuvent être consultés à tout moment.

La mise en place de ces critères et de ces conditions a permis au ministère, au cours de ces deux dernières années, une meilleure maîtrise du dossier des subventions et un contrôle de leurs modalités d'emploi et d'utilisation.

Pour ce faire, le ministère exige la présentation de rapports d'activité appuyés par des bulletins de paiement visés par les organes légaux de contrôle faisant ressortir les domaines de dépenses et, d'une manière générale, la situation financière des associations désirant bénéficier de la subvention. Le ministère entreprendra toute action permettant une meilleure maîtrise du dossier des subventions financières allouées aux associations soit dans les domaines du soutien normal et périodique (43-04), soit dans le domaine du soutien des autres prestations conventionnées.

Les conditions d'emploi

-des règles contournées

Il a été mentionné dans la note l'insuffisance enregistrée au niveau de l'association "EL DJAHIDIA" dans la tenue comptable qui n'a pas permis d'identifier avec précision la nature et la destination des dépenses retracées dans les registres tenus et au niveau de l'association "Arts et Spectacle", une utilisation des fonds à d'autres fins que celles prévues dans les conventions signées par les deux parties.

La réponse du ministère au point relatif à "EL DJAHIDIA" a été que cette dernière, dans ses opérations, se base sur la règle de non-affectation à savoir qu'elle peut dépenser en contrepartie des prestations qu'elle acquiert par ses fonds et qu'elle utilise les subventions pour couvrir d'autres dépenses entrant dans le domaine des activités culturelles comme les conférences, les séminaires, les soirées littéraires etc...

Nous estimons que cet état de fait ne s'oppose nullement avec les objectifs du ministère visant en général la promotion de la pratique culturelle. Ce constat a été appuyé par le témoignage de la Cour des comptes qui a confirmé que "EL DJAHIDIA accomplit des efforts considérables dans le domaine des activités culturelles".

En ce qui concerne l'association "Arts et Spectacles" relevant du centre de culture et d'information "C.C.I", le ministère considère cet organisme comme un opérateur culturel et artistique aidant à l'animation et à la diffusion du produit culturel à l'intérieur et à l'extérieur en plus de la réception des oeuvres culturelles des pays étrangers frères et amis. Cette association a aidé à remplir un grand vide dans le domaine de la pratique culturelle et de sa généralisation.

Il est à préciser que la recherche de l'efficacité dans l'action a amené le ministère et ce, depuis plus de deux décennies à charger le directeur du centre de culture et d'information (C.C.I) de la responsabilité de l'association parallèlement à l'administration du centre et ce, dans le but de permettre une souplesse dans l'activité et l'élargissement de la diffusion de la culture pour couvrir le plus grand nombre possible de wilayate du pays. Le centre de culture et d'information a fait l'objet d'une réflexion en vue de sa transformation en agence de spectacles. Un projet de décret organisant le centre en établissement public à caractère industriel et commercial a été transmis au Secrétariat général du gouvernement.

En tout état de cause, le ministère prend acte de toutes vos observations et vos appréciations et oeuvrera notamment à tirer profit de tous les avis que vous avez eu l'obligeance de formuler notamment ceux relatifs aux modalités d'utilisation des différents crédits et subventions que le ministère attribue aux différentes associations partenaires tout en exigeant une plus grande rationalité et transparence dans tous les domaines de dépenses entrant dans le cadre des aides et subventions financières.

08-LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ACTIVITÉS SPORTIVES ET DE JEUNESSE

Dans le cadre de la politique générale du gouvernement et de son programme d'action, le ministère de la jeunesse et des sports (M.J.S) est investi de la mission de proposition des éléments de la politique nationale de la jeunesse et des sports et d'en assurer sa mise en oeuvre.

A cet effet, le décret exécutif n°90.118 du 30 avril 1990 assigne au ministère de la jeunesse et des sports :

- le suivi et l'évaluation de l'ensemble des mesures relatives à la jeunesse et aux sports, initiées par les structures, organismes et partenaires concernés;

- la promotion des initiatives de jeunes par l'impulsion et le développement notamment du mouvement associatif;

- la dynamisation, selon des formes adaptées, des activités culturelles, éducatives et récréatives et de toutes autres activités favorisant les rencontres et échanges de jeunes.

Les investigations de la Cour des comptes ont porté sur la période 1991 à 1994 et ont concerné les structures centrales du M.J.S, le fonds national de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives (F.N.P.I.J.P.S) et deux associations : le comité olympique algérien (C.O.A) et l'association algérienne de plein air, loisirs et échanges de jeunes (A.A.P.A.L.E.J) en leur qualité de supports de soutien, de promotion, de développement et d'animation des activités de jeunesse (1).

(1) L'évaluation du soutien de l'Etat aux pratiques sportives et de jeunesse s'appuiera également sur l'examen des défaillances relevées à propos de deux associations : "Fédération algérienne des activités culturelles et de la jeunesse (FACJ) et "Fédération algérienne de Karaté-Do et Taekmondo (FAKT).

Ces vérifications devaient permettre de s'assurer :

1/que les besoins et les moyens du secteur sont cernés et utilisés rationnellement;

2/qu'il existe un dispositif fiable de suivi et de coordination entre les initiatives des différentes structures ayant en charge les activités sportives et de jeunesse.

L'absence et/ou l'insuffisance de l'information et des documents, tels que les programmes d'action, les bilans d'activité de 1991 à 1994, les états détaillés des subventions allouées au mouvement associatif, les situations détaillées de l'emploi des subventions accordées, n'ont pas permis de se faire une idée exacte sur certains aspects de la gestion de ce secteur, notamment sur :

-les relations du MJS et du fonds national ;

-la coordination inter-sectorielle prévue par le dispositif d'insertion des jeunes ;

-le rapprochement exhaustif des résultats des actions initiées et des moyens mis en oeuvre.

Toutefois, les investigations engagées ont mis en évidence des anomalies et des insuffisances ayant trait plus particulièrement au soutien apporté par le MJS directement ou indirectement aux pratiques sportives et de jeunesse.

Il ressort de l'examen des documents budgétaires mis à la disposition de la Cour que ce soutien a concerné d'une manière générale le financement d'opérations ponctuelles, au gré des mutations du champ institutionnel et politique. Ces opérations sont liées au dispositif national d'insertion des jeunes, au soutien financier des structures sportives de performance et à la promotion du mouvement associatif :

-le dispositif national d'insertion des jeunes s'inscrit dans le cadre de la politique nationale arrêtée en conseil des ministres le 06 mai 1990. Il implique plusieurs départements ministériels pour sa mise en oeuvre . Le ministère de la jeunesse et des sports a en charge le volet information et communication ;

-le soutien financier accordé aux associations sportives de performance (A.S.P) est lié au désengagement financier de certaines entreprises publiques économiques (E.P.E) (cf.loi d'orientation sur les E.P.E n°88.01 du 12 janvier 1988) ;

-la promotion du mouvement associatif est intervenue après la promulgation de la Constitution de 1989 et de la loi n°90.31 du 04 décembre 1990 relative aux associations qui consacrent leur participation à la gestion des affaires publiques.

Ainsi, de 1991 à 1994, l'action du ministère s'est limitée à la prise en charge des urgences du moment. Cette absence de planification des actions à engager amplifiera les conséquences négatives de l'insuffisance du système d'information, du dysfonctionnement des structures et de la quasi-absence de coordination et de suivi, relevés par les travaux de contrôle, à travers les points ci-après :

-l'évolution progressive des crédits consacrés aux interventions publiques ;

-la faiblesse des performances du système d'information et de communication en direction des jeunes ;

- l'absence d'effort de réduction du recours à l'assistance financière du M.J.S.
- les anomalies dans le fonctionnement du fonds national ;
- les déficiences dans la gestion du système de partenariat.

I-Évolution des crédits consacrés aux actions initiées en faveur de la jeunesse et des pratiques sportives

La contribution du M.J.S (services centraux et déconcentrés) aux actions en faveur de la jeunesse et du sport (titre budgétaire : interventions publiques) a évolué comme suit, de 1991 à 1994, en milliers de DA:

1991	1992	1993	1994
188.637	221.100	371.660	444.360

Ainsi, la contribution du secteur se rapportant aux "interventions publiques" a sensiblement progressé. Les taux de variations enregistrés par rapport à 1991 ont atteint 17,20% en 1992, 97,02% en 1993 et 135,56% en 1994.

Malgré cet accroissement remarquable, les crédits dont il s'agit se situent depuis 1991 dans la moyenne de 15% du budget du M.J.S.

Ce taux s'explique par le fait que les augmentations des crédits alloués au M.J.S ont concerné, comme il est souvent le cas, les dépenses de personnel et ont donc peu bénéficié aux interventions publiques dont les actions intéressent davantage les jeunes.

En fait, les données ci-dessus n'appréhendent pas dans son intégralité la contribution du M.J.S aux différentes pratiques sportives et de jeunesse initiées de 1991 à 1994 bien qu'à partir de 1993 le rythme de croissance de cette catégorie de dépenses ait connu une accélération notable. Les structures centrales concernées n'ont pas été en mesure de présenter une situation exhaustive. Les documents budgétaires et états épars des subventions allouées au mouvement associatif mis à la disposition de la Cour ne fournissent qu'une information partielle sur le soutien accordé.

Pour avoir une idée complète de l'effort financier consenti par les pouvoirs publics, il y a lieu d'ajouter les subventions octroyées par le fonds national de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives au mouvement associatif.

Le contrôle de cet établissement a révélé que les subventions qu'il distribue aux associations, ligues et fédérations de sport et de jeunesse ont atteint des montants représentant en moyenne plus de 50% des crédits destinés aux interventions publiques inscrits au budget du ministère.

CONTRIBUTIONS AUX PRATIQUES SPORTIVES ET DE JEUNESSE

(en milliers de DA)

EXERCICE	SUBVENTIONS ALLOUEES PAR LE FONDS	INTERVENTIONS PUBLIQUES (BUDGET M.J.S)	%	TOTAL SUBVENTIONS ALLOUEES AUX ACTIONS DE SPORT ET DE JEUNESSE
1991	169.510	188.637	89,86	358.147
1992	203.103	221.100	91,86	424.203
1993	149.715	371.660	40,28	521.375
1994	72.999	444.360	16,42	517.359
TOTAL	595.327	1.225.757	59,60	1.821.084

II-Faiblesse du système d'information et de communication

Dans le cadre de la mise en oeuvre du dispositif national d'insertion des jeunes et des attributions dévolues par le décret exécutif n°90.118 du 09 mai 1990 fixant ses attributions, le M.J.S a en charge le volet information et communication en direction des jeunes qu'il exerce à travers les centres d'information et d'animation de la jeunesse.

Cette mission a bénéficié dans ses aspects organisationnels d'une réelle prise en charge à travers la réhabilitation et la redynamisation des centres de jeunes.

Au plan juridique, la situation de ces centres, qui fonctionnaient jusqu'en 1989 sans statut, a été régularisée avec la publication des décrets exécutifs n°89.13 du 14 février 1989 (création du centre national d'information et d'animation de la jeunesse-C.N.I.A.J) et n°90.253 du 1er septembre 1990 (érigeant les annexes du C.N.I.A.J en centres d'information et d'animation de la jeunesse C.I.A.J).

Ces textes ont conféré aux centres le statut d'établissement public à caractère administratif avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent au plan de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Ces établissements ont pour mission la promotion de l'information et l'animation des jeunes.

Ce dispositif juridique n'a cependant pas été accompagné du soutien financier nécessaire au renforcement de l'équipement pédagogique et didactique, ainsi qu'à la réfection des infrastructures.

Ainsi qu'il ressort des documents relatifs aux "Assises Nationales de la Jeunesse et des Sports", ces centres sont dans une situation de sous-équipement et de vétusté des infrastructures.

Par ailleurs et concernant le fonctionnement de ces établissements, ces mêmes documents font ressortir qu'une forte majorité de jeunes s'en est désintéressée.

A ce jour, le ministère n'a pas engagé de réflexion pour identifier la ou les causes de cette désaffection. La Cour estime cependant que ce désintérêt trouve son origine dans les conditions difficiles et inadaptées de la gestion de ces centres. En effet, l'autonomie conférée par les textes n'a pas été effective pour de nombreux établissements. Les organes de gestion et d'orientation, prévus par le décret exécutif n°90.253 du 01er septembre 1990 précité, en charge d'impulser leurs activités n'étaient pas, à la date de l'intervention de la Cour, installés.

Cette carence a eu pour première conséquence l'absence de programmes d'activités qui a induit une gestion axée sur des créneaux secondaires (cours de rattrapage, de langues...) qui ne suscitent pas l'adhésion de la majorité des jeunes.

A ce titre, l'exemple de la ville d'Alger rapporté par les services d'inspection du M.J.S est édifiant. Le C.I.A.J, qui emploie un effectif pléthorique de 48 agents permanents et 23 formateurs vacataires, eu égard à l'effectif budgétaire limité à 31 postes, n'a touché dans les actions de formation qu'il a entreprises qu'une population de 500 jeunes répartis dans leur majorité entre l'informatique et les langues étrangères.

Il en a résulté un bilan d'activités insuffisant au regard des missions essentielles d'animation et d'information assignées par le décret exécutif n°90.253 du 01er septembre 1990 qui met notamment à la charge des C.I.A.J :

- la mise à la disposition des jeunes des informations susceptibles de les orienter et de favoriser leur insertion dans les domaines socio-économique et culturel ;

- le concours technique à apporter aux jeunes pour la réalisation de leurs projets ;

- l'organisation des activités d'apprentissage, de préformation ou de formation professionnelle ;

- l'organisation, l'animation et la gestion des activités socio-éducatives, culturelles et de loisirs.

Par ailleurs, les centres dans leur majorité ne font pas preuve d'une utilisation efficiente de leurs infrastructures. A Alger, ainsi que le notent les services de l'inspection générale du M.J.S, la salle d'exposition du centre n'a fonctionné que l'espace du premier semestre 1994 et où l'activité a été restreinte à l'organisation de (07) expositions seulement.

III-Recours systématique à l'assistance financière du ministère

L'action de soutien est intervenue en 1992 suite au désengagement de certaines entreprises publiques dans le financement des associations sportives de performance en attendant que ces structures prospectent de nouvelles sources de financement dans les conditions prévues par la loi n°89.03 du 14 janvier 1989 relative à l'organisation et au développement du système national de culture physique et sportive. Aux termes de ces nouvelles dispositions, la gestion et la commercialisation des droits et espaces publicitaires liés à des supports sportifs est confiée aux structures d'animation et d'organisation des pratiques sportives. D'après les documents budgétaires de 1992 (rapport de présentation du budget), la période de transition devait se limiter, en principe, à trois ans. Dans les faits, aucune mesure n'a été prise pour réduire, tout au moins, le recours systématique au soutien du ministère. Au contraire, la situation semble s'inscrire dans la durée. La contribution du M.J.S aux associations sportives de performance (ASP) a évolué passant de 150 millions de DA en 1992 à 300 millions de DA en 1994. En 1995, les prévisions ont été établies en hausse pour 520 millions de DA.

IV-Anomalies dans le fonctionnement du fonds

Le fonds national de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives a été créé par la loi n°89.03 précitée sous le régime juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial aux fins de renforcer les actions de l'Etat en matière de jeunesse et de sport définies en 14 points par le décret n°89.236 du 19 décembre 1989 fixant les attributions ainsi que le mode d'organisation, de fonctionnement et de gestion dudit fonds.

Ces missions portent notamment sur :

-les étude, élaboration et proposition des modalités de répartition des ressources disponibles entre les différentes structures du système national de culture physique et sportive et les organismes d'animation éducative et de loisirs de jeunes...

-l'organisation des rencontres et stages à caractère technique axés sur les programmes de rationalisation de l'utilisation des ressources financières ;

-la participation à la gestion et à l'exploitation de toutes activités de production ou de fabrication d'équipements, de matériels et de tous articles et fournitures sportifs et socio-culturels;

-l'assistance des structures d'animation et d'organisation des pratiques physiques et sportives dans la gestion et l'exploitation des droits relatifs, notamment à la retransmission des spectacles et compétitions sportifs se déroulant ou transitant sur le territoire national, ainsi qu'aux compétitions internationales auxquelles participent les athlètes nationaux.

1-Incohérences de gestion

Dans les faits, l'activité du fonds s'est cantonnée à la distribution de subventions aux associations, ligues et fédérations. Cet octroi de subventions par l'établissement intervient en exécution des décisions du MJS qui désigne les bénéficiaires et fixe les montants.

L'intervention de l'autorité de tutelle se fonde sur les dispositions de l'article 22 du décret exécutif n°89.236 du 19 décembre 1989 précité qui autorisent le ministre à déterminer les montants des subventions à allouer aux structures et organismes concernés dans les limites fixées annuellement sur avis du conseil d'orientation.

En pratique, l'octroi des subventions par l'autorité de tutelle qui constitue l'essentiel des dépenses du fonds (en moyenne 72,46% cf. tableau ci-après) est effectué en dehors du cadre réglementaire cité ci-dessus, sans référence à aucune prévision, étude ou concertation préalable :

LES DÉPENSES DU FONDS

en milliers DA

Exercice	Dépenses totales	Dépenses liées à l'octroi des subventions sur décision de la tutelle	%
1991	190.956	169.510	88,77
1992	387.960	203.103	52,35
1993	214.913	149.715	69,66
1994	92.322	72.999	79,07

Cette manière de procéder de l'autorité de tutelle, conjuguée à la méconnaissance de la situation financière du fonds, a conduit les gestionnaires à engager l'établissement au-delà de ses possibilités financières, ce qui s'est traduit par l'émission en 1993 et 1994 de chèques sans provisions d'un montant total de 75.698.081,83 DA.

Il est à noter que l'organe d'administration du fonds, le conseil d'orientation, a été quasiment paralysé de 1991 à 1994 puisqu'il ne s'est réuni que trois fois durant cette période dont deux en 1994.

En définitive, les décisions essentielles sont prises sur instruction du MJS et échappent au contrôle de la direction du fonds qui a toujours répondu favorablement aux demandes de la tutelle, y compris pour la prise en charge d'opérations de dépenses non prévues ou contraires à ses statuts, tels le paiement de factures, l'octroi des prêts à des personnels du ministère et la prise en charge des rémunérations des personnels recrutés et employés par l'administration centrale. Ces prises en charge ont atteint un montant total de 7.883.229 DA et concerné, 32 personnes, soit presque le double des effectifs du fonds, en 1993.

La situation déjà critique du fonds est par ailleurs aggravée par les incohérences de gestion et le caractère aléatoire des ressources.

Dans ses aspects organisationnels, le fonds a connu de 1990 à 1994 trois aménagements. Ces modifications intervenues dans l'organigramme n'ont pas mis fin aux chevauchements de compétences observés dans le fonctionnement des structures (exemple des assistants d'audit et de l'inspection générale qui exercent dans les faits les mêmes attributions), ni favorisé le démarrage des structures.

A la date du contrôle de la Cour, sur les 8 structures prévues (3 directions et 5 départements) 4 seulement étaient opérationnelles. Il s'agit de la direction de la promotion et des départements de l'administration générale, publicité et investissement.

Ces incohérences, conjuguées à l'instabilité des personnels d'encadrement et des directeurs généraux en particulier (en moyenne un directeur général par an), ont abouti à la rupture de la continuité de gestion illustrée par des projets demeurés au stade de la maturation.

2-Les ressources du fonds

Les ressources financières du fonds, précisées dans leur composition par la loi n° 89.03 et le décret 89.236 susvisés, n'ont pas, à la date d'intervention de la Cour, été fixées dans leurs proportions.

Aux termes de l'article 22 dudit décret les montants de ces ressources constituées notamment des quotes-parts du produit des activités du pari sportif (P.S.A) et de la Société des courses hippiques du pari mutuel (S.C.H.P.M) devaient être fixés par un arrêté conjoint du ministre de la jeunesse, du ministre de l'économie et, le cas échéant, du ou des ministres concernés.

Cet arrêté interministériel n'est pas intervenu et il n'apparaît pas qu'une initiative ait été prise dans ce sens par le ministère de tutelle.

Aussi, les quotes-parts du P.S.A et du P.M.U (l'essentiel des ressources) ont continué à être versées suivant les modalités liées à l'ex-fonds d'affectation spéciale n°302.036 "développement des activités sportives et de jeunesse" fixées respectivement à 40% et 7% des recettes de leurs jeux.

Cette situation a considérablement gêné les gestionnaires de l'établissement dans leurs relations avec le P.S.A et la S.C.H.P.M.

Ces organismes manifestent des réticences à le pourvoir. Le PSA ne respecte pas toujours la quote-part de 40% et la S.C.H.P.M a suspendu sa contribution pendant 21 mois, ce qui a conduit à un cumul d'impayés arrêté au 31 décembre 1994 à 116.548.619 DA.

V-Les déficiences du système de partenariat

Parallèlement à l'action directe du M.J.S et de ses démembrements, l'option retenue, axée sur la complémentarité des organisations et structures concernées par les activités de sport et de jeunesse, fait du mouvement associatif un partenaire privilégié de la mise en oeuvre de la politique nationale de jeunesse et des sports. A cet effet, les associations agissant dans le cadre de la loi n°90.31 relative aux associations peuvent, lorsqu'elles sont reconnues d'intérêt général et/ou d'utilité publique, bénéficier de concours matériels, humains et financiers de la part du M.J.S.

Ces subventions, aides et contributions qu'elles reçoivent, peuvent être assorties de conditions (1). Dans ce cas, l'association bénéficiaire peut souscrire à l'engagement de réaliser dans les délais impartis un programme d'activités. Elle est, en outre, tenue de faciliter aux services autorisés du M.J.S le contrôle de l'utilisation faite des moyens consentis et des résultats des activités définies.

Pour une meilleure transparence dans l'octroi des subventions aux associations, le M.J.S a institué en 1992 (décision n°57 du 23 mars 1992) une commission ministérielle chargée d'étudier, de délibérer et de statuer sur toutes les demandes de subventions relatives au financement des activités de jeunesse et de sports.

Dans les faits, le fonctionnement de cet organe a été perturbé par les interférences des services placés sous l'autorité directe du ministre. De nombreuses demandes de subventions ont été instruites directement au niveau de ces services sans les soumettre à la commission.

De son côté, la commission n'a pas respecté les procédures définies par son règlement intérieur. L'examen des dossiers de subventions relatifs aux associations A.A.P.A.L.E.J, C.O.A, F.A.C.J (2) a fait ressortir l'absence des documents et pièces réglementaires (3) prévues notamment par l'arrêté n°1 du 05 janvier 1994 précité sur lesquels se fondent les décisions d'octroi des subventions (bilan d'activités, rapport annuel et financier, rapport du commissaire aux comptes).

En outre, la commission n'a procédé à aucune évaluation périodique des subventions tel que prescrit par l'article 13 de son règlement intérieur.

Les défaillances dans le fonctionnement de la commission sont à l'origine des nombreuses anomalies observées dans le fonctionnement des associations contrôlées (4) bénéficiaires et ont eu pour conséquences notamment l'octroi de subventions malgré les écarts observés par rapport aux lois et règlements en vigueur régissant le mouvement associatif notamment la loi n°90.31 du 04 décembre 1990. Les cas les plus significatifs recensés dans ce cadre concernent :

-les anomalies de fonctionnement des organes statutaires des associations (absence de réunion de l'assemblée générale, bureau, conseil).

-la non-conformité des associations par rapport à la réglementation les régissant : leur fonctionnement obéit toujours aux dispositions statutaires antérieures à la loi n°90.31 du 04 décembre 1990 relative aux associations.

(1) L'ensemble de ces conditions à la charge de l'association prévues par la loi n°90.31 ont été précisées par le contrat-programme annexé à l'arrêté n°001 du 05 janvier 1994 (relatif au modèle-type de contrat-programme).

(2) AAPALEJ: Association algérienne de plein air, loisirs et échanges de jeunes; COA: Comité olympique algérien; FACJ: Fédération Algérienne des activités culturelles de la jeunesse; FAKT: Fédération algérienne de Karaté-do Taekwendo.

(3) Aux termes des articles 6 et 9 de son règlement intérieur, la commission doit, avant d'examiner les demandes de subventions, s'assurer de l'existence de ces pièces et documents.

(4) FACJ, AAPALEJ, COA et FAKT.

-l'utilisation dans le passé des subventions à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été accordées.

-l'inexploitation et le non-recouvrement des ressources statutaires constituées des revenus liés à leurs activités et aux cotisations de leurs membres.

-les faibles performances enregistrées dans la réalisation des précédents programmes d'action.

1-Inobservation des dispositions légales et réglementaires

La FACJ (1) et l'AAPALEJ ont été agréées par arrêté ministériel respectivement le 05 mars 1986 et le 02 novembre 1988. A l'instar de toutes les associations agréées à la même époque, elles devaient mettre leurs statuts en conformité avec la loi n°90.31 du 04 décembre 1990 relative aux associations. Cette formalité prévue par l'article 48 de ladite loi n'a pas été accomplie.

Les structures permanentes administratives et financières indispensables à la gestion courante ne sont pas en place à la FAKT et au COA.

A la FAKT, la fonction de trésorier a été confiée jusqu'en 1993 à des agents bénévoles qui se sont succédé sans passation de service. La Cour a constaté, également, que des documents et pièces constitutifs de leurs archives et justificatifs, parfois de l'utilisation faite des subventions allouées, étaient détenus par d'anciens dirigeants.

Cette lacune, observée également dans les autres associations, ne permet pas toujours la réunion des conditions minimales de sauvegarde de leur patrimoine.

Par ailleurs, des dépenses entrant dans le cadre de l'utilisation des subventions allouées ne font pas systématiquement l'objet par les associations d'un enregistrement comptable distinct, ce qui, par ailleurs, n'a pas permis et/ou gêné considérablement le contrôle de la conformité de l'utilisation des subventions aux fins pour lesquelles elles ont été accordées.

Cette situation n'a pas retenu l'attention des structures du M.J.S chargées d'initier et de formaliser les décisions de subventions puisque ces associations ont, malgré la non-conformité de leurs statuts à la loi et les anomalies observées dans le fonctionnement des organes et structures, continué de bénéficier des concours financiers.

2-Absence de rigueur dans la gestion des fonds alloués aux associations

Les subventions allouées aux quatre associations de 1991 à 1994 figurent dans le tableau qui suit :

en DA

RUBRIQUE	1991	1992	1993	1994
AAPALEJ	2.620.000	1.500.000	14.809.000	10.873.000
FACJ	5.950.000	non déterminé dossier incomplet	13.560.000	9.570.000
COA	23.160.000	31.120.000	27.257.000	47.400.000
FAKT	4.700.000	6.500.000	2.000.000 (2)	

(1) F.A.C.J : Dossier/subvention au niveau du M.J.S.

(2) Le chiffre de 2.000.000 DA porté à l'indicatif de la FAKT, en 1993, concerne le 1er semestre uniquement. La reconstitution des subventions allouées n'a pas été rendue possible en l'absence de pièces et documents relatifs aux saisons sportives 1993/1994 et 1994/1995.

Cette contribution représente l'essentiel des sources de financement des associations (93% en moyenne). Les ressources statutaires constituées des cotisations des membres et du revenu des activités ne sont pas exploitées et collectées, abstraction faite de la FAKT qui a enregistré une augmentation sensible de ses ressources propres (1.893.623 DA en 1992/1993 contre 948.730 DA en 1990/1991).

Ainsi, les mesures de réduction du recours systématique à l'assistance de l'Etat, objectif primordial assigné aux établissements pour se prendre progressivement en charge, ne figurent pas au centre des préoccupations des gestionnaires des associations. Bien plus, certaines opérations retracées dans les comptes ne sont pas conformes aux missions statutaires, tel que l'octroi de prêts et dons à des personnes physiques.

En outre, les circonstances de prise en charge des frais d'hébergement, de restauration et de transport à l'intérieur du pays ne sont pas réglementées.

Par ailleurs, les activités initiées par les associations et financées par le M.J.S ne se fondent pas toujours sur des besoins correctement exprimés.

L'exemple est pris sur l'AAPALEJ et la FACJ.

2.1-AAPALEJ

A l'appui de la demande de subvention qui porte sur un montant de 22.158.142 DA, le M.J.S a financé 10.873.000 DA, soit 49,07% des besoins exprimés pour 1994.

En réalité, le programme ne repose sur aucun élément attestant de la mise en place par l'association d'un système d'information permettant l'identification des besoins exprimés par la population de jeunes intéressés par les activités déployées par l'AAPALEJ, tel que l'exigent les règles élémentaires d'une saine gestion.

De plus, les critères de participation aux activités et manifestations ne sont pas définis tels que prévus par les statuts de l'association.

Cette observation est aussi valable pour la FAKT et le COA où l'absence de ces critères a souvent engendré une participation systématique aux compétitions internationales avec de nombreux accompagnateurs, ce qui a grevé lourdement leur budget compte tenu, notamment, de la dévaluation du dinar (67,36% en moyenne des dépenses totales de 20.453.060 DA effectuées par la FAKT de 1990 à juin 1993).

Enfin, il a été constaté que l'opportunité de certaines opérations n'entre pas a priori dans le cadre d'une utilisation rationnelle des subventions allouées par le M.J.S.

En effet, une certaine disproportion est constatée entre les financements consentis et leur impact sur la jeunesse notamment au niveau des actions assurées par l'AAPALEJ.

2.2-F.A.C.J

La subvention de 13.560.000 DA accordée au titre de 1993 est destinée à assurer la couverture financière des frais d'organisation de l'université d'été 1993.

Selon le bilan financier arrêté au 31 décembre 1993 présenté par la F.A.C.J, cette opération aurait coûté 12.558.000 DA, soit 92,61% du montant alloué.

Les documents présentés ne comportent aucune information sur les opérations relatives à l'organisation de cette université d'été. Il est indiqué seulement que cette manifestation a concerné les étudiants des six universités de ANNABA, BEJAIA, ORAN, MOSTAGANEM, JIJEL et BOUMERDES sans aucun détail sur le nombre de bénéficiaires de ce cycle.

Les anomalies et irrégularités dans le fonctionnement des associations ne se limitent pas aux seuls constats qui précèdent ; la Cour ayant relevé, par ailleurs, que certaines associations apparaissent comme des démembrements des services du MJS plutôt que comme des partenaires dans la mise en oeuvre de la politique nationale sportive et de jeunesse, en ce sens que :

- elles sont, pour certaines, dirigées par des fonctionnaires du MJS, telle la FACJ.

- elles ont souvent pris en charge des dépenses pour le compte des services du MJS. C'est le cas notamment du COA et L'AAPALEJ.

En effet, l'examen des comptabilités du C.O.A et de l'A.A.P.A.L.E.J a mis en évidence le règlement de dépenses étrangères à l'objet de la subvention allouée. Ces règlements concernent des factures impayées des services déconcentrés et du ministère de la jeunesse et des sports.

Le détail de ces paiements, effectués en violation des clauses des contrats-programmes conclus entre le ministère de la jeunesse et des sports et ces deux associations, se présente comme suit :

- le C.O.A a réglé, sur le montant d'une subvention qui lui a été allouée en 1993 (4.573.853 DA), les factures relatives à certaines opérations de dépenses réalisées par le ministère. La reconstitution établie dans la limite des pièces comptables disponibles totalise la somme de 3.818.810,04 DA.

- L'AAPALEJ a pris en charge, sur la subvention qui lui a été allouée, le paiement de la facture d'acquisition de fournitures de bureau de 60.715,16 DA effectuée au profit des services de la wilaya, de la fonction publique et du contrôleur financier relevant du ministère de l'économie.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour suggère :

- la définition, en concertation avec le mouvement associatif, d'une politique en direction de la jeunesse et la mise en place de la stratégie à même de permettre l'atteinte des objectifs tracés;

- l'utilisation efficiente des concours financiers accordés par l'Etat au mouvement associatif notamment par le strict respect du dispositif réglementaire mis en place par le ministère de la jeunesse et des sports pour l'octroi et le suivi des subventions ;

- la mise en place rapide des organes de gestion et d'orientation prévus par le décret exécutif n°90.253 du 01 septembre 1990 relatif aux centres d'information et d'animation de la jeunesse (C.I.A.J) pour impulser leurs activités ;

- la prise en urgence de dispositions réglementaires en la forme d'un arrêté conjoint du ministre de la jeunesse et des sports et du ministre de l'économie et, le cas échéant, du ou des ministres concernés, tel que prévu par l'article 22 (a) du décret n°89.236, non seulement en vue de la fixation des taux des participations du pari sportif algérien (P.S.A) et de la société des courses hippiques et du pari mutuel (S.C.H.P.M.U) mais également pour la détermination des modalités de répartition des autres ressources prévues à l'article sus-visé.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Les éléments d'information utiles, au titre des réponses apportées aux observations émises par vos services et contenues dans la note d'insertion au rapport annuel 1995 relative au soutien de l'État aux pratiques Sportives et de jeunesse, suivent :

Au plan de la démarche

Il y a lieu tout d'abord de rappeler que les investigations menées par les représentants de la Cour des comptes se sont déroulées dans les conditions très particulières, marquées par l'absence d'un calendrier prenant en considération les charges et obligations des parties concernées.

Cette mission aurait pu se dérouler sur la base d'un programme précis arrêté de manière concertée entre les structures centrales et les représentants de l'Insitution.

La désignation d'un chef de projet parmi les cadres de la direction de l'administration et des moyens ou du cabinet aurait facilité la collecte et la mise à disposition de toutes les données et documents qui seraient sollicités par l'autre partie. En l'absence d'une telle démarche, les interventions tantôt sollicitées et le plus souvent inopinées des représentants de la Cour des comptes n'ont pas facilité l'organisation de la mission.

La multitude des intervenants au titre de l'administration centrale et la mise à disposition des missionnaires de différents documents, dont certains non officiels ou à l'état de projet, ont conduit à certaines conclusions erronées.

Au plan structurel et organisationnel

Il y a lieu de rappeler tout d'abord que l'année 1991 est considérée comme une étape de réhabilitation du secteur du sport à la faveur du réaménagement gouvernemental et ce après sa disparition de l'organigramme du ministère antérieurement appelé ministère de la jeunesse.

Cette importante période, postérieure à la promulgation de la loi n°89-03 du 14 février 1989 relative à l'organisation et au développement du système national de culture physique et sportive, au lieu d'être consacrée à la mise en oeuvre du nouveau dispositif législatif et réglementaire tant attendu, s'est distinguée par une remise en cause totale des acquis : fruits d'une évaluation et d'une réflexion de plusieurs années.

Une grande partie des anomalies constatées dans la gestion des structures et organes du sport auraient pu être évitées et ce sans recourir à la suppression des structures centrales initialement chargées du sport, remplacées à cette époque par des structures légères appelées d'abord secrétariat aux sports, puis par une délégation aux sports.

A titre d'exemple, les rares textes d'application de la loi n°89-03 sus-citée qui ont été publiés se sont écartés de l'esprit de cette dernière, alors que tous les textes d'application de cette dernière devaient recevoir leur plein et entier effet au plus tard le 31 décembre 1991 comme le stipule l'article 83 du titre 05 portant dispositions transitoires et que tous les projets de textes ont été élaborés.

Observations particulières

Les investigations de la Cour des comptes ont porté sur le comité olympique algérien et la fédération algérienne de Karaté-Do et Taekwendo. Ces deux échantillons ne sont pas représentatifs de l'ensemble des structures d'organisation et d'animation du sport pour des raisons diverses.

Pour le comité olympique algérien et de par les missions que lui confère la charte olympique, son action est à dominante portée sur la préparation et participation de l'élite nationale aux compétitions sportives internationales. Elle a, dans ce cadre, bénéficié de moyens conséquents et de conditions particulières. Quant à la mise en place des structures permanentes citées dans le rapport, ces dernières ont été mises en oeuvre. Ainsi les pouvoirs publics ont mis à la disposition du comité olympique algérien des personnels administratifs et techniques permanents.

Cette mise à disposition a été confortée par l'article 41 de l'ordonnance n°95-09 du 25 février 1995 et du contrat-programme conclu avec cette dernière. En vertu de cet article, toutes les structures, fédérations, ligues, clubs, bénéficieront également de cette mesure. Elles seront dotées, en tant que de besoin, par le ministre chargé des sports, de personnels et/ou de services techniques et administratifs dans des conditions et selon des modalités fixées par voie réglementaire.

S'agissant de la fédération algérienne de Karaté-Do et Taekwendo, les carences signalées et les observations formulées ont déjà été prises en charge par les services concernés du ministère de la jeunesse et des sports. Car, effectivement, cette fédération s'est distinguée par l'irrégularité de sa situation statutaire et par l'opacité de sa gestion, ce qui a provoqué le gel du versement de la subvention au titre de l'exercice 1995 puis le retard du versement des crédits alloués au titre de l'année 1995-1996, en attendant la présentation de l'ensemble des documents exigés par le contrat-programme notamment le bilan moral et financier et les quitus des commissaires aux comptes.

Le soutien financier accordé aux associations sportives de performances (ASP) n'est pas lié uniquement au désengagement de certaines entreprises publiques et économiques (conformément aux lois d'orientation sur les EPE n°88-01 du 12 janvier 1988) comme signalé dans le rapport, mais il relève de la volonté de l'Etat de prendre en charge les différents niveaux de cette pratique : "le développement de la pratique sportive de performance incombe à l'Etat et aux structures d'organisation et d'animation avec le concours des collectivités locales et entreprises publiques, selon l'article 13 de la loi n°89-03".

"La prise en charge du sport d'élite et de haut niveau incombe à l'Etat et aux collectivités locales avec le concours des fédérations sportives nationales concernées, et du comité national olympique selon l'article 100 de l'ordonnance n°95/09".

"L'absence d'effort de réduction du recours à l'assistance financière du ministère de la jeunesse et des sports" relevé par le rapport de contrôle est une conclusion que nous ne partageons pas pleinement. Bien que les textes en vigueur initiés par le ministère de la jeunesse et des sports favorisent la prospection des ressources extra-budgétaires par le recours à la gestion et à la commercialisation des spectacles sportifs, la publicité et le parrainage, la situation actuelle de l'économie nationale n'a pas permis d'optimiser les efforts entrepris par certaines structures d'organisation et d'animation du sport. Cependant, il y a lieu de relever que ce créneau de financement a été exploité en dépit des facteurs limitants.

La gestion du système de partenariat

Conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, les relations de partenariat avec le mouvement sportif associatif ont été définies et codifiées par l'arrêté ministériel n°002 du 13 janvier 1992 complété et révisé par l'arrêté 01 du 05 janvier 1992 complété et révisé par l'arrêté 01 du 05 janvier 1994 portant modèle de cahier de charges relatif au concours financier de l'Etat accordé aux structures sportives d'organisation et d'animation. Cette démarche nouvelle a connu de grandes difficultés dans la mise en oeuvre progressive mais elle a le mérite de révéler les carences de la situation antérieure et de contribuer à la mise en place d'outils et de mécanisme favorisant la transparence. La mise en oeuvre ainsi que leur évaluation et le contrôle systématique des ressources et moyens mis à la disposition du mouvement associatif sportif ont depuis cette date connu une grande amélioration.

Cette approche a été également confortée par les dispositions de l'ordonnance n°95-09 et des textes subséquents notamment ceux relatifs aux fédérations, ligues et à la gestion des fonds de wilaya.

Les enseignements tirés à la faveur de la mise en oeuvre des contrats-programmes conclus avec le comité olympique algérien et les fédérations sportives ont permis l'enrichissement progressif du modèle type par l'introduction à partir de l'année 1996 de nouvelles dispositions telles que :

- crédits chapitrés et grevés d'affectations spéciales ;*
- transfert des crédits d'un chapitre à l'autre subordonné à l'accord du ministère de la jeunesse et des sports consacré par un avenant du contrat ;*
- mesures d'austérité et d'orthodoxie ;*
- critères d'excellence et d'obligation de résultats pour toutes les opérations engagées notamment celles liées à la participation aux compétitions internationales à l'étranger ;*
- obligation de présentation des bilans moral et financier, des rapports et quitus des commissaires aux comptes après leur présentation préalable à l'appréciation des assemblées générales respectives dont la périodicité du cycle annuel est imposée.*

Le processus de recomposition du système national de culture physique et sportive engagé durant cette année par le renouvellement des structures d'organisation et d'animation du sport impulsera certainement une dynamique nouvelle au développement et à la promotion du sport à la faveur du parachèvement de la mise en oeuvre de toutes les dispositions de l'ordonnance n°95-09 qui intègrent l'ensemble des objectifs et orientations des services de la Cour des comptes.

Fonctionnement du fonds national de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives

Si les conclusions du rapport traduisent effectivement la situation qui a prévalu jusqu'en 1994, il n'en demeure pas moins qu'à la suite de la mission effectuée par les magistrats de la Cour des comptes et compte tenu de leurs remarques, observations et suggestions des actions de normalisation du fonctionnement du fonds national et de redynamisation de ses activités ont été depuis, engagées, tant au niveau de l'organisation interne qu'au niveau de l'octroi des subventions et de l'action d'investissement.

-Au plan du fonctionnement

**L'organe d'administration du fonds national -le conseil d'orientation- a été réactivé au cours du dernier trimestre de l'année 1994 et depuis, il s'est réuni à neuf (09) reprises. Il a eu à connaître la réalité à travers les dossiers suivants :*

- les programmes de travail annuel et pluriannuel, ainsi que les bilans d'activité des années écoulées ;*
- les projets de programmes d'investissement ;*
- les conditions et modalités de répartition des revenus et subventions ;*
- les états prévisionnels de recettes et de dépenses de l'entreprise ;*
- les projets d'organisation interne et de règlement intérieur du fonds ;*
- les contrats, conventions et autres transactions engageant le fonds.*

**En matière d'organisation, le fonds national est maintenant doté d'un organigramme évolutif dont la configuration traduit les principales missions et fonctions de l'établissement à savoir :*

- la fonction investissement ;*
- la fonction promotion ;*
- la fonction inspection et contrôle.*

**En matière de personnel, les effectifs du fonds national sont restés figés et tournent autour de 20 agents, alors que les agents pris en charge financièrement ont été réduits très sensiblement. L'administration du fonds national s'attelle avec la tutelle à normaliser les cas restants.*

- Au plan financier

.En matière de recettes

S'il est vrai que les textes d'application réglementaires prévus à l'article 22 du décret exécutif n°89-236 du 1er décembre 1989 n'ont pas été promulgués à ce jour, il n'en demeure pas moins que la détermination de nos quotes-parts provenant des produits des activités du pari sportif algérien (PSA) et de la Société des courses hippiques et du pari mutuel (S.C.H.P.M) a été rendue possible par l'application des dispositions:

-de l'arrêté interministériel du 05.09.1989 fixant le taux et désignant les bénéficiaires des prélèvements à opérer sur les enjeux du pari mutuel.

-du décret n°88-186 du 04.10.1988 sachant que ces dispositions demeurent toujours en vigueur conformément à l'article 72 de la loi de finances complémentaire pour 1990 qui a prononcé la clôture du compte d'affectation spéciale n°302-036 et de l'instruction n°006 du 07 octobre des services du ministère de l'économie qui a précisé que les missions dévolues à ce compte sont désormais confiées au fonds national.

De plus, des décisions ministérielles codifiant les relations FN-PSA ont été prises pour :

- la répartition des montants des enjeux du produit PSA (dont la quote-part revenant au fonds).
- la périodicité des versements ;
- la communication du chiffre d'affaires réalisé.

Si avec le PSA les relations se sont nettement améliorées, il n'en est pas de même pour la S.C.H.P.M qui a interrompu le versement des quotes-parts revenant au fonds national depuis trois exercices ; ce qui a engendré un contentieux actuellement soumis à l'arbitrage de la tutelle.

.En matière de dépenses

Conformément aux dispositions de la délibération n°6 prise par le conseil d'orientation lors de sa réunion du 20 février 1995, la répartition des recettes du fonds national est fixée comme suit :

- *8 %pour le fonctionnement ;
- *22% pour les investissements ;
- *70% pour les subventions.

Le montant réservé aux programmes des investissements, étant grevé d'affectation spéciale, se trouve abrité dans un compte en attendant la maturation de la finalisation des projets envisagés.

Pour ce qui est du soutien financier direct au mouvement associatif, il y a lieu de souligner que :

-le plan de financement des activités de sport et de jeunesse et le niveau global d'intervention du fonds dans le cadre des priorités sectorielles sont soumis préalablement à l'avis du conseil d'orientation ;

-une commission centrale d'étude et de répartition des subventions a été instituée depuis 1994, date de la publication des arrêtés des 05 janvier et 02 février portant modèle-type de contrat relatif à l'aide et concours financier de l'Etat aux fédérations sportives et associations nationales de jeunesse.

Le suivi et le contrôle de l'utilisation des ressources octroyées sont assurés grâce aux dispositions suivantes :

-la passation d'un contrat-programme fixant les droits et obligations de chaque partie, ainsi que les modalités d'accès aux subventions ;

-les subventions accordées sont grevées d'affectation spéciale ne pouvant en aucun cas faire l'objet de transfert ;

-la libération des subventions par tranche après présentation du rapport financier y afférent ;

-les associations bénéficiaires sont soumises aux contrôles périodiques et a posteriori des services compétents du ministère de la jeunesse et des sports et des autres organes habilités par les pouvoirs publics ;

-la présentation du bilan moral et financier approuvé par l'assemblée générale de l'association est un préalable à l'attribution de toute subvention.

-Au plan de l'investissement

Il est vrai que la fonction "investissement" a été quelque peu négligée ; cela est dû surtout à la raréfaction des disponibilités financières engendrée par le fait que le fonds national a suppléé le désengagement des entreprises publiques dans le domaine du soutien aux associations sportives.

La situation financière s'étant maintenant améliorée, le fonds a présenté au conseil d'orientation qui s'est réuni le 25.11.1996 son programme d'investissement constitué de trois projets dont les études préliminaires ont été approuvées.

09-LA PRISE EN CHARGE DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR PAR LES C.H.U ET E.H.S

En vue d'une meilleure prise en charge des besoins sanitaires de la population, les pouvoirs publics ont opté dès 1985 pour un système national doté de services de santé décentralisés, sectorisés et hiérarchisés.

Cet ensemble conçu pour fonctionner de manière complémentaire est constitué de quatre niveaux de spécialisation de soins :

-soins de premiers secours confiés aux structures extra-hospitalières (salles de consultations et de soins, maternités urbaines et rurales, dispensaires...),

-soins généraux du ressort des hôpitaux de daïra ou de wilaya,

-soins spécialisés fournis par les établissements hospitaliers spécialisés (EHS) tels que les hôpitaux psychiatriques, les hôpitaux de rééducation fonctionnelle (cf.décret n°81-243 du 05 septembre 1981 portant création et organisation des établissements hospitaliers spécialisés).

-soins hautement spécialisés dispensés par les centres hospitalo-universitaires (C.H.U) (cf.décret n°86-25 du 11 février 1986 modifié portant statut-type des centres hospitalo-universitaires).

Cette hiérarchisation, en confiant les fonctions sanitaires de base aux structures légères, devait permettre aux CHU et EHS de se consacrer exclusivement à leurs missions statutaires de recherche et de formation dans les domaines médical et de soins spécialisés et hautement spécialisés.

Dans la pratique, ce système d'organisation et de fonctionnement n'a pas résisté au poids des contraintes techniques et humaines auxquelles sont confrontés les établissements de santé :

-d'une part, eu égard aux défaillances des structures extra-hospitalières et des secteurs sanitaires, les établissements spécialisés (E.H.S et C.H.U) ont détourné leurs activités vers les prestations de médecine générale au détriment de leurs missions statutaires ;

-d'autre part, certains établissements spécialisés se sont vu imposer la prise en charge de missions que ni leur statut ni les moyens mis à leur disposition ne leur permettaient de mener dans des conditions normales (cas notamment de l'établissement de Frantz-Fanon qui, malgré l'extension de son champ d'activité à des spécialités médico-chirurgicales exercées normalement au niveau d'un C.H.U, est toujours régi par les dispositions relatives aux E.H.S classés à un niveau inférieur).

En raison de cette situation, les pouvoirs publics ont initié en avril 1994 une évaluation du secteur à laquelle avait été associée la Cour des comptes. Les différents contrôles effectués sur la gestion des établissements de santé ont permis de formuler une série d'observations suivies des recommandations qui paraissaient nécessaires pour un redressement rapide des insuffisances, des irrégularités et des anomalies qui affectaient le bon fonctionnement de ces établissements⁽¹⁾.

Une année après la notification de ses observations à la tutelle et aux gestionnaires concernés, la Cour a jugé opportun de vérifier si ses recommandations ont été suivies d'effet.

A cet égard, la Cour observe que les mesures initiées restent mitigées. Si quelques établissements ont consenti de réels efforts pour opérer les redressements nécessaires, d'autres semblent se complaire dans la situation dégradée où ils se trouvent.

La présente synthèse a pour objet, tout en rappelant succinctement pour chaque fonction évaluée les constats relevés, de faire le bilan de la prise en charge des recommandations de la Cour.

Ce bilan s'articule autour des points suivants :

I/La gestion des personnels des C.H.U et E.H.S.

II/Le financement.

III/La gestion des médicaments.

IV/Les infrastructures.

V/Les inventaires.

VI/L'alimentation.

I-La gestion des personnels des C.H.U et E.H.S

De nombreuses insuffisances ont caractérisé la gestion des personnels des établissements de santé dont certaines affectent le niveau de satisfaction de la demande en soins de la population.

Ces insuffisances communes à la quasi-totalité des établissements contrôlés sont relatives à :

-la sous-qualification des personnels administratifs et médicaux et au sous-encadrement des services médicaux ;

(1)Sept centres hospitalo-universitaires (CHU) du centre, de l'est et de l'ouest (Alger-centre, Alger-est, Blida, Constantine, Sétif, Oran, Sidi-Bel-Abbès) et 5 établissements hospitaliers spécialisés (EHS) du centre Azur-plage, Chéraga, Tixeraine, Frantz-Fanon, Zmirli) ont été concernés par le contrôle de la Cour des comptes.

-l'absence de détermination d'effectifs normalisés et d'une politique de recrutement ;

-la prise en charge par les établissements des rémunérations de personnels en activité dans d'autres structures.

Dans le souci de faire améliorer cet aspect de la gestion, la Cour des comptes a notamment recommandé :

- de procéder à la normalisation des effectifs par service et par établissement;
- de mettre en place une politique de recrutement;
- de cesser la prise en charge des personnels détachés, y compris ceux affectés au ministère de la santé.

Une année après ces recommandations, les insuffisances ci-dessus en cause subsistent encore au niveau de certains établissements.

1-Une sous-qualification et un sous-encadrement persistant

Les postes d'encadrement administratif et médical demeurent vacants dans de nombreux établissements.

Le défaut d'établissement des effectifs normalisés n'a pas permis de rendre exhaustivement compte de la situation de ces personnels pour l'ensemble des établissements visités.

1.1-Sous-qualification du personnel administratif

Si des recrutements ont été opérés notamment par le C.H.U de Constantine et les E.H.S de Chéraga, Azur -plage et Zmirli, en revanche un déficit important subsiste au C.H.U de Sidi-Bel-Abbès (8 postes dont celui de directeur de l'administration générale) et à l'E.H.S de Chéraga (48 postes) et de Tixeraine (effectif indéterminé).

A défaut de personnel administratif qualifié, la direction des services administratifs de certains établissements a été confiée à des agents ne présentant pas le profil requis (C.H.U de Sidi-Bel-Abbès, C.H.U de Blida (Unité de Koléa) et E.H.S Azur-plage). L'inadéquation entre le profil exigé et celui des titulaires des postes a atteint des proportions critiques au niveau des deux derniers établissements cités.

A l'unité de Koléa relevant du C.H.U de Blida, les postes de directeurs adjoints des services économiques et de l'infrastructure sont, en méconnaissance des dispositions de l'article 32 du décret n°91-108 du 27 avril 1991 portant statut particulier des directeurs d'administration sanitaire (D.A.S), occupés par des ouvriers professionnels de 1ère catégorie.

Dans le même ordre d'idées, au niveau de l'E.H.S Azur-plage les services des finances, infrastructures et équipements et les bureaux des approvisionnements et de la comptabilité matière sont tous dirigés par des ouvriers professionnels ou des conducteurs.

Les gestionnaires en poste à la date du contrôle n'ont pris aucune mesure pour mettre fin à ces anomalies consignées dans le rapport qui leur a été notifié.

1.2-Insuffisance de l'encadrement médical

La même situation de sous-encadrement caractérise les services médicaux. Le déficit enregistré dans cette catégorie professionnelle a des répercussions négatives aussi bien sur la formation et la recherche médicale que sur les conditions de prise en charge des malades.

Ainsi, de nombreuses directions de services spécialisés sont sans encadrement. A cause de cette défaillance, ces services destinés à prodiguer des soins hautement spécialisés se sont confinés dans des prestations relevant de la médecine générale pouvant être assurées dans les structures sanitaires de base.

Cette situation est particulièrement aiguë au niveau des établissements de Sidi-Bel-Abbès, Constantine, Sétif et l'E.H.S Frantz-Fanon.

Dans ces établissements, de nombreux services spécialisés n'ont pas, à la date de cette évaluation, de titulaires remplissant les conditions de titres requis.

Au C.H.U de Constantine, les services de médecine : nucléaire, gastro-entérologie, dermatologie, néphrologie, neuro-chirurgie, urologie, pharmacologie, immunologie, toxicologie, chimie hormonale, chirurgie maxo-faciale, sont démunis de l'encadrement nécessaire.

Comme il a été relevé plus haut, l'extension des activités de l'E.H.S Frantz-Fanon n'a pas été accompagnée par la mise à la disposition de cet établissement des personnels hospitalo-universitaires qualifiés pour assurer les missions de formation, de recherche et de soins médicaux spécialisés ; ce qui contraint l'établissement à confier la direction des services spécialisés d'ophtalmologie, de rééducation fonctionnelle et de psychiatrie à des maîtres assistants.

Parmi les établissements subissant cette contrainte, la situation du C.H.U de Sidi-Bel-Abbès est la plus critique. Seuls quatre (04) postes de chefs de services, sur les trente trois (33) postes disponibles, ont été pourvus.

Outre les inconvénients qui en résultent pour les malades, obligés de rechercher les mêmes soins dans d'autres centres spécialisés, dans d'autres régions, souvent confrontés eux-mêmes aux mêmes problèmes, cette situation handicape les établissements (C.H.U et E.H.S) dans l'accomplissement de leurs missions statutaires de recherche et de formation médicale.

Au C.H.U de Sétif, compte tenu de l'insuffisance du personnel hospitalo-universitaire, l'effectif des résidents et externes a connu une forte fluctuation telle que l'illustre le tableau ci-après :

RÉSIDENTS		EXTERNES	
1991	102	1991	161
1992	120	1992	00
1993	64	1993	318
Au 30 avril 1994	16	au 30 avril 1994	02

Dès lors que cette question de l'encadrement médical n'a pas été résolue, il est difficile de prévoir à court terme une amélioration des prestations de soins, de formation et de recherche en sciences médicales.

A titre illustratif, l'E.H.S. Frantz Fanon, sur une demande exprimée de 06 professeurs, 03 docents, 12 maîtres assistants et 15 médecins spécialistes, n'a obtenu l'affectation que de 07 médecins généralistes.

2-Lenteurs dans la mise en place d'une politique de recrutement

Suite aux recommandations de la Cour, la tutelle a donné des instructions à l'ensemble des établissements pour préparer et finaliser les tableaux de leurs effectifs en attendant l'adoption des statuts de l'établissement public de santé examinés au niveau du comité interministériel institué le 25 juin 1994. Cette opération destinée à la normalisation des effectifs était toujours en cours à la date des investigations de la Cour.

Concernant les recrutements, le ministère de la santé publique a élargi l'accès aux fonctions d'encadrement administratif aux titulaires de la licence de l'enseignement supérieur et aux fonctionnaires justifiant de grades équivalents.

2.1-Prise en charge des personnels détachés

A l'exception de l'E.H.S Chéraga, tous les autres établissements concernés par cette observation (E.H.S Frantz-fanon, C.H.U de Blida, de Sétif et d'Alger-Centre) n'ont pas, à la date des vérifications, fait application des recommandations les invitant à cesser la prise en charge des personnels détachés dans les structures du secteur de la santé.

Cette prise en charge qui grève le budget des établissements a été évaluée :

- de 1988 au 31 mai 1994 à 12.250.422,05 DA pour le C.H.U de Blida,
- du 01 janvier 1994 au 31 mai 1994 à 559.284,35 DA pour l'E.H.S Frantz-Fanon.

Ces personnels administratifs et médicaux ont été pris en charge financièrement, dans de nombreux cas, sur injonction de la tutelle. Aussi, les responsables des établissements concernés demeurent en attente des instructions du ministère de la santé et de la population (MSP) pour décider des suites à réserver à ces cas de détachements irréguliers.

2.2-Régularisation et mise à jour de la situation administrative des personnels

La situation des différents agents remplissant les conditions de titularisation, d'intégration, d'avancement et de promotion a été assainie dans les différents établissements ayant des retards dans ce domaine (cas notamment de l'hôpital Zmirli et des E.H.S de Tixeraine et de Chéraga).

Concernant les départs en retraite, la majorité des établissements concernés par cette mesure ont pris les dispositions réglementaires pour faciliter le départ de tous les personnels remplissant les conditions requises.

Les seuls établissements accusant des retards dans la régularisation administrative de leurs personnels sont : le C.H.U de Sidi-Bel-Abbès (retard dans le mandatement des rappels dus) et le C.H.U de Blida (nomination de titulaires pour les postes d'encadrement vacants et liquidation des dossiers de certains cadres ayant atteint l'âge légal de départ en retraite)

II-Le financement

Le contrôle effectué en 1994 a mis en évidence :

- la faible maîtrise des informations en matière de détermination des besoins de financement ;
- l'insuffisante exploitation des diverses ressources potentielles alors que les établissements sont redevables d'une dette évaluée à près d'un milliard de DA ;
- la rigidité des procédures budgétaires qui limite la marge de manoeuvre des établissements.

En vue d'une meilleure efficacité de l'action des établissements la Cour a recommandé :

- d'asseoir les prévisions budgétaires sur des objectifs fondés sur l'activité réelle des établissements ;
- d'exploiter les ressources propres à hauteur des possibilités qu'elles offrent ;
- d'assouplir les dispositions du décret n°89-198 du 7 novembre 1989 fixant les conditions de répartition des recettes et des dépenses prévues au titre des budgets des établissements publics à caractère administratif régis par les dispositions statutaires communes en vue de donner aux établissements de santé la possibilité de procéder par eux-mêmes aux virements de crédits d'un chapitre à un autre au sein d'un même titre.

Dans l'ensemble, les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été suivies d'effet, ce qui explique la persistance des insuffisances relevées lors du contrôle.

Pour ce qui est de l'établissement des prévisions de dépenses, malgré les efforts entrepris par les établissements pour produire une information comptable fiable pour la détermination de leurs besoins, il subsiste encore certaines lacunes (le volume d'activité, l'évolution des prix...) qui rendent insuffisante la maîtrise des paramètres pris en compte dans l'élaboration du budget.

S'agissant des recettes, l'aisance financière conférée par l'Etat (subventions...) n'a pas incité les gestionnaires à faire des efforts en vue de la mobilisation des autres ressources telles que les produits des prestations assurées au profit de la CNAS qui, malgré leur importance dans le budget (37% en moyenne pour l'ensemble des établissements de santé de 1991 à 1993), ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux par les établissements.

A titre illustratif, le C.H.U Alger-Est qui dispose d'une capacité annuelle de 13800 séances d'hémodialyse n'a facturé que 2178 séances pour un montant de 2.245.518 DA correspondant à un taux d'utilisation des capacités de 16%.

En outre, les sources de financement propres, constituées notamment par la contribution des personnels et étudiants aux dépenses d'alimentation (au C.H.U de Sidi-Bel-Abbès le manque à gagner est estimé à 18% des repas servis au personnel en 1993), les prestations d'analyse et de radiologie non facturées, les sommes indûment versées (12.561.000 DA à fin 1993 au C.H.U d'Oran) et les ressources spécifiques (vergers, cafétéria...), ne sont toujours pas exploitées.

III-La gestion des médicaments

La Cour des comptes a relevé que le ministère de tutelle a accordé, par note n°668/MSP du 25 juin 1989, le bénéfice de la gratuité des médicaments et prestations aux personnels des établissements et à leurs ayants droit alors que l'enveloppe budgétaire allouée à cette rubrique ne permet pas de faire face aux besoins exprimés (les crédits alloués représentent en moyenne 40% des besoins en médicaments).

Cette gratuité est évaluée, au titre de l'année 1993, à 14.103.226 DA pour les établissements de Sidi-Bel-Abbès, Alger-centre, Constantine, Sétif et Alger-est.

Cette pratique, conjuguée aux dysfonctionnements observés au niveau des pharmacies d'hôpitaux, a rendu inévitables les ruptures de stocks touchant même les produits médicaux considérés comme essentiels, tels que les psychotropes, neuroleptiques, les produits d'anesthésiologie, les analgésiques, les morphiniques, l'insuline...

En application des recommandations établies à la faveur du contrôle de mai 1994, la gestion du médicament a connu, malgré les imperfections qu'elle recèle encore, une sensible amélioration dans la majorité des établissements.

La cession gratuite des médicaments et produits à usage médical effectuée au profit des personnels et de leurs ayants droit a été interdite par la circulaire n°03/MSP/CAB du 13 juillet 1994.

Au plan organisationnel, le cadre défini par la circulaire n°006 du 30 septembre 1992 rappelant les responsabilités en matière de gestion des produits pharmaceutiques en milieu hospitalier, est mis en place dans la quasi-totalité des établissements.

Les procédures de gestion, de sauvegarde et de contrôle prescrites par la circulaire précitée sont scrupuleusement observées aux C.H.U de Constantine, Blida, Alger-est, Oran, Alger-centre, à l'E.H.S de Tixeraine et à l'Hôpital Zmirli.

Cette rationalisation du travail des pharmacies permettra de substantielles économies aux différents stades de l'approvisionnement, de la distribution et du stockage grâce notamment à une meilleure maîtrise de l'expression des besoins et des contrôles opérés à tous les niveaux.

Les infrastructures de stockage, prévues pour la conservation du médicament, ont connu des aménagements au niveau des établissements de Constantine, Oran et Zmirli.

Ces mesures n'ont pas cependant fait disparaître totalement les déficiences observées dans les conditions de stockage et de sécurité.

Des lacunes importantes caractérisent encore cet aspect de la gestion des médicaments au C.H.U de Sidi-Bel-Abbès et à l'E.H.S de Tixeraine.

L'informatisation de la gestion des produits pharmaceutiques, inscrite au titre des priorités du secteur, est prise en charge dans l'ensemble des établissements. Cette opération rencontre cependant quelques problèmes dans sa mise en oeuvre au C.H.U Alger-est (problème technique de saisie à l'unité hospitalière de Kouba) et au C.H.U de Sidi-Bel-Abbès (les agents formés sur le logiciel ont quitté l'établissement).

IV-Les infrastructures

La Cour avait rappelé dans son rapport l'état vétuste des infrastructures à cause notamment de l'ancienneté des constructions. C'est particulièrement le cas des C.H.U d'Oran, Constantine, Blida ainsi que des E.H.S Tixeraine et Frantz-Fanon qui nécessitent pour leur entretien des réparations fréquentes et coûteuses.

Eu égard aux recommandations formulées par la Cour des comptes, des mesures ont été prises par les établissements pour améliorer ou préserver leurs infrastructures.

Ce programme d'aménagement et de réfection visant l'amélioration des infrastructures sanitaires est en cours au niveau des C.H.U de Constantine, Blida, Sidi-Bel-Abbès et l'E.H.S Tixeraine. Il est financé sur les budgets des établissements, sauf pour l'E.H.S de Tixeraine dont les travaux sont inscrits à l'indicatif du budget de la direction de la santé publique.

Malgré les mesures prises pour assainir l'état de leurs infrastructures, de nombreuses structures médicales prévues par les statuts types n'ont pas été mises en place en raison notamment des retards enregistrés dans la réalisation des programmes arrêtés (service hémodyalyse, buanderie, bache d'eau au C.H.U de Sidi-Bel-Abbès et hôpital de 120 lits à l'E.H.S de Tixeraine).

Dans certains autres établissements, le fonctionnement des services médicaux est perturbé par les problèmes d'ordre technique (cas de l'E.H.S Azur-Plage où les 8 pompes constituant le système de remplissage et de régénération de la piscine d'hémodyalyse sont en panne).

Cet établissement est, par ailleurs, bordé par une excavation de 15 m de profondeur en moyenne, consécutive à une exploitation intensive et anarchique de la sablière de Zeralda.

Le réservoir de la station de pompage et de traitement de l'eau de l'établissement, situé en bordure immédiate de cette excavation, est menacé d'effondrement et, à terme, c'est tout l'établissement qui menace ruine.

Il est à noter que la clôture et le réseau d'assainissement de l'hôpital ont été déjà rompus à certains endroits, c'est dire que les risques sont réels.

V-Les inventaires

La Cour des comptes a constaté en 1994 que les conditions permettant la préservation et la sauvegarde des patrimoines mobiliers et immobiliers n'étaient pas réunies dans les établissements visités, du fait notamment de la marginalisation de la fonction "inventaire", de la méconnaissance de la réglementation en vigueur et de la défaillance des circuits d'information.

En outre et concernant particulièrement les équipements médicaux, la Cour a relevé que :

-d'une part, l'ensemble des établissements n'ont pas une connaissance exhaustive de la consistance, de la valeur d'acquisition, de l'affectation et de l'état de leurs équipements,

-d'autre part, les inventaires physiques ne sont pas effectués régulièrement par les différents établissements. Les seules opérations d'inventaire physique réalisées à la date de l'établissement du rapport de contrôle remontent à 1988 (C.H.U Alger-centre) et 1990 (C.H.U Sétif).

Ces équipements médicaux indispensables pour le fonctionnement des services hospitaliers sont caractérisés par de fréquentes pannes atteignant des proportions dommageables au niveau de certains établissements, tels que le C.H.U Constantine, où les équipements recensés en panne représentent 48% du parc d'équipements médicaux.

Aux C.H.U d'Alger-Centre et E.H.S de Tixeraine, ces taux atteignent respectivement 40% et 43%.

Les perturbations engendrées par ces immobilisations ont des incidences sur l'activité et l'accueil des malades. Ces insuffisances ont fait l'objet de recommandations de la Cour tendant à :

***En ce qui concerne les biens meubles et immeubles, à l'exclusion des équipements médicaux**

-procéder au recensement général des biens meubles et immeubles et en dresser les inventaires conformément aux prescriptions réglementaires prévues notamment par le décret n°91-455 du 23 novembre 1991 relatif à l'inventaire des biens du domaine national ;

-localiser les biens inutilisables ou à réformer et engager la procédure y afférente ;

-clarifier la situation juridique du patrimoine immobilier et réunir tous les documents et pièces s'y rapportant.

Ces opérations, malgré leur importance et le caractère urgent qu'elles revêtent, n'ont pas été correctement prises en charge notamment dans leur aspect matériel.

Des retards sont constatés dans la prise d'inventaire dans la majorité des établissements visités. A la date d'établissement des rapports de contrôle, les opérations de prise d'inventaire finalisées ont concerné uniquement les établissements de Zmirli, d'Alger-Est, de Constantine, de Blida, d'Azur-Plage et 09 pavillons du C.H.U Alger-Centre. Aux C.H.U d'Oran et Sidi-Bel-Abbès, ces prescriptions réglementaires n'étaient pas entamées à la date de cette évaluation.

Dans le cadre de cette même rubrique, on relève l'inobservation des prescriptions réglementaires relatives à l'identification des objets (n° d'inventaire) au niveau de certains établissements (unité de Blida, C.H.U Alger-Centre, Zmirli, C.H.U Alger Est, C.H.U Constantine).

Malgré les mesures prises, la situation du patrimoine immobilier demeure non maîtrisée dans l'ensemble des établissements visités. Les mesures d'assainissement préconisées ne sont pas achevées.

***En ce qui concerne les équipements médicaux**

Dans le cadre de l'assainissement de la gestion des équipements médicaux, la Cour a invité les gestionnaires d'établissements à entreprendre les actions suivantes :

-identifier les équipements en panne susceptibles d'être réparés ou les équipements immobilisés jugés irréparables ;

-remettre en marche les équipements à l'arrêt ;

-généraliser les services de maintenance interne au niveau de chaque établissement, en attendant la mise en place d'une infrastructure de maintenance adaptée à la spécificité du secteur.

Les comptes rendus des visites effectuées sur le terrain ont fait ressortir que les établissements ont pris en charge les recommandations de la Cour des comptes.

Dans leur majorité, ils ont procédé à la mise en place des commissions d'inventaires et de réforme qui, à l'exception, du C.H.U de Sidi-Bel-Abbès, sont à pied d'oeuvre dans les différentes unités visitées.

Concernant les opérations de réforme, les commissions désignées à cet effet ont déjà procédé à la cession des matériels concernés dans certaines unités (C.H.U Alger-Est-unité de Rouiba).

Dans les autres établissements concernés par ces opérations, les procédures de cession sont en cours (C.H.U de Blida, C.H.U de Constantine et E.H.S Azur-Plage).

Au C.H.U Alger-Centre, les matériels retenus pour la réforme ont été finalement conservés pour les besoins propres de l'établissement.

Eu égard à l'indisponibilité de ce type de matériel sur le marché local et au prix excessif de son acquisition à l'étranger, les gestionnaires ont effectué de nombreux prélèvements d'organes sur certains équipements destinés à la réforme. Les pièces ainsi récupérées vont être montées sur d'autres matériels actuellement en panne.

Cette action va permettre la remise en marche de nombreux équipements médicaux.

Enfin, de nombreux établissements ont mis en place des structures internes avec les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer par eux-mêmes la réparation et la maintenance des équipements médicaux dont ils ont la charge (mise en place d'un atelier et désignation d'un responsable chargé de l'utilisation du matériel à Zmirli ; recrutement d'un ingénieur en électronique et de deux techniciens en maintenance à l'E.H.S Frantz-Fanon ; mise en place d'un programme d'entretien préventif et affectation d'un technicien à cette opération au C.H.U Constantine).

Grâce à ces différentes mesures, de nombreux équipements ont été réparés notamment à l'E.H.S Azur-Plage.

Au C.H.U Blida, les équipements à réparer sont listés ; un programme d'acquisition des pièces de rechange sur le budget A.G.I 1995 a été arrêté pour les équipements dont les pannes sont diagnostiquées.

Pour améliorer la qualité de leurs prestations, certains établissements ont engagé des opérations de renouvellement de leurs matériels médicaux. Les opérations en cours concernent les établissements suivants :

-E.H.S Azur-Plage : cet établissement a bénéficié dans le cadre du programme de réduction des transferts pour soins à l'étranger d'un crédit de paiement de 2.130.000 DA en novembre 1994. Dans le cadre de cette opération, une liste d'appareils et de produits à commander a été dressée conjointement par les gestionnaires et le corps médical. Cette commande notifiée au ministère de la santé a été honorée totalement le 11 avril 1995.

Une opération similaire est programmée sur le budget 1995.

-C.H.U Blida : des opérations planifiées ont été inscrites en vue de l'acquisition d'équipements médicaux pour le centre de transfusion sanguine de Koléa pour les blocs opératoires et pour l'exploration.

Malgré les différentes mesures de redressement, prises pour assurer un fonctionnement normal des équipements médicaux, il subsiste de nombreuses insuffisances au niveau des établissements de Tixeraine, Frantz-Fanon et Azur-Plage.

VI-L'alimentation

Des lacunes importantes touchant à tous les aspects de l'organisation et de la gestion de la restauration des malades (approvisionnements, stockage, préparation des repas et hygiène des locaux, contrôle des personnels de cuisine, consistance des menus, distribution des repas...) sont observées dans les établissements concernés par le contrôle de la Cour des comptes.

Concernant l'aspect organisationnel, les nombreuses faiblesses décelées en matière d'absence ou de non-fiabilité des supports utilisés (bons de commande, bons de sortie, registre main courante, fichiers fournisseurs...) n'ont pas été corrigées dans la grande majorité des établissements et notamment aux E.H.S Azur-Plage et Chéraga, aux C.H.U de Sétif, Sidi-Bel-Abbès et Oran.

Les règles de contrôle interne les plus élémentaires continuent d'être ignorées. Les tâches incompatibles d'approvisionnement, de réception et de stockage sont toujours cumulées par les dépositaires dans les établissements de Chéraga et d'Azur-Plage.

Les supports d'information relatifs au coût de revient des repas et à leur destination demeurent soit inexploités, soit mal renseignés lorsqu'ils sont établis.

Au niveau de la réception des marchandises, les organes réglementaires prévus pour procéder à ces contrôles demeurent inexistantes dans la quasi-totalité des établissements.

La commission de réception prévue par la circulaire du ministère de la santé publique n'est pas encore installée dans les C.H.U de Sidi-Bel-Abbès, Sétif et l'E.H.S Frantz-Fanon.

Dans les autres établissements, où elle était déjà instituée (C.H.U Alger-Parnet, E.H.S Azur-Plage et E.H.S Chéraga), il semble en l'absence de procès-verbaux attestant l'accomplissement des formalités de contrôle sur les réceptions que cette commission n'a pas été réactivée, comme cela était recommandé dans les rapports notifiés aux gestionnaires.

Sur le plan des moyens matériels, malgré les correctifs apportés au niveau de certains établissements, les équipements de cuisson, de conservation et de stockage demeurent insuffisants au regard des faiblesses signalées dans les rapports de contrôle.

Concernant la distribution gratuite des repas, la circulaire ministérielle du 13 juillet 1994 a mis fin à cette pratique dans l'ensemble des établissements de santé.

Il convient de préciser que bien que la participation des personnels soit prévue par le budget, leur restauration était dans la plupart des cas assurée à titre gratuit et imputée en conséquence sur les crédits consacrés aux dépenses d'alimentation des malades.

Pour juger de l'importance des crédits prélevés au détriment du budget d'alimentation des malades, la Cour des comptes a procédé à une estimation des dépenses indûment supportées par des établissements sur la base d'une facturation (45 DA/repas).

Pour les cinq établissements constituant l'échantillon, le manque à gagner s'élève à 24.783.000 DA.

Concernant la qualité des repas, le niveau de qualification des personnels de cuisine a un rôle non négligeable. A ce propos, les établissements de Zmirli et Alger-Centre ont entrepris, avec le concours d'organismes spécialisés dans la restauration, de nombreuses actions de formation visant l'amélioration des qualifications techniques des personnels de cuisine.

Par ailleurs, dans le domaine de l'hygiène, des comités chargés du contrôle de la qualité de la nourriture, de l'hygiène corporelle et vestimentaire des malades et des personnels ont été mis en place dans de nombreux établissements (C.H.U Blida, Hôpital Zmirli, E.H.S Tixeraine, C.H.U Alger-Est).

Sur le point relatif aux repas servis au personnel, les nouvelles instructions de la tutelle prises en rappel des dispositions de la circulaire n°1256/MSP/DAMF du 10 juillet 1988, retiennent le principe de la gratuité au seul bénéfice des personnels de garde et des urgences dont la liste est arrêtée par les chefs de service.

Les pouvoirs publics, conscients de l'importance de cette opération d'assainissement, ont dès le mois de juin 1994 institué un comité interministériel chargé du suivi de la gestion des établissements de santé. En prolongement des activités de ce comité, le ministère de la santé et de la population a pris un certain nombre de mesures et actions pour remédier aux insuffisances et anomalies de gestion consignées dans les rapports de la Cour des comptes.

Dans ce cadre, il a été demandé aux gestionnaires l'établissement d'un plan de redressement assorti d'un échéancier de réalisation.

Les gestionnaires des établissements de santé ont été destinataires des circulaires et instructions relatives à :

- la procédure de mise à la réforme de biens mobiliers, notamment le matériel médical (instruction n°001/MSP du 30 octobre 1994);

- l'alimentation des personnels des établissements publics de santé (n°02/MSP/CAB du 13 juillet 1994);

- la gestion des médicaments dans les structures sanitaires publiques (n°03/MSP/CAB du 13 juillet 1994);

- la réhabilitation du service public dans les établissements du secteur de la santé (n°004/MSP/CAB du 03 août 1994);

- l'assainissement des conditions de gestion des établissements publics du secteur de la santé (n°005 MSP/DC du 07 août 1994).

Sauf les cas particuliers des instructions relatives à la suppression de la gratuité des médicaments et des repas aux personnels qui ont été appliquées avec diligence par l'ensemble des établissements, il est constaté que les autres mesures décidées à la suite du contrôle du secteur n'ont pas bénéficié de l'adhésion d'un certain nombre de gestionnaires.

Malgré les quelques améliorations observées, les mesures initiées demeurent insuffisantes au regard de l'ampleur des problèmes et anomalies, dont certains ne sont toujours pas corrigés tels, par exemple, la mise à la disposition des établissements de l'encadrement médical.

Compte tenu de l'intérêt que revêt cette mission dans l'amélioration du fonctionnement des établissements de santé, il est recommandé de poursuivre le plan d'assainissement pour remédier aux insuffisances et anomalies constatées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DE LA POPULATION

Les réponses soulevées par vos constatations et appréciations sur la gestion des CHU et EHS suivent:

I-Gestion des personnels des CHU ET EHS

Sur la base de vos appréciations et recommandations, les services du ministère de la santé de la population ont pris en charge dans le cadre de la révision des tableaux des effectifs et des plans de gestion des ressources humaines présentés par les établissements de santé, le suivi des recrutements et des détachements des personnels.

Cela s'est traduit par une stabilisation des effectifs et par une diminution de la part relative des dépenses du personnel sur le budget global, passant de 74% en 1993 à 66% en 1996, permettant ainsi un meilleur équilibre des autres postes de dépenses (notamment le médicament et la prévention).

En ce qui concerne la sous-qualification et le sous-encadrement, il a été procédé en 1996 dans le cadre de la formation continue à une remise à niveau des personnels dans les domaines suivants :

- gestion des ressources humaines ;*
- gestion financière et comptable ;*
- gestion du médicament ;*
- gestion des équipements.*

Cette action sera soutenue en 1997 et sera accompagnée d'une évaluation sur le terrain.

Par ailleurs, le dossier "rationalisation des effectifs du secteur de la santé" a été approuvé lors du conseil interministériel du 28 octobre 1996 et qui s'est traduit par la mise en place d'un comité de suivi (ministère de la santé et de la population-direction générale de la fonction publique-ministère des finances) chargé de la mise en oeuvre des mesures arrêtées en CIM notamment :

- la mise en place du contrôle financier pour les établissements de santé ;*
- l'institution du système "Numerus-Clausus" avec le M.E.R.S pour les résidents ;*
- le service civil et zoning ;*
- la normalisation des effectifs médicaux et paramédicaux ;*
- le gel des recrutements et redéploiement des personnels ;*
- les modalités d'ouverture des postes budgétaires ;*
- la création d'un corps d'inspecteurs pédagogiques pour l'enseignement paramédical ;*
- la refonte du statut des personnels paramédicaux ;*
- la sous-traitance ;*
- le statut du laboratoire d'hygiène de wilaya ;*
- le corps des ouvriers professionnels spécifiques à la santé ;*
- l'ouverture des postes d'hospitalo-universitaire et rôle de la C.C.H.U.N.*

II-Le financement

Le système de globalisation introduit par la loi de finances pour 1995 permet l'arbitrage des DSPS en ce qui concerne les prévisions budgétaires et l'allocation des crédits des établissements de santé en relation avec leurs activités. Les transferts de crédits étant élaborés et approuvés localement.

Dans le cadre de la politique d'austérité des dépenses publiques, l'effort de rationalisation budgétaire entrepris en 1996 sera poursuivi en 1997 par des contrôles conseils et dont l'objectif principal demeure la lutte contre toute forme de gaspillage des deniers de l'Etat.

Les contrôles sur le terrain permettent aussi d'évaluer l'impact de vos appréciations et recommandations sur la gestion des établissements de santé, notamment les postes liés aux médicaments, équipements et infrastructures, à l'alimentation et aux inventaires.

DEUXIÈME PARTIE

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Depuis plus d'une décennie, la Cour des comptes constate que la plupart des projets d'investissements, même ne présentant pas une grande complexité technique, ne sont pas exécutés ou livrés dans les meilleures conditions de coût et de délai, quoique ces conditions sont supposées réunies avant leur lancement en réalisation, voire avant leur individualisation qui implique que les projets proposés ont atteint une maturation suffisante permettant d'en attendre une réalisation conforme au planning retenu.

Aussi relève-t-elle, au titre des marchés correspondants, la persistance chronique de certaines irrégularités, défaillances ou contraintes qui aggravent de façon substantielle le coût final des opérations et, en conséquence, le fardeau financier de l'Etat.

C'est ainsi qu'il a été à nouveau donné à la Cour des comptes, au titre des exercices 1993 et 1994, de mettre en évidence :

- le lancement et/ou l'exécution tardifs, non sans incidences financières, de la plupart des opérations paradoxalement inscrites au Plan sous couvert de l'urgence ;

- l'absence ou l'insuffisance des maturations ou des études des projets, à l'origine de réévaluations répétées des autorisations de programmes et de divers avenants qui bouleversent l'économie des marchés passés (modifications de la consistance des travaux, des délais et des prix...);

- le recours excessif et/ou injustifié à la procédure de gré à gré qui se conclut souvent par un choix peu judicieux du partenaire co-contractant, en termes de références réelles et de capacités financières et techniques, comme si la faculté de traiter de gré à gré, notamment pour des considérations d'urgence, dispensait de s'entourer de telles garanties ;

- des retards et/ou arrêts dans l'exécution des projets d'études ou de réalisation allant, par exemple, jusqu'à six ans (06) ou treize (13) ans au niveau des barrages ou de l'USTHB, pour diverses causes souvent imputables aux administrations, aux maîtres d'oeuvre et d'ouvrage, ainsi qu'aux co-contractants. D'où le nombre et l'ampleur des dépassements des délais contractuels constatés par la Cour, non sans conséquences sur les dates de réception et de mise en service des ouvrages, ainsi que sur leur coût définitif ;

- le règlement d'intérêts moratoires consécutifs aux retards ou négligences des services en cause à s'acquitter en temps utile de leurs obligations financières envers les co-contractants ;
- des exonérations "de fait" des cautions de garantie (caution de bonne exécution, caution de restitution des avances...) et/ou souscriptions d'assurances obligatoires ;
- des carences dans le recouvrement des avances forfaitaires ou des pénalités de retard, en méconnaissance de la réglementation des marchés publics qui s'est trouvée, dans l'ensemble, rarement bien appliquée ;
- enfin, la libération des cautions avant la réception définitive des ouvrages ou équipements, voire même en dépit des réserves qui frappent leur réception provisoire.

Ce qui amène, par conséquent, la Cour des comptes à convenir qu'il est indispensable qu'une réflexion d'ensemble soit engagée au niveau des pouvoirs publics pour que soient rapidement mises en place de nouvelles dispositions à même de remédier plus efficacement, à toutes les phases qui jalonnent l'inscription, l'individualisation, le lancement, la réalisation et la réception des projets d'investissement, aux déficiences répétitives et aux contraintes ci-constatées qui n'ont été que trop longtemps ignorées ou tolérées, attendu que les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Il conviendrait plus particulièrement de :

- faire davantage entourer l'individualisation des opérations d'investissement des garanties prévues par les textes en vigueur, notamment relatifs aux dépenses d'équipement de l'Etat (étude de faisabilité, caractéristiques et coût des projets, mode de financement, maturation satisfaisante...), en vue d'assurer leur exécution dans les meilleures conditions de coût et de délai ;
- rendre, préalablement à toute conclusion de marchés, disponibles notamment les moyens financiers correspondants aux projets, ainsi que leur terrain d'assiette ;
- faire rigoureusement de l'appel à la concurrence la règle, en vue de dégager l'offre la plus avantageuse et d'aboutir aux choix du partenaire le plus sûr, capable d'exécuter ses prestations au meilleur prix et dans les délais prévus ;
- s'assurer du strict respect, par toutes les parties aux marchés, de la réglementation en la matière et des clauses contractuelles relatives, notamment aux garanties, aux assurances obligatoires, aux remboursements des avances, aux délais et pénalités de retard qui sont fréquemment inobservées, comme si elles étaient tenues pour de simples clauses de style.

10-RÉALISATION ET ÉQUIPEMENT DE L'UNIVERSITÉ DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE DE BAB-EZZOUAR (USTHB)

Plus de vingt ans après son lancement en 1972, le projet de réalisation de l'Université des Sciences et de la Technologie HOUARI Boumediène de Bab-Ezzouar (USTHB) créée deux années après par Ordonnance n°74-50 du 25 avril 1974 est encore en chantier, alors que son achèvement était prévu avant les années 1980. Conçu sur la base des plans d'un architecte de renommée mondiale pour accueillir 10.000 étudiants, ce vaste projet implanté sur un terrain de 105 hectares devait donner lieu à la réalisation et à l'équipement de plusieurs ouvrages, notamment de 11 instituts, d'un rectorat, d'un centre de calcul, d'un auditorium, d'une bibliothèque et d'une cité universitaire.

Confiée au départ au ministère de tutelle, sa réalisation n'a pas atteint les objectifs escomptés puisque pratiquement l'ensemble des opérations inscrites à son indicatif n'ont pas été menées à leur terme malgré l'importance des moyens débloqués.

En effet, sur plus d'une quarantaine d'opérations recensées qui ont donné lieu à la passation de plus de trois cent (300) marchés et autant de commandes, rares sont les ouvrages qui ont été réalisés ou équipés en totalité, alors que plus d'un milliard et demi de dinars ont été consommés.

Si certains ouvrages ont été purement et simplement annulés, beaucoup d'autres continuent d'accuser un rythme d'avancement très lent dû à une multitude de défaillances des co-contractants qui ne s'expliquent, en partie, que par l'absence de rigueur des responsables successifs de l'administration centrale.

Les retards ainsi accusés dans l'exécution des marchés, allant de 12 mois à 13 ans, ont causé des perturbations qui se sont traduites par des détournements d'affectation ou des sur utilisations des structures existantes, voire par des suppressions de certaines activités du programme pédagogique ou social.

Cette même absence de rigueur est aussi à l'origine des principales anomalies relevées dans l'exécution des opérations d'investissement inscrites à l'indicatif de l'USTHB.

Donc, plutôt que d'assurer un suivi rigoureux des réalisations de ce gigantesque projet et d'user des moyens contractuels et autres pour ne pas laisser surgir et se perpétuer les nombreuses défaillances des partenaires cocontrants les responsables du ministère et de l'USTHB ont paradoxalement fait montre d'une carence qui ne pouvait être que préjudiciable.

En définitive, vingt ans après sa création, l'USTHB ne dispose pas encore entièrement des infrastructures et équipements projetés pour assurer convenablement les missions qui lui sont dévolues, alors que ses effectifs passés en 1993/1994 à 24.200 étudiants ne cessent d'augmenter continuellement.

I-Opérations d'investissement gérées par le ministère

Bien que les documents et pièces relatifs aux opérations inscrites à l'indicatif du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique n'étaient pas en totalité disponibles au siège du ministère en raison, d'après les responsables concernés, de l'ancienneté des projets et des déménagements successifs du ministère qui ont entraîné une désorganisation des archives, la Cour a pu néanmoins relever, parmi ces opérations, que rares sont celles qui ont été réalisées et normalement clôturées.

Sur la douzaine d'opérations recensées dont il a été trouvé trace, trois (3) seulement ont été clôturées sans toutefois être entièrement achevées.

1-Opérations clôturées mais non achevées

La première de ces opérations inscrite en 1973 a été clôturée douze (12) années après, soit le 15 juin 1985. Elle portait sur l'étude, la construction et l'équipement de l'ex-Université des Sciences et de la Technologie d'Alger (USTA).

Les restes à réaliser (RAR) en termes financiers, sont estimés à 636.072.177,85 DA soit un taux de 82,34% de l'autorisation de programme dont le montant est passé initialement de 334.940.000 DA à 772.417 000 DA à la clôture de l'opération.

La seconde opération portant sur l'acquisition des équipements de toutes natures pour l'ex-USTA a été également clôturée plus de quatorze (14) années après sa date d'inscription, soit en février 1988.

Cet investissement qui regroupait près d'une centaine de marchés passés entre 1974 et 1980 avec des fournisseurs étrangers a été suivi de l'inscription d'une nouvelle opération prenant en charge les contentieux nés de l'exécution d'un certain nombre de ces marchés.

La troisième opération clôturée en 1985 avant son achèvement a concerné la construction d'un auditorium et le dédoublement des classes et amphithéâtres.

Plusieurs marchés conclus pour la réalisation de cette opération inscrite en 1980 ont été soldés, alors qu'ils dégageaient d'importants restes à réaliser.

Hormis la clôture de ces opérations inachevées, les autres opérations en cours de réalisation sont loin d'être menées à leur terme et se caractérisent par la lenteur du rythme de leur avancement et le dépassement excessif des délais de leur réalisation.

2-Lenteurs et dépassements des délais de réalisation des opérations en cours

La lenteur du rythme d'avancement des travaux affecte aussi bien les opérations inscrites pour l'achèvement des précédentes opérations clôturées ou le règlement des contentieux nés de leur réalisation que d'autres opérations de réalisation des ouvrages de l'USTHB.

Les sept opérations considérées, inscrites à l'indicatif du ministère pour la plupart entre 1980 et 1990, se présentent comme suit :

2.1-Achèvement de l'USTHB

Ayant pour objet de prendre en charge les restes à réaliser et les situations de travaux impayés de la première opération clôturée dont il est fait état ci-haut, cette opération qui devait s'achever en 1986 n'a été réalisée, huit (08) années après l'échéance prévue, qu'à hauteur de 64% en termes financiers.

Ce faible niveau de réalisation est essentiellement dû à la lenteur des travaux imposée par les partenaires contractuels engagés, pour certains à titre exclusif, sur la base de conventions passées entre le ministère de l'enseignement supérieur et l'ex-direction nationale des coopératives (DNC) dans les années 1970 qui, dépassées, n'ont plus leur raison d'être.

Par ailleurs, il a été relevé que trois marchés n°63/83, n°71/84 et n°73/84 non prévus par la décision d'inscription de cette opération ont été indûment pris en charge par cette dernière au détriment de son objet, à raison de 5.267.144,28 DA.

2.2-Règlement de contentieux

S'inscrivant également dans le prolongement de la première opération clôturée en juin 1985 pour prendre en charge les contentieux des marchés y afférents engagés entre 1973 et 1981, cette opération n'a été inscrite au plan que cinq (05) ans après ladite clôture, soit le premier septembre 1990.

Outre ce retard, les paiements effectués sur cet investissement n'ont atteint au moment du contrôle de la Cour qu'un montant de 47.677.644,18 DA, représentant un taux de 76% de l'autorisation de programme fixée à 62.495.000 DA.

Si ces paiements permettent de solder 31 sur 34 marchés couverts par cette opération, il n'en demeure pas moins que les restes à réaliser sur ces marchés sont encore importants.

L'achèvement de ces derniers nécessitera inévitablement de nouveaux moyens financiers, en raison des travaux supplémentaires exécutés hors contrats et en l'absence de tous ordres de service les concernant.

2.3-Achèvement du bloc auditorium

Prévu pour l'achèvement d'un projet entamé sur une opération précédemment clôturée ayant pour objet l'étude, la construction et l'équipement de l'USTHB, **l'investissement inscrit en décembre 1986 est loin d'arriver à son terme plus de six ans et demi après la date prévue pour son achèvement.** Le total des restes à réaliser correspond à près de 50% de l'estimation de l'investissement, soit à 8.038.504,39 DA.

2.4-Règlement des impayés

Inscrite à la suite de la clôture en février 1988 de la seconde opération précédemment examinée pour prendre en charge les impayés dus aux fournisseurs étrangers, cette opération qui a bénéficié d'une autorisation de programme de 2.030.000 DA laisse dégager un solde de 900.198,40 DA, alors que le montant restant à apurer s'élève à 1.116.852,79 DA, ce qui permet d'observer que l'achèvement de ce contentieux nécessitera inévitablement une réévaluation de l'enveloppe financière sur laquelle les paiements opérés n'ont atteint que 55,65% soit 1.129.801,60 DA.

2.5-Réalisation d'une clôture

Cette opération qui a été inscrite en septembre 1984 pour la réalisation d'une clôture métallique de 6.310 mètres linéaires aurait dû normalement s'achever à fin 1985. **Or, neuf années après sa date de démarrage, ce projet demeure encore loin d'être réceptionné.**

Le délai contractuel de réalisation de cette clôture (09 mois) a été largement dépassé par l'entreprise co-contractante qui a abandonné le chantier depuis juillet 1990 avec des restes à réaliser estimés par la Cour à 1.419.393,64 DA alors que les restes des crédits dégagés sur ce marché atteignent à peine 534.686,07 DA, ce qui est insuffisant pour la réalisation totale de l'investissement.

2.6-Réfection et rééquipement de l'institut de chimie

L'achèvement de cette opération de 1979 fixé au 4ème trimestre de 1982 n'est toujours pas intervenu **douze années après.**

A la date du contrôle de la Cour, les réalisations étaient abandonnées depuis au moins trois (03) ans. Aucune explication relative à son exécution et aucun dossier de base n'ont été fournis par les gestionnaires concernés, hormis les documents relatifs à quelques marchés et factures non encore achevés présentés par la direction de l'administration générale (D.A.G.).

2.7-Aménagements extérieurs et espaces verts

La réalisation de cette opération a nécessité une autorisation de programme de 57.097.000 DA, suite à une réévaluation intervenue en 1989, trois années après son inscription.

Cette réévaluation a été inutile puisque les réalisations effectuées sur l'opération n'ont guère atteint le seuil du montant initial de l'enveloppe fixée à 47.764.000 DA. Elles ne représentent en fait que 81,50% de ce montant, alors que l'opération aurait dû être clôturée depuis longtemps.

3-Principales anomalies et irrégularités relatives aux marchés publics

3.1-Non-application des pénalités de retard

Bien qu'accusant dans la quasi-totalité des marchés des retards variant de douze (12) mois à treize (13) ans, les partenaires co-contractants n'ont jamais fait l'objet d'une mise en jeu des pénalités contractuelles.

Il a été même relevé une pratique anormale consistant à en exonérer certains d'entre eux par des décisions d'exonération établies sur la base d'un procès-verbal de réunion du 19 octobre 1986 tenue entre les ministères de l'enseignement supérieur et de l'habitat, qui n'a pas été présenté au contrôle de la Cour des comptes. Le préjudice ainsi causé est inestimable.

3.2-Dépassement des prestations contractuelles

La quasi-totalité des situations de travaux payées par le ministère comporte des travaux réalisés en dépassement ou en dehors des prestations contractuelles dans l'irrespect des clauses contractuelles et de la réglementation en vigueur relative aux marchés publics.

Réalisés en l'absence d'ordres de service dûment établis par l'ordonnateur, ces travaux ont parfois dépassé le seuil de 20% du montant contractuel autorisé sans avenant. Ils ont été acceptés par l'ordonnateur et admis en paiement par le comptable sans susciter de leur part une quelconque inquiétude.

Par ailleurs, ces travaux non autorisés (variant entre 4 et 26% des montants contractuels) ont été réalisés, alors que les marchés accusent des restes à réaliser parfois très importants, lorsque les chantiers n'ont pas été purement et simplement abandonnés par l'entreprise de réalisation sans être mise en demeure par le maître de l'ouvrage.

Leur montant total a été estimé par la Cour des comptes à un minimum de 45.681.629,99 DA soit, en moyenne, un taux de 17,65% du total des neuf (09) marchés concernés (soit 258.793.359,75 DA).

3.3-Des restes à réaliser avec des soldes insuffisants

Si l'on se réfère à la situation financière retraçant les paiements effectués sur les montants des différents marchés, l'on peut considérer que les niveaux de réalisation de ces marchés sont très élevés. Il n'en est rien, puisque les niveaux contractuels réellement atteints sont en deçà de ces montants et que les soldes dégagés ne correspondent pas réellement aux restes à réaliser sur chacun de ces marchés. Ceci est dû à l'imputation des travaux supplémentaires qui atteignent jusqu'à 26% du montant contractuel.

3.4-Abandon de chantiers malgré l'importance des "R.A.R"

Plusieurs chantiers ont été abandonnés par l'entreprise de réalisation ECTA (en 1986-1990-1991) alors que les restes à réaliser (R.A.R) sur les marchés concernés sont encore importants. Les travaux arrêtés du fait de cette entreprise depuis plusieurs années (jusqu'à 8 ans pour certains marchés) n'ont suscité aucune réaction de la part des différents responsables du ministère.

3.5-Des réserves non encore levées

La réception provisoire n'a pas été prononcée pour plusieurs marchés (n°12.82 du 04 mars 1982, n°49.84 du 19 juillet 1984, n°8.88 du 17 octobre 1988) alors qu'elle aurait dû l'être normalement depuis longtemps déjà. Par ailleurs, certaines réceptions provisoires ont été prononcées avec plusieurs réserves, sans que rien n'indique si ces réserves ont été levées depuis ou pas. Quant aux réceptions définitives concernant ces mêmes marchés, elles n'ont pas été prononcées à ce jour.

3.6-Non-fiabilité du contrôle technique

Le suivi des réalisations et leur contrôle technique ont été confiés à un bureau d'études appartenant à la même entreprise ECTA et ce, en violation des textes réglementaires en vigueur et aux règles d'usage qui imposent, en la matière, un suivi et un contrôle autonomes.

Or, la dépendance du bureau d'études retenu par le ministère pour le contrôle et le suivi des marchés à l'entreprise chargée de la réalisation des travaux, objet de ces marchés, enlève toute fiabilité au contrôle technique des ouvrages réalisés.

C'est ce qui explique la certification par ce bureau d'études de toutes les situations de travaux établies par l'ECTA, y compris celles comportant des travaux supplémentaires effectués en l'absence de tous ordres de services écrits de l'ordonnateur et sans qu'ils ne soulèvent de réserves, alors que des problèmes ont surgi après la réception des ouvrages par leur utilisateur (exemple: problèmes relatifs à l'étanchéité et à la climatisation, non résolus, qui demeurent d'actualité au niveau de certains ouvrages).

Par ailleurs, ce même bureau d'études a bénéficié des marchés en même temps que l'ECTA alors que son intervention ne se justifie pas, dès lors qu'il est chargé par cette même entreprise du suivi de ses marchés en tant qu'unité de cette entreprise.

3.7-Travaux réalisés avant conclusion du marché

Le marché (n°5/92) passé le 26 juillet 1992 en violation du décret exécutif n° 91-434 du 09 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics pour la réalisation du complément d'aménagement extérieur des faux plafonds et planchers de la salle polyvalente comporte plusieurs irrégularités :

-les travaux exécutés dans le cadre de ce marché ne s'inscrivent pas dans la catégorie de ceux autorisés par l'article 7 du décret précité et justifiant le commencement d'exécution avant la conclusion du contrat. Aucun péril menaçant un investissement ou un bien du service contractant n'a été, en effet, constaté comme étant à l'origine de ces travaux avant la conclusion du marché.

Ces travaux ne sont appuyés par aucune décision motivée autorisant le commencement d'exécution des prestations tel qu'exigé par les dispositions de ce même article ;

-la commission des marchés du ministère ayant décidé le rejet définitif du contrat et la décision de passer-outre ; ce visa est intervenu au-delà du délai de 90 jours et ce, en violation de l'article 152, 3ème alinéa du décret sus-cité ;

-le procès verbal de réception définitive n'a pas encore été établi alors que la réception provisoire a été prononcée en mars 1992.

3.8-Versement d'avances au titre d'un marché non exécuté

Le marché (n°26/86) passé avec l'ECTA en date du 1er octobre 1986 n'a pas connu de début de réalisation malgré le paiement des avances forfaitaires et sur approvisionnement prévues au contrat au taux maximum.

Ayant pour objet la réalisation des lots " finition second oeuvre " au niveau de l'auditorium, le marché en question devait être exécuté dans un délai de 12 mois à compter de la date de notification de l'ordre de service prescrivant le commencement des travaux à la date y indiquée.

Or, aucun ordre de service n'a été établi alors que l'avance forfaitaire fixée au taux de 15% et l'avance sur approvisionnement fixée au taux de 30% ont été payées à l'ECTA. La première, totalisant un montant de 1.135.555,46 DA a été payée un mois après notification du marché à l'ECTA et la seconde, d'un total de 2.271.110,93 DA, a été réglée une année après.

Il a été relevé, en outre, que l'avance sur approvisionnement a été payée dans l'irrespect des dispositions de l'article 73 du décret n°82.145 du 10 avril 1982 portant réglementation des marchés de l'opérateur public (aucun des éléments exigés par ces dispositions n'est venu appuyer ces paiements).

3.9-Non-recouvrement des avances

Il a été observé également que le montant intégral des avances n'était pas récupéré par le ministère, malgré que le montant des paiements contractuels ait atteint le taux réglementaire de 80% du montant du marché. La non-récupération de telles avances en violation de l'article 75 du décret n°82.145 précité a été notamment relevée pour trois (03) marchés :

-deux marchés passés en 1984 et 1987, dont les avances estimées à un total de 976.990,18 DA n'ont pas été récupérées à ce jour et ayant entraîné un préjudice au Trésor public d'un égal montant ;

-un marché passé en 1982, dont la récupération de l'avance n'est intervenue intégralement que lorsque les paiements ont atteint un taux de 93,77% du montant du marché.

3.10-Paiements indus de montants erronés

L'absence de vérification par les services concernés du ministère des situations de travaux et des factures présentées au paiement a donné lieu à des règlements indus de certains montants induits par des facturations erronées ou excessives sur deux marchés notamment :

-un marché (n°12/82) passé en 1982, dont une estimation erronée du montant dû a entraîné un paiement à tort d'une différence de 5.391,91 DA ;

-un marché (n°49/82) passé en 1982 ayant donné lieu au paiement indû de deux montants:

.un montant de 13.922,25 DA suite à une facturation excessive d'une prestation par le co-contractant ;

.un montant de 6.317,15 DA résultant d'une réduction d'un montant d'une prestation facturée précédemment pour un montant supérieur d'une situation de travaux faisant état d'un montant de 54.147,00 DA alors que, sur les situations de travaux suivantes, ce montant a été réduit à 47.829,85 DA.

Ces paiements de montants erronés ont entraîné un préjudice estimé à un total de 108.785,18 DA.

3.11-Non-souscription des assurances obligatoires

Conformément aux dispositions contractuelles, l'entreprise de réalisation co-contractante doit s'assurer contre les conséquences pécuniaires de sa responsabilité professionnelle avant l'ouverture du chantier. A défaut, le maître de l'ouvrage est habilité à souscrire en son lieu et place lesdites assurances dont les primes seraient récupérées sur les sommes dues à l'entrepreneur, ce qui n'a pas été fait par le ministère .

Aucun document permettant de s'assurer que le co-contractant a souscrit les assurances obligatoires nécessaires à la couverture des risques relatifs à l'exécution des marchés, n'a été, en effet, présenté au contrôle.

Cette défaillance s'inscrit dans l'irrespect des dispositions réglementaires et contractuelles.

II-Opérations d'investissement gérées par l'USTHB

Sur une trentaine d'opérations inscrites depuis 1983 à l'indicatif de l'USTHB, huit opérations concernant notamment la mise en place d'un réseau informatique inter-universitaire et l'acquisition d'équipements de l'institut de génie civil n'ont pas connu un début de réalisation, malgré le gel inutile des crédits correspondants. Quatre d'entre elles ont même été annulées. Les autres, dont la réalisation est en cours au moment du contrôle de la Cour, s'illustrent par des anomalies ou irrégularités dont les principales suivent :

1-Anomalies ou irrégularités relatives aux marchés publics

1.1-Lenteurs dans la passation des marchés

Dans le cadre de l'opération "acquisition d'équipements scientifiques" inscrite en octobre 1987 et couvrant plusieurs projets de recherche au profit de quatre instituts (physique, électronique, génie civil et sciences de la terre) et laboratoires (génétique, écologique), cinq marchés (quatre relatifs à l'équipement et un à la formation), ont été passés plus de deux ans après l'appel d'offres lancé en 1988 par l'USTHB.

1.2-Non-application des pénalités de retard

Bien que les délais de livraison des équipements aient été largement dépassés par les fournisseurs européens, aucune mise en jeu des clauses relatives aux pénalités de retard prévues dans les contrats n'a été enregistrée, ce qui a donné lieu à des préjudices estimés à 24.866,84 écus .

La formation prévue dans le cadre de cette opération au profit du personnel utilisateur de ces équipements scientifiques n'a pas été assurée par les fournisseurs concernés. Le montant correspondant s'élevant à 9.479,40 écus n'a pas été réalisé.

Par ailleurs, au titre des trois opérations concernant "la restauration et le rééquipement de la partie sinistrée de l'institut de chimie", suite à l'incendie qui l'a ravagé, la Cour a relevé ce qui suit :

La première opération "restauration" n'a été réalisée que partiellement dix (10) ans après son lancement en 1984. Les deux marchés passés pour sa réalisation pour un montant de 19.901.193,93 DA n'ont donné lieu à des paiements qu'à hauteur de 4.499.514,75 DA. En outre, l'opération a été marquée par :

- un abandon de chantier par le cocontractant ECTA depuis six (6) ans (la dernière situation de travaux date de février 1988);
- des travaux supplémentaires effectués sans ordres de service établis par l'ordonnateur et indûment payés à hauteur de 487.352,27 DA;
- le non-recouvrement de l'avance forfaitaire (62.025,00 DA) accordée sans exécution du marché n°03/87 du 24 septembre 1987 passé avec l'entreprise nationale de menuiserie générale et de préfabriqué (ENMGP);
- la prise en charge irrégulière sur le budget de fonctionnement de prestations contractuelles de ce marché qui s'élèvent à 476.900 DA au lieu de 413.500 DA, soit un trop-perçu de 63.400 DA.

La seconde opération "rééquipement en pailles" qui a connu une réévaluation sept fois plus importante (60.031.000 DA) que le montant initial (8.091.000 DA) pour prendre en charge les surcoûts engendrés par les moins-values sur les montants transférables en devises, est loin d'être achevée plus de neuf ans après son inscription. Les restes à réaliser correspondent à près de 10% du total de l'autorisation de programme. La vérification du marché y afférent a également mis en évidence :

- une souscription d'assurance relative aux risques de transport postérieure à l'arrivée de la marchandise ;
- une libération de la caution de bonne exécution plus d'un mois avant la réception définitive des équipements, alors que les dispositions contractuelles prévoient sa libération un mois après ladite réception ;
- un retard dans la livraison des équipements intervenue plus de trois ans et demi après la date de signature et d'approbation du marché, voire près de deux ans après la date de l'avenant intervenu lui-même plus d'une année et demie après l'établissement du marché.

La troisième opération "rééquipement scientifique...", dont l'enveloppe financière a doublé en passant de 13.540.000 DA à 26.763.000 DA, a été réalisée par trois (03) marchés et plusieurs factures qui ont donné lieu aux mêmes insuffisances et anomalies ayant marqué les autres contrats gérés par l'USTHB. C'est ainsi qu'il a été particulièrement relevé :

- un engagement du montant contractuel avant même la signature, l'approbation et la notification du marché;
- un retard dans la livraison des équipements par le fournisseur allemand d'environ 150 jours sans qu'il donne lieu à des pénalités d'un montant estimé à 37.827,80 DM;
- un retard dans l'installation et la mise en fonctionnement de l'équipement, deux années après sa réception provisoire qui n'a pas permis d'émettre en temps utile des réserves quant à la défectuosité relevée sur l'équipement.

S'agissant enfin, de l'opération "études pour la reconversion des instituts des mines et métallurgie en instituts de génie mécanique et chimie industrielle", inscrite en 1985, qui **a connu inutilement une réévaluation atteignant trois fois son montant initial** puisque le niveau de réalisation de l'investissement est demeuré très faible (53,6% de l'autorisation de programme), la Cour a mis en évidence ce qui suit :

- le marché d'études passé avec le bureau de l'entreprise ECTA pour un total de 1.831.600,00 DA n'a pas été suivi par la conclusion d'un autre marché prenant en charge la réalisation physique du projet (réalisations par étape par une unité de réalisation de ladite entreprise), tel qu'il a été convenu;
- les prestations d'études n'ont pas été réalisées entièrement. Seule, la première tranche a été effectuée et réglée en 1986. Depuis, aucune prestation n'a été réalisée par le co-contractant qui, cinq (05) ans plus tard, informe l'USTHB de son incapacité à prendre en charge totalement la réalisation de l'ouvrage et de l'abandon du reste de ses engagements contractuels. Cette dernière n'a pris aucune mesure à l'encontre de l'entreprise défaillante.
- un paiement indu a été effectué au profit du bureau d'études (les prestations correspondantes n'ont pas été réalisées), sans qu'aucun titre de perception ne soit émis à ce jour par l'ordonnateur en vue de la récupération de la somme payée, soit 549.480,00 DA;

Suite à l'abandon des études non réalisées par l'ECTA, les prestations restant à réaliser ont été confiées au bureau d'études et de réalisation publicitaires (BEREP) sur la base d'un contrat d'un montant total de 1.465.190,00 DA. Toutefois, la réalisation totale de ce nouveau marché n'est possible que si un autre marché prenant en charge les réalisations physiques de l'ouvrage (constructions) est passé et exécuté, ce qui n'a pas encore été fait par l'USTHB.

De ce fait :

- .le rythme d'avancement du projet s'en trouve très ralenti ;
- .la réception des prestations convenues dans les délais contractuels et même du projet dans son ensemble a été reportée à une date ultérieure très lointaine ;
- .l'abandon de ses engagements par le co-contractant ECTA et le recours à un autre bureau d'études pour l'achèvement des prestations entamées a entraîné un surcoût du projet estimé par la Cour à 183.070,00 DA, soit un taux de 14,26% par rapport au montant des prestations restant dues sur le marché initial dont le total s'élève à 1.282.120,00 DA.

2-Réalisations et acquisitions effectuées sur la base des factures

Parallèlement aux marchés passés avec divers fournisseurs, l'USTHB a procédé à la réalisation des opérations d'investissements inscrites à son indicatif sur la base de simples factures. La vérification de ces dernières a permis de relever un certain nombre d'anomalies ou d'irrégularités susceptibles de mettre en jeu la responsabilité des gestionnaires.

Souvent répétées, ces anomalies ou irrégularités ont pour origine le non-respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur dont les plus importantes sont retracées ci-après :

2.1-Imputations erronées

Plusieurs factures ont été anormalement prises en charge sur les autorisations de programmes d'opérations inscrites au profit de projets déterminés, alors que leur objet concerne d'autres projets.

Ces imputations erronées ont eu pour effet le détournement de montants importants réservés à des investissements normalement inscrits. A titre d'exemple, il a été relevé l'imputation de plusieurs factures relatives au centre de calcul sur l'opération "Equipement en mobilier des instituts de l'USTHB".

2.2-Absence de certification du service fait sur plusieurs factures

De nombreuses factures jointes aux mandats de paiement ne sont pas revêtues du visa du service fait de l'ordonnateur, d'où non respect de la réglementation en vigueur imposant une telle formalité: notamment les dispositions du décret n°65.259 du 14 octobre 1965 fixant les obligations et la responsabilité des comptables (pour les factures antérieures au 15 août 1990), de la loi n°90.21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique et de la circulaire du ministère des finances n°074/DTCA/15/RC du 30 novembre 1991 relative à l'application de la règle du service fait.

2.3-Dépassement du seuil réglementaire autorisé sans marché

Plusieurs factures dont le montant dépasse le seuil réglementaire autorisé de 500.000 DA sans marché ont été relevées. Intervenues en violation des dispositions en vigueur du décret n°82-145 précité, notamment en son article 9, ces factures n'ont pas donné lieu à la passation de marché de régularisation.

2.4-Non-application de la déchéance quadriennale

Il a été relevé, au niveau des services gestionnaires, l'existence de six (06) factures impayées datant de 1985, 1986 et 1987. Emanant de divers fournisseurs européens, ces factures dont le montant global s'élève à 674.861,52 DM, n'ont pas fait l'objet de paiement en raison de certaines défaillances imputables aux fournisseurs concernés (telles que livraison partielle des équipements ou équipements manquants constatés à leur réception, équipements défectueux, hors d'usage, détériorés, etc.....).

Le paiement de ces factures qui n'a pas été réclamé par les fournisseurs concernés depuis plus de quatre (04) années, n'a pas donné lieu à l'application de la déchéance quadriennale, telle qu'exigée par la réglementation en vigueur, notamment l'article 16 de la loi n°84.17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances modifiée et complétée.

2.5-Absence de prise en charge

Dès équipements acquis auprès d'un fournisseur français pour un montant total de 348.703,00 FF affectés à l'institut d'électronique n'ont pas été pris en charge par ce dernier, dès lors qu'aucun document ne l'atteste.

2.6-Paiements tardifs et surcoûts

Pratiquement toutes les factures établies par les fournisseurs étrangers, payées tardivement, ont entraîné des surcoûts souvent très élevés sur les montants à transférer dus à l'augmentation des taux de change appliqués par la banque algérienne de développement rural (BADR).

Exemple :

-facture relative à un marché (8/86) passé avec un fournisseur allemand d'un montant de 378.278 DM, dont le paiement aurait dû normalement intervenir en 1988. mais, en raison du retard accusé (plus de quatre ans) et de l'application par la banque algérienne de développement rural (BADR) de taux de change différents, le montant total payé s'est élevé à 5.412.170,19 DA, d'où un surcoût estimé à 4.504.302,99 DA, soit près de cinq (05) fois l'estimation initiale en dinars fixée à 907.867,20 DA.

-facture établie en 1988 par un fournisseur français d'un montant de 490.000,00 FF. Le paiement tardif de cette facture a généré des moins-values payées en 1990 et en 1992, estimées à 1.474.162,15 DA ;

-factures émanant de divers fournisseurs intervenant dans la réalisation de l'opération ayant pour objet l'équipement en matériel scientifique de la partie sinistrée de l'institut de chimie de l'USTHB, établies entre 1985 et 1988, ayant entraîné des surcoûts estimés à 1.469.360,00 DA.

3-Irrégularités entachant les programmes de formation

Alors que des équipements très coûteux et très complexes ont été acquis auprès de fournisseurs étrangers, la formation des personnels chargés de leur utilisation ou de leur maintenance n'a pas été envisagée tant par le ministère de l'enseignement supérieur que par l'USTHB.

En effet, à l'exception de quelques opérations inscrites à l'indicatif de cette dernière, **la formation n'a été prise en charge par aucun des projets d'investissement inscrits pour la réalisation et l'équipement de l'USTHB.**

Cette lacune, qui n'est pas sans préjudice pour l'USTHB, n'a été comblée que par des opérations anciennes exécutées récemment ou par celles récentes financées par la Communauté Economique Européenne (C.E.E) (2ème et 3ème protocoles) et par la banque internationale pour la reconstruction (BIRD) dans le cadre de subventions ou de prêts spéciaux ou par quelques rares marchés.

La vérification des actions entreprises dans ce domaine a révélé, d'une part, que ses actions ont été entachées d'irrégularités et, d'autre part, que les clauses contractuelles prévoyant cette formation n'ont pas toujours été exécutées à ce jour.

3.1-Opération financée par la CEE (2ème protocole)

Pour la réalisation de l'investissement planifié inscrit au plan en octobre 1987 avec une autorisation de programme de 7.200.000 DA, ayant pour objet l'acquisition d'équipements scientifiques au profit de l'USTHB, celle-ci a bénéficié d'un financement de la C.E.E. accordé sur la base du 2ème protocole passé avec l'Algérie le 24 juin 1988, s'élevant à 2.380.000 écus.

Sur ce financement 370.000 écus, soit 15,45% du total accordé, sont réservés à la formation qui a été prévue en mesures d'accompagnement de cette acquisition pour la réalisation des quatre projets de recherches retenus dans le cadre de ce protocole, à savoir :

- l'étude des semi-conducteurs III-IV ;
- la robotique et l'intelligence artificielle ;
- le génie para-sismique ;
- la connaissance des espèces locales animales et végétales en vue de l'amélioration de la production.

La formation prévue consiste, d'une part, en l'assistance technique en formation, assistance de chercheurs et de techniciens et, d'autre part, en l'échange de chercheurs avec des instituts de recherche européens et l'acquisition du matériel nécessaire à la réalisation de programmes de recherche.

Pour ce faire, trois types d'action sont prévus par le programme :

- la formation des techniciens à la maintenance et au fonctionnement des appareils commandés dans le cadre des programmes de recherches ;
- la formation de chercheurs confirmés sur les techniques de recherche attachées au matériel commandé ;
- la formation de chercheurs pour la mise en oeuvre des recherches programmées.

Pour la réalisation de ce programme et en application du protocole bilatéral, un contrat de formation a été passé par l'USTHB avec un centre français de formation, le centre régional universitaire de formation permanente de l'Université de PERPIGNAN (CREUFOP) pour un montant total de 414.451 écus.

Ayant pour principal objet l'élaboration et la mise en place de stages de formation et échanges de chercheurs, ce marché soulève plusieurs irrégularités ou faits préjudiciables.

Dispense irrégulière des cautions

Les rédacteurs et le signataire du marché ont prévu une clause contraire à plusieurs dispositions du décret n°82-145 précité. Cette clause dispose que le cocontractant peut bénéficier de l'avance de 15% sur sa demande expresse suivant l'entrée en vigueur du contrat et, qu'en tant qu'organisme public, il est dispensé de la caution bancaire.

En tant qu'organisme public certes, mais partenaire étranger, le co-contractant ne pouvait bénéficier de la dispense de la caution bancaire de restitution de l'avance de 15% due en vertu de l'article 68 du décret n°82.145.

N'étant ni opérateur public au sens de l'article 5 de ce même texte, ni partenaire public au sens de l'article 20 du décret, mais un partenaire au sens de l'article 19, le co-contractant demeure astreint à l'obligation imposée par l'article 68 relative à la constitution préalable d'une caution bancaire de restitution d'avance avant tout bénéfice de l'avance forfaitaire. Seuls sont concernés par cette dispense les opérateurs publics nationaux.

En outre, la caution de bonne exécution du marché que devait fournir le co-contractant en application de l'article 88 du décret n°82-145 n'a pas été prévue dans le contrat, ce qui n'est pas conforme avec cette disposition réglementaire.

Défaut de clauses sur les pénalités de retard

Le contrat n'ayant pas prévu de clauses relatives aux pénalités de retard, en violation des articles 11 et 55 du décret n°82-145, cette omission n'a pas permis de sanctionner pécuniairement le retard enregistré dans l'exécution dudit marché par le co-contractant tel que prévu par l'article 82 du même décret.

Le non-respect de ce texte a laissé à la charge de l'USTHB le préjudice important occasionné par le retard d'exécution des prestations contractuelles par le co-contractant.

Fixé à trois années, le délai contractuel d'exécution a été largement dépassé ; entamée en novembre 1989, l'exécution du marché est loin d'être achevée.

Lenteurs dans la conclusion et l'exécution du marché

S'inscrivant dans le cadre d'un projet dont la date d'achèvement a été fixée à la fin du 4ème trimestre 1988, le marché en question n'est entré dans sa phase de passation qu'en milieu d'année 1989 et dans sa phase d'exécution que vers la fin de cette même année, soit près d'une année après la date prévue d'achèvement du projet.

Les raisons de cette lenteur et de ce retard sont multiples et liées, entre autres, aux retards dus à la conclusion du marché : les démarches entreprises pour la passation du marché remontent à 1987, date à laquelle le programme de formation a été envisagé par le ministère et la C.E.E. Conclu en mars 1989, soit deux années plus tard, ce marché n'a connu un début d'exécution qu'en novembre 1990 avec le départ du 1er stagiaire .

Retards dans la formalisation des dossiers des stagiaires

La liste des stagiaires, la durée, la période ainsi que les établissements où doivent se dérouler les stages, étant fixés par le contrat, le marché aurait dû normalement être exécuté dans un délai de trois ans.

Or, cinq ans après la date du départ du 1er stagiaire, plusieurs dossiers de stage n'ont pas encore abouti ou n'ont pas encore été formalisés par le co-contractant, en raison du :

- ralentissement de la procédure de formalisation des dossiers de stage et, de manière générale, des prestations contractuelles par le co-contractant ;
- défaut d'envoi des évaluations scientifiques des prestations par le co-contractant tel que prévu par les dispositions contractuelles.

Toutes ces raisons ont été à l'origine de l'abandon par l'USTHB de ce co-contractant défaillant, abandon devant, en principe, se matérialiser par une résiliation du contrat conformément à ses dispositions.

Cet abandon intervient au moment où seule une partie des stages a été réalisée. En effet, il a été relevé que pour les programmes de formation prévus :

- technologie des semi-conducteurs (physique) : un stage n'a pas été réalisé ;
- sciences de la terre : deux stages sur trois n'ont pas été réalisés ;
- génie para-sismique (génie-civil) : le programme prévu n'a pas été réalisé alors que les équipements liés à ce programme ont été acquis par l'USTHB ;

-intelligence artificielle : Informatique : tout le programme n'a pas été réalisé. Les raisons demeurent inconnues ;

-électronique : sur tout le programme prévu, seuls deux ou trois stages ont été réalisés ;

-génétique, écologique et végétale (sciences de la terre) :

.stagiaires algériens : sur 9 stages, six seulement ont été réalisés ;

.chercheurs étrangers : portant sur un échange de chercheurs provenant des instituts de recherches européens, les stages prévus n'ont été réalisés que pour moitié (05 stages sur 09).

3.2-Opération financée par la banque mondiale (1ère tranche)

Dans le cadre d'un prêt accordé par la banque mondiale au ministère de l'enseignement supérieur, visant à améliorer les performances des universités d'Oran, de Constantine et de l'USTHB, cette dernière a bénéficié d'un montant de 9.040.000 FF destiné exclusivement à la réalisation d'un plan de formation prévu en trois (03) volets :

-la formation de longue durée (entre 10 et 30 mois) ;

-la formation de courte durée (de 01 à 06 mois) ;

-le recyclage du personnel administratif et technique.

Elaboré et adopté par le ministère en novembre 1992, ce plan de formation prévoyait un total de 110 bourses. Imputé sur l'opération planifiée intitulée "Acquisition d'équipements pour l'USTHB" inscrite en novembre 1991, ce programme a bénéficié d'un montant de 9.040.000 FF (soit 18%) sur le total du prêt accordé et autorisé sur cette opération (49.040.000 FF).

Contrairement au programme pris en charge sur le prêt spécial accordé par la CEE, ce programme de formation n'a pas été réalisé par un contrat, mais à l'instar de celui-ci, il accuse les mêmes insuffisances.

En effet, il a été relevé que :

-la formation de longue durée et le recyclage des personnels administratifs et techniques n'ont pas été réalisés : aucune action n'a été entamée alors que la durée de réalisation de l'opération d'imputation arrive à expiration à la fin de l'année 1994 ;

-le programme de formation de courte durée n'a été entamé qu'au début de l'année 1994 alors que l'autorisation de programme a été dégagée en 1992, d'où lenteur dans la réalisation du programme prévu ;

-une formation a bénéficié indûment à une personne n'y ouvrant pas droit, d'où un total de 39.423,00 DA payés à tort au profit de l'intéressé ;

-les travaux de recherche effectués dans le cadre de ces formations n'ont pas bénéficié à l'USTHB. Ce sont les laboratoires étrangers (du lieu de déroulement du stage) qui en ont tiré profit (les mémoires de stage ne sont pas communiqués aux instituts de l'USTHB mais conservés par les laboratoires étrangers) ;

-la prise en charge des frais de transport des stagiaires par l'USTHB sur le budget de fonctionnement est indue, car intervenue en violation des articles 5 et 6 de la loi n°90.21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, lesquels distinguent entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement.

4-Autres anomalies

Les coûteux équipements acquis au profit de l'USTHB souffrent de plusieurs anomalies telles que :

Mauvaises conditions de conservation

Placés dans les locaux exposés au soleil et à la poussière et démunis de climatisation et même de rideaux aux fenêtres, la plupart des équipements sensibles (tels les ordinateurs) sont exposés aux pannes les plus fréquentes entraînant leur détérioration précoce.

Equipements à l'arrêt ou non utilisés

Les acquisitions faites par les deux gestionnaires des opérations d'équipement de l'USTHB n'ont jamais été accompagnées d'une mesure tendant à la maintenance des équipements acquis. Faute de cette dernière, plusieurs équipements se trouvent à l'arrêt suite à des pannes ou parce qu'ayant servi à la réparation d'autres équipements.

Tandis que plusieurs autres n'ont jamais fonctionné depuis leur acquisition dont la date remonte jusqu'à 1986 (exemple des équipements informatiques affectés à la bibliothèque et destinés au rattachement de cette dernière au centre de calcul. Le réseau reliant le centre de calcul aux autres structures n'étant pas encore installé, ces équipements risquent de devenir obsolètes au moment de leur utilisation).

Absence d'inventaire

Malgré la bonne tenue des registres au niveau des services concernés du rectorat, l'inventaire n'est pas tenu conformément aux dispositions du décret n°91-455 du 23 novembre 1991 au niveau de certains instituts. En outre, l'absence de numérotation sur chaque équipement ne permet pas de déterminer de façon précise l'existant physique au niveau des structures d'affectation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Il convient de trouver ci-après les réponses et informations complémentaires aux observations de la Cour des comptes au sujet des opérations gérées par l'administration centrale. Pour ce qui est des opérations relevant de la gestion de l'université, le rapport a été transmis aux responsables de l'université en date du 06 novembre 1996.

I-Sur le plan des réalisations

1-Opérations clôturées mais non achevées

Il s'agit des opérations suivantes :

- étude, construction et équipement de l'USTA ;*
- acquisition des équipements de toutes natures pour l'ex-USTA ;*
- construction d'un auditorium et le dédoublement des classes et amphithéâtres.*

Dans le cadre de l'assainissement de la nomenclature des opérations inscrites au Plan national de développement, les pouvoirs publics concernés ont décidé de clôturer les anciennes opérations du premier plan quadriennal et de ne plus leur allouer des crédits de paiement. En outre, les nombreuses réévaluations rendaient difficiles le suivi de leur exécution.

Ainsi, pour les opérations sus-indiquées, faisant partie de ce plan, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a été contraint de les clôturer et de faire inscrire d'autres opérations (relais) pour la poursuite de la réalisation de l'USTHB par la procédure suivante :

-dévaluation des opérations initiales dont les autorisations de programme (A.P) ramenées aux montants des paiements;

- inscription de nouvelles opérations qui reprennent les reliquats des anciennes opérations à savoir :*
 - *achèvement de l'USTHB.*
 - *règlement de contentieux.*

2-Lenteurs et dépassement des délais de réalisation concernant les points 2-1 à 2-8.

Certes, ces opérations ont connu des difficultés et ont évolué avec un rythme des travaux lent. Cela est dû essentiellement, d'une part à la complexité du projet et aux problèmes internes de l'entreprise de réalisation et, d'autre part aux difficultés rencontrées par le secteur du bâtiment.

Pour remédier aux problèmes de dépassement de délais et achever les ouvrages restants, la décision a été prise conjointement MESRS/USTHB/CNP en novembre 1994 pour décentraliser les opérations à l'indicatif de l'USTHB. L'objectif escompté étant d'arriver au cours de cette année 1996 à scinder le règlement du contentieux avec l'ECTA :

- pour les engagements effectués jusqu'à présent : à régler par le MESRS ;*
- et de dégager des reliquats en fonction des résultats des appels d'offres lancés par l'USTHB, pour être individualisés directement à l'indicatif du rectorat et permettre ainsi l'achèvement des travaux déjà lancés.*

3-Non-fiabilité du contrôle technique

En 1983, il a été décidé par les instances dirigeantes du pays de substituer aux bureaux d'études étrangers ayant réalisé des études et le suivi des projets en cours de chantier des bureaux d'études nationaux issus en majorité de la restructuration des entreprises publiques pendant la période de décentralisation des investissements en 1982.

S'agissant de grands projets, tels que les Universités de Constantine, d'Oran et de Blida dont la gestion s'est vue décentralisée à la gestion des wilais respectifs avec le rattachement d'un bureau d'études déjà implanté dans la wilaya, pour la prise en charge des études complémentaires ou correctives et du suivi (mission B et C), le projet USTHB n'avait pas fait l'objet d'un transfert de gestion, ni au profit de la wilaya, ni au bénéfice de l'université dont l'encadrement ne permettait pas une gestion aussi complexe et soutenue.

La gestion est donc restée centralisée. Pour ce faire, l'affectation de bureaux d'études s'est faite conjointement, projet par projet, entre le M.E.S.R.S et le ministère de l'habitat et de l'urbanisme (D.G.C). Pour ce projet, la question était posée dans le temps à deux grands bureaux d'études publics implantés à Alger, à savoir :

-le BEREK.

-l'ETAU.

Beaucoup de réserves ont été émises par le B.E.T au regard de la nécessité de poursuite des études des corps d'état secondaires (CES) car le B.E.T étranger, en l'occurrence OSCAR NEYMEYER n'avait établi que les études architecturales et, par la suite de la prise en charge de la maîtrise d'oeuvre du projet.

Sur cette base et compte tenu des assurances et engagements de l'entreprise publique, ECTA, qui avait capitalisé une grande expérience dans ce projet, par le biais de son bureau d'études qui, en fait, avait la charge de sous-traiter tous les C.E.S aux partenaires étrangers qui les avaient réalisés, a recommandé en sorte de poursuivre, avec les mêmes intervenants, les travaux et d'éviter toute perturbation du chantier.

Rappelons à ce sujet que toute la programmation des travaux se faisait en fonction des contraintes de chaque rentrée universitaire, étant donné qu'une partie des ouvrages étaient opérationnels pendant cette période.

Il est donc clair que la désignation du BET ECTA, sur la base de contrats distincts des marchés de réalisation, rendait celui-ci comptable d'un certain nombre de missions de maîtrise d'oeuvre et lui éviter les interférences de l'entreprise ECTA.

4-Travaux réalisés avant conclusion du marché

Il s'agit du marché portant sur la régularisation des travaux tels que :

*complément aménagement extérieur, faux plafond à la salle polyvalente sous-centrale, complément second oeuvre à l'auditorium pour un montant de 13.408.100,05 DA.

Les travaux ont été exécutés par l'ECTA sur instruction de deux (02) ministres, lors de leurs différentes visites effectuées sur le site : le 09 décembre 1987, le 15 janvier 1988 et le 09 août 1988.

L'ECTA sous tutelle de l'habitat avait reçu des instructions fermes pour entamer les travaux objet du contrat en question.

le choix de l'ECTA se traduit par le fait qu'elle se trouve au niveau de ce chantier depuis son ouverture en 1970, puisqu'étant chargée de réaliser tout le complexe conformément à une convention la liant au MESRS.

Le projet de contrat fut rejeté par la commission ministérielle des marchés (contrat passé selon la procédure de passé-outré à la réglementation, les travaux avaient été réalisés et réceptionnés avant conclusion du contrat. C'est pourquoi, par réquisition n°103 du 18 juillet 1992, le MESRS avait passé outre la décision de la C.M.M).

II-Sur le plan financier

1-Achèvement de l'USTHB

Les marchés n°63/83, 71/84 et 73/84 ne figurent pas dans la décision d'individualisation n°ND5 621 2 262 012 01.

Toutefois, pour apurer les contentieux très anciens, ces dossiers, prévus initialement sur l'opération 51 11 3 00 43 20 clôturée en contentieux, ont été pris en charge sur la nouvelle opération et imputés sur les chapitres prévus dans la nouvelle décision à savoir : "autres" et chapitre B "contrats restants à engager 1 et 2".

2-Non-application des pénalités de retard

Les décisions d'exonération des pénalités de retard, établies au lendemain de la réunion ministérielle (Habitat/Enseignement supérieur) du 14.10.1986 ont toutes été faites en fonction des certificats administratifs transmis par l'ex.direction des infrastructures et équipements (DIE).

Nota.Bene : l'ECTA n'a pas réclamé les intérêts moratoires.

3-Dépassement des prestations contractuelles

L'ordonnateur n'ayant aucune compétence technique pour contester les quantités réalisées en termes de travaux, les situations ont été payées sur la base des notes de vérifications transmises par la direction technique (notes de vérification qui mentionnent les travaux réellement réalisés).

Par ailleurs, il faut signaler que presque tous les contrats concernés dégagent des soldes non réalisés, c'est-à-dire que les montants des contrats n'en sont pas affectés.

4-Versement d'avances au titre d'un marché non exécuté

Marché 26/86 : deux mandats de paiement ont été payés en 1986 et 1987. Ces paiements concernant 15% d'avance forfaitaire (1.135.369,77 DA) et 30% d'avance sur approvisionnements (2.271.110,93 DA) ont été faits sur demande du fournisseur et après approbation de la direction technique du MESRS.

11-RÉALISATION ET EXPLOITATION DES BARRAGES

Dans le cadre du programme de mobilisation des ressources superficielles mis en oeuvre pour satisfaire les besoins en eau potable, industrielle et agricole du pays, de nombreux ouvrages hydrauliques ont été réalisés.

La gestion de ces projets d'investissement était assurée par le ministère de l'hydraulique jusqu'à la création, en 1985, de l'agence nationale des barrages (A.N.B) qui a essentiellement pour mission :

- d'élaborer ou de faire élaborer les études d'avant-projets et les projets d'exécution des ouvrages de mobilisation ;
- d'exercer les prérogatives et les responsabilités de maître d'ouvrage (constitution des dossiers de consultation des entreprises de réalisation, conduite de la réalisation des projets, réception des ouvrages) ;

- d'assurer la surveillance et la maintenance des ouvrages de mobilisation en exploitation (auscultation, contrôle technique), ainsi que le suivi des travaux d'entretien et de dévasement.

A fin 1993, l'agence gérait quarante-huit (48) grands barrages en exploitation totalisant une capacité de 4,11 milliards de m³ permettant de régulariser un volume annuel de 1,84 milliards de m³. De même qu'elle avait dix-sept (17) barrages en cours de construction pour une capacité globale de 3,07 milliards de m³ permettant la régularisation de 1,55 milliards de m³ et plusieurs autres en voie de lancement ou en études.

L'enquête de la Cour sur les conditions de réalisation et d'exploitation de ces ouvrages, effectuée au sein de l'agence, a conduit à deux constatations générales :

-Aussi bien les études que les travaux de construction et d'équipement respectivement confiés dans leur quasi-totalité à des bureaux d'études ou entreprises étrangers, ont connu des arrêts ou retards au prix de surcoûts importants induits par les glissements de planning de réalisation ;

- Plusieurs barrages étaient confrontés soit à d'alarmants problèmes d'envasement ou de pollution, soit à un défaut d'exploitation dû à l'absence de réseaux de transfert à l'aval, non sans retombées négatives sur la satisfaction des populations en eau potable et/ou l'irrigation des superficies agricoles.

Des constatations analogues ont été déjà relevées dans le rapport annuel de 1985 et donné lieu à des recommandations pour y remédier.

I- Des défaillances, retards et surcoûts dans la réalisation des barrages

1-Marchés d'études

Il ressort plus particulièrement des pièces et documents de l'agence relatifs à la réalisation des barrages que des arrêts importants allant jusqu'à 54 mois ont été accusés par une bonne partie des études d'avant-projet détaillé (A.P.D) qui ont eu pour conséquence de différer la construction des ouvrages correspondants et de générer des surcoûts élevés.

C'est ainsi que dix (10) projets d'études sur les 35 inscrits à la charge de l'A.N.B au 31 décembre 1993 ont dû être réévalués, en sus de la prorogation des échéances de sept (07) d'entre eux.

Ces arrêts effectués à la demande de l'A.N.B, sont essentiellement imputés aux difficultés qu'elle a rencontrées soit pour trouver les crédits nécessaires au financement de la part transférable des marchés passés avec les bureaux d'études étrangers, soit pour faire réaliser les campagnes de reconnaissances géologiques, géotechniques, géophysiques ou topographiques par des entreprises nationales, en raison de l'insuffisance des moyens nationaux spécialisés dans le domaine des fondations.

A ces contraintes s'ajoute le manque de maîtrise dans la définition des besoins à satisfaire en priorité qui s'est notamment reflété par les changements intervenus dans les objectifs à réaliser, non sans incidences sur la qualité des études et des travaux de construction des barrages.

Il convient d'observer que la quasi-totalité des études d'APD ont été confiées à des bureaux étrangers et ce n'est qu'à partir de 1989 que trois entreprises nationales ont eu droit à quelques marchés. En général, seuls les travaux de reconnaissances géologiques, géotechniques ou géophysiques leur sont confiés.

Cette situation s'explique, selon la direction des études techniques de l'A.N.B, par l'insuffisance des capacités techniques des bureaux nationaux en raison de leur manque d'expérience dans le domaine.

Il apparaît que l'ANB n'ait pas suffisamment développé ses capacités techniques pour prendre en charge, au moins en partie, l'élaboration de ces études qui relève pourtant de ses attributions conformément au décret n°85-163 du 11 juin 1985 portant sa création.

2-Marchés de construction et d'équipement

L'examen des conditions d'exécution des marchés de construction et d'équipement de trente six (36) barrages a aussi permis de relever dans certains cas d'énormes retards (12 à 72 mois) et/ou allongements contractuels des délais (22 à 126 mois), ainsi que des majorations des coûts imputables aux défaillances ou contraintes suivantes :

- mauvaise qualité des études ;
- insuffisances dans la maturation et la gestion des projets ;
- manque de rigueur dans la surveillance des travaux, faute de moyens ;
- problèmes d'ordre géologique ;
- difficultés liées aux opérations d'expropriation, de déplacement des infrastructures existantes et de recasement des habitants des sites des ouvrages ;
- difficultés d'approvisionnement en explosifs et en matériaux de construction ;
- difficultés de mobilisation des crédits de financement extérieur.

Pour l'essentiel, l'alourdissement des coûts est dû à l'actualisation et la révision des prix, en raison des retards enregistrés dans la mise en oeuvre des marchés et de l'allongement contractuel des délais d'exécution, à l'augmentation de la masse des travaux résultant des modifications survenues en cours de construction, ainsi qu'aux dommages et intérêts moratoires payés aux entreprises à cause des arrêts de travaux ou des retards dans les paiements.

Les cas les plus significatifs de cette dérive des coûts et délais concernent les barrages suivants :

2.1-Barrage de Souani (Tlemcen)

Dans le cadre de l'extension du périmètre d'irrigation de Maghnia, il a été décidé la réalisation d'un barrage-réservoir d'une capacité de 13 millions de m³ à Souani qui devait être alimenté à partir des eaux hivernales du barrage de Béni-Bahdel et de l'oued Tafna et des eaux souterraines de Maghnia à travers une conduite de transfert de 20 050 mètres linéaires.

La construction de ce barrage a nécessité la passation de deux marchés, le premier en date du 25 septembre 1980 de 209 387 843,60 DA et le second, portant sur les travaux complémentaires, en date du 18 avril 1989 de 62 999 994,40 DA.

Le montant global des travaux effectués dans le cadre de ces deux contrats s'est élevé à 284 376 306,72 DA dont 15 057 438,34 DA payé au titre de la révision des prix.

Outre la prorogation de six mois du délai d'exécution du premier contrat, la réalisation de ces travaux a enregistré un retard cumulé pour les deux marchés de presque 51 mois.

Par ailleurs, la réalisation de la conduite maîtresse, suivant contrat du 08 décembre 1980 de 115 665 342,85 DA, a accusé un retard de plus de neuf (09) ans à fin 1993, suite à la suspension depuis 1991 des livraisons de tuyaux en béton armé précontraint par l'unité de fabrication de Mouillah, réalisée spécialement pour ce projet.

Ces travaux ont coûté 84 192 569,10 DA dont 34 588 411,95 DA pour la réalisation de l'unité de fabrication des tuyaux.

Ainsi, le barrage qui devait être alimenté exclusivement à travers cette conduite est inutilisable, non sans avoir coûté au total 368 568 875,82 DA.

2.2-Barrage de Sidi Abdelli (Tlemcen)

Inscrite en juin 1974 pour un montant de 196 500 000 DA, l'opération relative à la construction de cet ouvrage a vu son coût prévisionnel porté à 1 011 940 000 DA, soit cinq (05) fois plus que le montant initial de l'autorisation de programme.

La construction de cet aménagement hydraulique, suivant marché du 15 novembre 1978 d'un montant de 509 252 958,06 DA, a duré près de dix ans au lieu des quatre ans prévus contractuellement, soit un retard de six ans dû essentiellement à la défaillance de l'entreprise. Le montant des pénalités de retard qui lui ont été appliquées s'élève à 12 517 000,00 DA seulement.

Le montant total payé au titre de ce marché s'est élevé à 691 163 303,64 DA dont 217 731 063,82 DA au titre de l'actualisation et de la révision des prix en raison de l'approbation tardive du marché.

2.3-Barrage de Cheurfas II (Mascara)

Cette opération a fait l'objet de trois réévaluations successives totalisant un montant de 1 079 007 000 DA en 1991 par rapport à l'enveloppe initiale fixée à 433 675 000 DA soit une augmentation de 148 pour cent.

Des modifications importantes des travaux ont été opérées en cours d'exécution de l'ouvrage, en raison de l'insuffisance des études géologiques, qui ont provoqué un surcoût de 118 129 901,94 DA au titre de la révision des prix et une prorogation contractuelle du délai d'exécution de vingt deux (22) mois.

Un dédommagement et des intérêts moratoires pour un montant global de 151 244 441,12 DA ont été également payés à l'entrepreneur suite aux retards accusés dans les paiements de la part transférable du montant du marché, à cause du gel du financement externe par l'organisme prêteur.

Le montant total payé à l'entrepreneur s'élève à 641 196 159,46 DA y inclus la révision des prix.

2.4-Barrage de Ouizert (Mascara)

La réalisation et l'équipement de ce barrage a duré presque vingt (20) ans et coûté au total 787 887 000 DA, soit sept (07) fois le montant initial du projet estimé à 110 000 000 DA en 1972, suite à une succession de défaillances des entrepreneurs, au titre des cinq marchés dont il a fait l'objet, aussi bien dans sa construction que dans la mise en place de ses équipements.

Le montant de la réévaluation concerne essentiellement les rubriques des travaux et de l'actualisation/révision des prix.

La réception provisoire du barrage, dont les travaux de construction ont été achevés en 1986, n'a pas été prononcée pour non-levée des réserves suspensives émises par l'ANB sur les différents ouvrages.

2.5-Barrage de Bouroumi (Blida)

L'opération relative à la réalisation du barrage de Bouroumi a fait l'objet de trois réévaluations qui ont porté son coût de 150 000 000,00 DA en juin 1974, date de son inscription, à 900 494 000,00 DA en avril 1984, soit six fois le montant initial de l'autorisation de programme.

Les travaux de construction y afférents, suivant marché du 13 septembre 1978 d'un montant de 344 167 601,24 DA, ont été achevés avec un an de retard malgré la prorogation contractuelle du délai d'exécution de dix sept (17) mois et demi et ont coûté au total 782 910 374,44 DA, soit le double du montant fixé dans le marché.

Cet important surcoût est dû au retard accusé dans la mise en vigueur du contrat et à l'exécution de travaux supplémentaires non prévus, en plus des prorogations du délai d'exécution qui ont entraîné le paiement de 240 260 750,12 DA au titre de l'actualisation et de la révision des prix, soit près de 70% du montant initial du marché.

Ce barrage devait être alimenté essentiellement par le transfert des eaux de l'Oued Chiffa dont les travaux de dérivation se trouvent à l'arrêt, de l'Oued Harbil dont l'ouvrage de dérivation n'a pas été mis en service à cause du rejet à son amont des eaux résiduelles du complexe antibiotique de Médéa et de l'Oued Djer dont la dérivation n'a pas été entamée à fin 1993.

De ce fait, le barrage ne peut régulariser par ses propres apports que 26 au lieu de 120 millions de M3 d'eau par an.

2.6-Barrage de Mexa (El Tarf)

La construction et l'équipement hydromécanique et électromécanique de ce barrage suivant marché du 05 juin 1984 de 353 014 054,00 DA a coûté, à fin 1993, un montant de 432 362 545,46 DA dont 141 046 788,78 DA au titre de la révision des prix, en raison de l'allongement du délai d'exécution du marché qui a été porté à 126 mois, soit presque le triple du délai initialement fixé à 44 mois.

En considération de la mauvaise qualité de l'étude d'APD qui a nécessité une reconfiguration du barrage et un changement de la variante initialement retenue qui a entraîné un bouleversement dans l'organisation des travaux, le montant contractuel du marché a été porté de 353 014 354 DA à 420 967 430,40 DA, soit une augmentation de près de 20%.

L'achèvement des travaux de réalisation de ce barrage est prévu pour le mois de décembre 1994.

2.7-Barrage de Béni-Haroun (Mila)

Les travaux de réalisation de cet ouvrage ont été confiés dans un premier temps à une entreprise par contrat du 13 juillet 1988 pour un montant de 1 072 417 800,00 DA, dont 342 942 741,00 DA transférables.

Suite aux défaillances de cette dernière, le taux de réalisation du barrage n'a pu atteindre 38 mois après son démarrage que 16% alors que le délai d'exécution était fixé à 72 mois pour la réception provisoire de l'ensemble des travaux.

La résiliation à l'amiable qui sanctionna cet état de fait le 13 janvier 1992 donna lieu, une année après, à la passation d'un autre marché pour la reprise, l'achèvement et la mise en service du barrage pour un montant de 3.240.377.806,19 DA hors taxes dont 2.368.377.806,19 DA transférables. Toutefois, à la date du contrôle, ces travaux n'étaient pas encore lancés.

Il en est résulté un surcoût estimé à 3 087 371 539,75 DA, dont 2 089 630 983,04 DA au titre de la part transférable, dû à la différence entre les montants des travaux restant à réaliser des deux marchés.

2.8-Barrage de Harreza (Ain Defla)

Les travaux de construction de ce barrage qui ont fait l'objet le 14 novembre 1978 d'un marché de 233 389 606,00 DA ont été achevés avec un retard de dix-sept (17) mois dû à la défaillance de l'entreprise réalisatrice.

Après la mise en eau de cet ouvrage, des fuites et des fissures sont apparues dès 1986, ce qui a contraint les responsables de l'administration de l'hydraulique à le vider et à engager des travaux confortatifs d'urgence (reconnaitances géologiques, renforcement du drainage et réhabilitation de l'auscultation piézométrique), afin d'éviter les risques encourus par cet ouvrage. Faute de remplissage du barrage depuis 1990, ces travaux qui ont coûté un montant de 5 807 831,24 DA, n'ont pu être testés à ce jour.

Il convient d'observer qu'aucune réserve n'a été faite au moment de l'établissement du procès-verbal de réception provisoire daté du 28 novembre 1984 et que la réception définitive a été prononcée une année après l'apparition des résurgences et des failles au niveau de l'ouvrage, soit le 23 février 1987.

Par ailleurs, aucune procédure n'a été engagée à l'encontre du maître de l'oeuvre au titre de la responsabilité décennale de l'entrepreneur conformément à l'article 107 du cahier des prescriptions spéciales du marché. La construction de ce barrage a coûté 225 791 498,09 DA.

II-Envasement, pollution, manque d'entretien et défaut d'exploitation des barrages

Par ailleurs, la Cour a relevé au registre des conditions d'exploitation et d'entretien des grands barrages qu'un certain nombre d'entre eux étaient confrontés à des problèmes d'envasement, de pollution ou de défaut d'exploitation, non sans graves conséquences aussi bien sur la préservation de ces coûteux ouvrages que sur l'alimentation en eau des citoyens et l'irrigation des périmètres agricoles.

I-Envasement et pollution

En raison de leur envasement assez critique résultant d'un manque d'entretien et de protection des sites (boisement ou reboisement, interdiction des labours des terres inondables et pompes illicites), près d'une dizaine de grands barrages sur les 48 que gère l'agence ne sont pas utilisés au mieux de leurs capacités. Il s'agit des barrages de K'sob (M'Sila), Oued Fodda (Chlef), Boughezoul (Médéa), Foum El Gherza (Biskra), Ghrib (Ain Defla), Meurad (Tipaza), Foum El Gueiss (Khenchela), Bouhanifia (Mascara).

Il ressort que le principal obstacle à leur dévasement réside dans le coût élevé des travaux de dragage. Ces derniers ont coûté 120 266 000 DA pour désenvaser le barrage de Fergoug (Mascara) en 1989 et ont été estimés à 232 950 000 DA pour la barrage de Zardezas (Skikda) dès 1992.

Aussi, a-t-elle relevé auprès de la direction de la maintenance et du contrôle de l'agence que plusieurs autres grands barrages subissent une pollution alarmante en violation de la loi n°83-17 du 16 juillet 1983 portant code des eaux qui interdit tous rejets urbains et industriels d'eaux résiduaires dans les fonds du domaine public hydraulique et rend obligatoire l'installation des stations d'épuration pour tout établissement ou unité industrielle dont les rejets sont reconnus polluants.

Les barrages touchés par ce problème qui prend une ampleur considérable, à cause de l'absence de stations d'épuration des eaux usées au niveau de la plupart des agglomérations et des unités industrielles, sont :Bakhada et Dahmouni (Tiaret), Lekhal (Bouira), Hammam Grouz (Mila), Ouizert, Bouhanifia, Fergoug et Cheurfas II (Mascara), Béni Bahdel (Tlemcen), Béni Amrane (Boumerdes), Bougara (Tissemsilt), Deurdeur (Ain Defla), Aïn Zada (Bordj Bou Arréridj), Prise Harbil et Ladrat (Médéa).

mais les cas les plus alarmants concernent le barrage de Lakhal pollué par l'usine de détergents de Sour-El-Ghozlane et la déviation Harbil-Bouroumi qui n'a pas été mise en service à cause des rejets des eaux résiduaires du complexe antibiotique de Médéa.

2-Manque d'entretien et défaut d'exploitation de certains barrages

L'entretien, la maintenance et le contrôle de stabilité des barrages en exploitation sont assurés par la direction de la maintenance et du contrôle (D.M.C) chargée de réaliser tous les travaux d'entretien et de réparation nécessaires, afin de garantir le bon fonctionnement des ouvrages et leurs équipements et d'effectuer les contrôles et les auscultations permettant d'assurer la stabilité et la pérennité des barrages.

Faute de moyens matériels et de ressources financières adéquates, la D.M.C semble éprouver beaucoup de difficultés pour assurer convenablement sa mission et préserver ainsi, dans les meilleures conditions, ces coûteuses infrastructures stratégiques.

A ce titre, cinq (5) barrages totalisant une capacité de 858 millions de m³ permettant de régulariser annuellement un volume global de 234 millions de m³ étaient inexploités à fin 1993, en l'absence des réseaux d'alimentation en eau potable et / ou d'irrigation à l'aval.

Cette défaillance qui se mesure en déficits énormes pour la satisfaction des populations en eau potable et pour l'irrigation des terres agricoles résulte d'un manque de coordination entre les différents organismes chargés de la réalisation des barrages, à savoir l'agence nationale des

barrages (ANB) pour les ouvrages de mobilisation, l'agence nationale de l'eau potable et industrielle et de l'assainissement (AGEP) pour les réseaux AEP et l'agence nationale de réalisation et de gestion des infrastructures pour l'irrigation et le drainage (AGID) pour les infrastructures d'irrigation.

Les barrages inexploités sont: Hammam Debagh (Guelma), Ladrat (Médéa), Bougara (Tis-simsilt), Boukourdane (Tipaza) et Gargar (Relizane), auxquels s'ajoute celui de Harreza (Aïn Defla) qui présente des défauts de construction.

Se fondant sur les constatations qui précèdent, établies dans le cadre de la procédure contradictoire, la Cour des comptes recommande de :

- développer et encourager les capacités d'études nationales pour l'élaboration des études d'avant-projet détaillé (A.P.D) et limiter en conséquence le recours systématique aux bureaux étrangers ;

- assurer à l'agence des moyens plus adéquats pour l'entretien courant des barrages en exploitation ;

- contraindre les pollueurs, par une action concertée des ministères concernés (industrie, agriculture, intérieur), au respect des dispositions de la loi n°83-17 du 16 juillet 1983 portant code des eaux, notamment en généralisant l'installation des stations d'épuration des eaux usées au niveau des unités industrielles polluantes et des agglomérations urbaines ;

- renforcer la lutte contre les pompages illicites et les labours des terres inondables ;

- mettre en place des procédures de coordination entre les différents organismes publics chargés de la réalisation des projets intégrés de mobilisation, de transfert et de distribution des eaux (ANB, AGEP, AGID), pour rentabiliser davantage les investissements et assurer une exploitation plus avantageuse des ressources mobilisées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les éléments de réponse que nous croyons devoir apporter en vue de les voir pris en compte dans le rapport annuel 1995 suivent :

I-Des défaillances, retards et surcoûts dans la réalisation des barrages

1-Marchés d'études

1.1-Seules certaines études confiées notamment aux bureaux d'études nationaux ont connu des retards importants pour des raisons évidentes de capacités et de conjoncture.

D'autres projets tels que le transfert du Cheliff sur Oran (M.A.O) ont été retardés par l'opposition des populations touchées par les problèmes des expropriations. D'une façon générale les retards enregistrés dans l'élaboration des avants projets détaillés (A.P.D) n'ont pas d'incidence directe sur la réalisation, car il faut au préalable rechercher des financements extérieurs et pouvoir introduire l'indivision des opérations de réalisation.

1.2-De nombreuses études ont été confiées à des bureaux d'études nationaux non parce qu'ils y avaient un droit -la concurrence dans ce domaine d'ingénierie étant la règle d'or à respecter-mais parce que l'ANB a jugé utile d'aider ces bureaux d'études à acquérir la technologie et l'expérience nécessaires dans le but de favoriser l'émergence d'une compétence nationale apte à concurrencer et à briser le monopole détenu par les bureaux d'études étrangers.

L'ANB aide les bureaux d'études nationaux et les conseille du mieux qu'elle peut. C'est ainsi qu'elle les a encouragés en leur confiant de nombreuses études de barrages afin de leur permettre de saisir l'opportunité d'acquérir le savoir-faire nécessaire et de les faire bénéficier également d'un plan de charge conséquent. mais malheureusement, force est de reconnaître, qu'à l'exception d'un seul bureau d'études, en l'occurrence l'ENHYD et grâce au partenariat bulgare, tous les autres bureaux d'études nationaux sollicités ont été dans l'incapacité de poursuivre les études qui leur ont été confiées.

1.3-Pour concevoir et mener à bien une seule étude d'APD, une équipe, composée de 10 à 20 spécialistes dont 3 à 6 experts de renommée internationale, est nécessaire. Cet effectif fait souvent défaut au niveau des bureaux d'études nationaux.

En tenant compte du plan de charge très important de l'ANB, cela reviendrait à créer un bureau d'études d'une envergure internationale doté de tous les moyens techniques, matériels et humains.

L'expérience du BNEH créé dans ce but au début des années 1970 et son échec en est l'illustration parfaite.

Il faut également préciser qu'à l'heure actuelle, l'effectif dont dispose l'ANB pour le suivi et le contrôle des études est déjà très en deçà du niveau exigé et requis.

Un seul ingénieur assure actuellement le suivi de 3 à 4 études d'APD et un seul ingénieur est affecté au suivi du marché de 12 faisabilités.

2-Marchés de construction et d'équipement

A la lecture du document où le terme "surcoût" dû à l'actualisation et à la révision des prix est souvent mis en évidence, il y a lieu de préciser que cette rubrique est définie par les termes contractuels et calculée à partir d'indices officiels qui tiennent compte de l'inflation et de la dévaluation du dinar.

Par ailleurs toute comparaison de coût n'a de sens que si elle est faite sur une même base économique.

Concernant le montant des opérations et leur comparaison avec le coût final des projets, il y a lieu de rappeler que les premières inscriptions se faisaient soit pour une partie de l'ouvrage (dérivation provisoire de l'Oued), soit sur une base d'estimation administrative des coûts.

La comparaison devrait être faite entre le montant de l'opération ayant servi à la passation du marché et le coût final du projet.

2.1-Barrage de SOUANI (Tlemcen)

L'aménagement en question (réserve et conduite maîtresse) fait partie du projet intégré de l'aménagement hydro-agricole de la plaine de Maghnia. Ce projet a été initié et lancé par la wilaya de Tlemcen en 1974 dans le cadre du programme spécial. Cette opération fut ensuite centralisée en 1980 au ministère de l'hydraulique de l'époque.

La réalisation de l'ensemble des travaux a été confiée à l'entreprise ENATHYD sur décision du ministère de l'époque. L'ordre de service a été notifié à l'entreprise le 29 septembre 1980.

Par conséquent l'ANB n'est pas maîtresse des termes de références techniques qui sont à la base de cet aménagement décidé ailleurs. Elle a pris le projet en cours de réalisation.

2.2-Barrage de MEXA (El-Taref)

La reconfiguration du barrage n'est pas due à une mauvaise qualité de l'APD. Ce réaménagement de la variante initiale a été dicté par des problèmes d'ordre frontalier avec la Tunisie. Les autorités de ce pays ayant refusé toute inondation de leur territoire et cela malgré les divers arrangements proposées par l'Algérie, comme à titre d'exemple, l'utilisation commune de la réserve.

Le site du barrage est situé à 7 Km de la frontière algéro-tunisienne et l'APD a prévu l'inondation d'une très petite superficie sans importance aucune du territoire tunisien. L'achèvement des travaux de ce barrage est prévu en décembre 1996.

II-Envasement, pollution, manque d'entretien et défaut d'exploitation des barrages

1-Envasement et pollution

La lutte contre l'envasement est pour l'ANB la préoccupation première et la plus importante pour la préservation des réserves des barrages en exploitation.

Effectivement une dizaine de barrages connaissent un état de comblement qui dépasse les 40%. Néanmoins, il faut préciser que ceci n'a rien d'alarmant et que la plupart de ces barrages ont plus de 50 années de service. De ce fait, ils ont déjà rempli leurs fonctions définies lors de leur construction et ils continuent de les remplir au-delà des conditions de leur exploitation initialement prévue.

Abstraction faite de cela, l'ANB toujours soucieuse de son rôle d'exploitant et de protection des capacités de ses barrages a initié depuis longtemps un vaste programme de dévasement pour de nombreux barrages. C'est une de ses actions permanentes. Elle va également acquérir des équipements de dragage, à mettre à demeure pour l'entretien permanent des cuvettes des barrages de BENI-AMRANE, MERDJA SIDI-ABED, OUED-FODDA, FERGOUG...

-En matière de campagne de reboisement, l'ANB est très active en étroite collaboration avec les agences concernées pour étudier et initier les projets de reboisement, de lutte anti-érosive et de traitement des bassins versants de barrages les plus exposés à l'érosion et ce, en liaison avec les services du ministère de l'agriculture.

-En matière de lutte contre la pollution que connaissent de nombreux barrages en exploitation, l'ANB a toujours attiré, et continue toujours de le faire, l'attention des pollueurs qui ne traitent pas leurs eaux et qui ne prennent pas les dispositions nécessaires dictées par la loi.

De nombreuses interventions de l'ANB auprès des ministères les plus concernés (industrie, intérieur, agriculture) et cela depuis plusieurs années, n'ont abouti à aucune action ou réaction de leur part. Le problème de pollution implique la quasi-totalité des ministères et des actions multisectorielles sont plus que nécessaires.

2-Manque d'entretien et défaut d'exploitation de certains barrages

-De nombreux barrages ont été confortés. Des travaux conséquents ont été réalisés sur les équipements électro et hydromécaniques. Ces travaux de confortement ont été surtout réalisés sur les anciens barrages.

-Des moyens matériels et des équipements conséquents ont été acquis et mis à la disposition des barrages par le biais de l'opération "équipement des barrages en exploitation" inscrite en 1989 et réévaluée en 1993.

Les travaux de maintenance se poursuivent sans relâche jusqu'à ce jour et cela, malgré les difficultés rencontrées en approvisionnement adéquat sur le marché national.

-Les moyens pour l'entretien courant des barrages en exploitation sont très en deçà des besoins réels et cela suite au faible budget de fonctionnement alloué annuellement à l'ANB.

Le paiement à terme constitue l'obstacle essentiel pour l'acquisition rapide des produits d'entretien et la réalisation de certaines interventions urgentes sur les ouvrages. L'absence de régie au niveau des barrages ne permet pas aux exploitants de faire face aux imprévus et petits achats destinés à la maintenance des ouvrages.

-La centralisation excessive dans la gestion du budget de l'ANB (équipement et fonctionnement) ne permet pas un suivi régulier en approvisionnement des barrages, ce qui rend très complexe et difficile les tâches d'exploitation. Une étude sur la décentralisation des services de l'ANB est en cours.

-La situation sécuritaire qui prévaut dans le pays n'a fait qu'accentuer ces difficultés.

En dépit de toutes ces contraintes, l'ANB veille à la mise en oeuvre des mesures de protection sécuritaire et de surveillance des barrages dont elle a la charge. En ce sens, l'ANB vient d'inscrire une opération auprès du CNP portant sur le renforcement de la sécurité et de la protection des barrages en exploitation. Les premières actions sont déjà engagées sur les barrages sensibles du point de vue stratégique pour l'alimentation des populations et elles seront généralisées dans un proche avenir pour le reste des barrages.

A ce propos, il y a lieu de souligner que l'ANB rencontre d'énormes difficultés pour la procédure de rémunération du personnel chargé de la sécurité (patriotes, gardes communales...). Le CNP refusant catégoriquement le paiement sur budget d'équipement, l'ANB ne peut faire face aux salaires pratiqués par ailleurs dans le secteur économique. Son budget de fonctionnement est très peu compétitif et ne permet que des rémunérations dérisoires.

12-PROJETS RETARDÉS ET/OU ABANDONNÉS AU NIVEAU DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DES MINISTÈRES DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'HABITAT

Devant la multitude de projets retardés et/ou abandonnés constatés à travers les différentes structures soumises à son contrôle, la Cour des comptes a élaboré un questionnaire transmis au cours du premier semestre 1994 aux gestionnaires concernés des directions des travaux publics (DTP) et des directions de l'urbanisme et de la construction (DUC) de l'ensemble des wilayates.

Les réponses à ce questionnaire (35 pour les DTP et 32 pour les DUC) ont mis en évidence que les causes des retards et/ou abandons desdits projets qui occasionnent aussi bien des pertes en termes de délais de réalisation que de surplus de coûts financiers sont dues à des insuffisances et anomalies résultant du non respect de la réglementation, notamment des décrets relatifs à la réglementation des marchés publics (n°82-145 du 10 avril 1982 et n°91-434 du 09 novembre 1991) et aux dépenses d'équipement de l'Etat (n°92-08 du 04 janvier 1992 et n°93-57 du 27 février 1993).

Celles-ci découlent généralement :

- de l'absence ou de l'insuffisance de maturation des projets ;
- de problèmes liés aux terrains d'assiette des projets ;
- de l'absence de maîtrise technique des projets ;
- de l'imprécision des objectifs ;
- d'un mauvais choix des partenaires cocontractants ;
- de la pluralité des centres de décisions ;
- des difficultés d'approvisionnement et pénuries en matériaux de construction.

Si dans le cas des DUC, le nombre de projets abandonnés est pratiquement insignifiant, par contre, le nombre de retards dans la réalisation est assez élevé. Ces derniers résultent essentiellement des problèmes liés à la conjoncture économique pesant lourdement sur les entreprises chargées de la réalisation des projets, lesquelles rencontrent de plus en plus de difficultés.

S'agissant du secteur des travaux publics, les retards accusés sont également dus aux aléas dont certains sont difficilement décelables au niveau des études préliminaires par suite d'un manque de coordination entre les différents intervenants concernés et à une faible maîtrise technique des projets. Il en résulte des modifications de l'ouvrage et des réaménagements des contrats initiaux.

Le tableau ci-après résume les causes principales des retards et/ou abandons de projets et indique, pour chacune d'elles, le nombre de cas constatés lors de l'examen des réponses des gestionnaires concernés au questionnaire de la Cour :

CAUSES	NOMBRE DE CAS
Insuffisances dans la gestion des projets ayant conduit à la résiliation des marchés.	114
Défaillances des entreprises	57
Abandons de chantiers par les entreprises	14
Moyens de réalisation limités	14
Contentieux avec les entreprises	06
Dissolution des entreprises	03
	s/total : 94 Cas
Difficultés d'approvisionnement	32
Pénuries de matériaux de construction	22
	s/total : 54 Cas
Mauvais choix de sites	36
Régularisation juridique du terrain	15
	s/total : 51 Cas
Augmentation des prix des marchés	10
Arrêts pour causes de "sabotage" ayant touché la quasi-totalité des moyens de réalisation	09

Sur la base de ces résultats, la Cour lança en février 1995 des missions de contrôle en vue de vérifier certaines données figurant sur les états accompagnant les réponses et sélectionna dans ce cadre les DTP de Annaba et d'Oran, la DUC de Tlemcen et les directions de la construction de Annaba et Constantine.

En outre, la Cour s'intéressa aux incidences financières découlant des contraintes liées à la mauvaise exécution des marchés de réalisation dans les deux secteurs considérés qui ont grevé le coût des investissements.

Alors qu'annuellement l'Etat consent d'importantes dépenses d'équipement pour la réalisation des plans de développement, en matière d'infrastructures, force est de constater que les investissements prévus ne sont généralement pas réalisés dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité, en raison des allongements des délais d'exécution.

CAUSES PRINCIPALES DES RETARDS ET/OU ABANDONS

Insuffisante maturation des projets

La Cour a observé que sur dix-huit (18) opérations d'investissement ayant fait l'objet d'un contrôle sur place dans les wilayates de Annaba, Constantine, Oran et Tlemcen, les projets relatifs à sept (07) d'entre elles n'ont pas connu une maturation suffisante pour permettre leur exécution dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité.

Les opérations d'investissement sont souvent inscrites à la nomenclature du plan sans une maturation suffisante permettant de conclure à la possibilité de leur lancement et de leur réalisation. Au-delà de la formulation d'objectifs généraux, les fiches techniques des services utilisateurs n'identifient pas l'étendue et la consistance des besoins à satisfaire, les priorités, les opportunités et les contraintes liées à l'investissement.

Pourtant les différentes procédures réglementaires en vigueur relatives aux dépenses d'équipement insistent sur la disponibilité des informations nécessaires à l'exécution du projet d'équipement dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité.

Dès opérations individualisées et dotées d'enveloppes financières ne connaissent un démarrage effectif des travaux qu'après un retard plus ou moins long générateur de surcoût et d'allongement de délais ; c'est le cas de plusieurs opérations que la Cour a pu identifier et dont l'examen conduit à cerner les causes de cette situation dont les conséquences financières sont à peine circonscrites.

Faute de disposer des terrains à bâtir, les projets d'investissement accusent des retards considérables dans leur lancement ; c'est le cas notamment de la construction d'un ouvrage d'art sur chemin vicinal (CV 02) RN44/Annaba.:

L'opération a été inscrite le 12 mai 1990 pour une autorisation de programme de 15.000.000,00 DA ; ce montant a été réévalué en août 1993 à 22.000.000,00 DA. Le démarrage des travaux n'avait eu lieu qu'au courant de l'année 1992, après l'aboutissement de la procédure d'expropriation de terrain et de restructuration de l'enveloppe financière : la rubrique "terrain" pour le paiement de l'indemnité d'expropriation n'étant pas prévue initialement.

Le projet a connu d'autres arrêts liés cette fois à l'existence de conduites d'eau qui a perturbé la suite des travaux. Ces contraintes devaient être identifiées au départ et cela aurait permis d'éviter les retards estimés à quatre années. Le projet est toujours en cours et les paiements cumulés à février 1994 sont de 8.448.130,48 DA en travaux, auxquels il faudrait ajouter 15.000.000,00 DA au titre de l'indemnité d'expropriation et 2.000.000,00 DA à raison de travaux réalisés et non payés par suite d'indisponibilité de crédits de paiement.

C'est aussi le cas de la réalisation du centre culturel de Djaghri (Constantine) : la construction de ce centre a été décidée lorsque s'est révélé inapproprié l'aménagement d'un ancien immeuble après une dépense de 9.818.228,85 DA.

Les travaux ont été en effet lancés en mai 1984 sur le reliquat de l'ancienne opération d'un montant de 4.545.114,41 DA et ont connu un arrêt suite à des contraintes dues à la nature du sol. Les services de la wilaya ont décidé de transférer le projet sur un autre site limitrophe après avoir dépensé un montant de 3.934.830,36 DA pour les travaux et 568.305,00 DA pour les études.

Les mêmes contraintes liées au sol, conjuguées aux difficultés d'approvisionnement, ont retardé les travaux qui ont repris le 27 juillet 1986 sur le deuxième site. Le retard estimé à trois (03) années a amoindri les moyens de réalisation de l'entreprise des travaux de l'Est.

Les services gestionnaires n'ont pas su faire face au développement des facteurs générateurs de surcoûts tels que les travaux supplémentaires d'un montant de 4.345.610,45 DA, la révision des prix induite de 35.472.727,75 DA et les études complémentaires d'un montant de 1.200.000,00 DA.

Malgré les différentes enveloppes financières accordées, certes en retard, les travaux réalisés ne représentent que 24.733.701,00 DA. Les lots secondaires n'ont été lancés qu'en 1995. Le montant total des dépenses dans le cadre de l'opération est de 77.250.050,00 DA ; le reste à réaliser est estimé à 44.834.496,15 DA.

De l'avis de la Cour, le maître de l'ouvrage doit, avant le lancement, mûrir suffisamment le projet. La connaissance et la maîtrise du marché doivent aboutir à déterminer et affiner le mode de présentation du projet. Cette connaissance contribue à mieux définir les besoins de l'administration et, par conséquent, à prévoir la masse financière nécessaire en prenant en charge l'ensemble des impacts prévisibles sur le marché et ce, conformément aux décrets exécutifs relatifs aux dépenses d'équipement de l'Etat. Cette pratique permet d'éviter les demandes répétées de réévaluation de l'autorisation de programme qui constituent une source de surcoûts et d'allongement des délais.

Problèmes liés aux terrains d'assiette et insuffisance des instruments d'urbanisme

Les administrations sont fréquemment confrontées à des difficultés insurmontables pour l'obtention du terrain d'assiette. En outre, les gestionnaires ne disposent pas toujours d'informations suffisantes concernant la nature du sol, la situation juridique des terrains ou les autres contraintes qui grèvent les assiettes d'accueil.

Aussi, les instruments d'urbanisme (plan d'occupation du sol, plan d'aménagement et d'urbanisme) prévus par la loi n°90-29 du 11 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme sont encore peu opérants.

C'est a posteriori que les entreprises et le maître de l'ouvrage prennent en compte les caractéristiques du site, cette situation se traduisant généralement soit par une augmentation sensible de la masse des travaux, soit par un changement de site.

Parmi les 51 cas dénombrés et relatifs aux problèmes liés aux terrains d'assiette, la Cour retient les exemples suivants :

*les travaux ordonnés le 11 juin 1991 pour la réalisation d'une école fondamentale à Mansourah (Tlemcen) n'ont pas connu de suite, car le terrain situé dans le périmètre de la zone d'habitat urbain nouvelle (ZHUN) n'a pas fait l'objet d'un transfert régulier de propriété au profit de l'Etat. La ZHUN, comme instrument d'urbanisme, n'a pas été adaptée à la situation nouvellement créée par la loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière, notamment en ses articles 75, 76 et 86. La reprise des travaux n'a eu lieu que le 30 janvier 1993 alors que la réception de l'ouvrage était prévue pour le 11 décembre 1992. Le montant cumulé des paiements à la date du contrôle est de 5.249.322,94 DA soit 40,91% de la valeur du marché.

*le projet de réalisation d'un technicum à Sidi Amar (Annaba) inscrit au courant de l'année 1987 pour une autorisation de programme de 32.000.000,00 DA n'a été lancé que le 24 décembre 1995 après différents changements de sites. Les terrains proposés à l'administration, au nombre de quatre, étaient inadaptés à son implantation (relief accidenté, occupation illégale de terrains). Pourtant la note du ministère de l'équipement n°123/CIM/DAV du 14 avril 1991 adressée aux walis et directeurs de l'urbanisme et de la construction avait confié à la commission d'aménagement et d'urbanisme, la mission de s'assurer de la constructibilité du terrain en rapport avec la nature du sol et de l'existence des servitudes et nuisances.

Les dépenses engagées à l'occasion des différentes études de sol et expertises se sont élevées à 546.668,87 DA. Le retard enregistré depuis l'inscription de l'opération jusqu'à sa réévaluation, en date du 08 novembre 1993, a augmenté sensiblement le coût de l'investissement qui est passé de 32.000.000,00 DA à 81.000.000,00 DA, soit presque trois fois le montant initial.

*le projet de réalisation d'une école à El Manchar (Constantine) a été confié à l'entreprise nationale de menuiserie générale et de préfabriqué (ENMGP) le 09 juillet 1988 pour un montant de 8.760.400,00 DA et un délai de réalisation de 08 mois.

Le projet a connu un retard de quatre (04) années suite aux changements fréquents de site qui ont occasionné un paiement de 35.827,27 DA pour les différentes études de sol.

La reprise des travaux d'infrastructure a été confiée le 17 octobre 1992 à l'entreprise de construction de Mila (ECM), initialement sous-traitante, pour un montant de 6.075.825,65 DA et un délai de 12 mois. Le chantier a connu plusieurs arrêts à la suite de la défaillance de l'entreprise qui abandonna le projet en 1995 après avoir encaissé 3.421.074,40 DA en révision de prix qui représente 72% des travaux réalisés (4.738.940,06 DA) et 1.615.995,56 DA en trop-perçu (travaux non réalisés).

Pour les travaux de superstructure, un deuxième marché d'un montant de 26.865.510,00 DA a été signé avec la 1ère entreprise (ENMGP) le 25 décembre 1994, après que les prix initiaux aient été revus à la hausse. Au 12 décembre 1995, les travaux étaient suspendus en attendant la réalisation de la 2ème plate-forme. Le montant des travaux réalisés est de 10.536.031,03 DA, soit 36,50% de la valeur du marché. Les travaux d'infrastructure non réalisés ont été confiés ultérieurement pour un montant de 5.883.336,36 DA à deux autres entreprises.

En définitive, le coût de l'opération est estimé à 42.047.337,12 DA. Le changement de site, ainsi que la gestion défaillante du projet, notamment dans le choix de l'entreprise où le maître de l'ouvrage délégué n'a pas observé les règles édictées par les articles 36 et 39 du décret n°82-145 repris aussi par les articles 32 et 35 du décret exécutif n°91-434, ont engendré des retards et un préjudice financier d'au moins 35.271.843,95 DA.

*le projet de réalisation d'une école fondamentale à Bab El-Assa (Tlemcen) n'a connu de début d'exécution que le 23 octobre 1995, soit 08 années après son inscription le 08 août 1987 pour une enveloppe financière de 10.500.000,00 DA. L'origine du retard réside dans l'absence d'un terrain servant d'assiette au projet. Après l'obtention du terrain, les travaux ont été confiés à une entreprise privée pour un montant de 32.376.521 DA, soit plus du triple de la première estimation.

La Cour relève que le cycle des retards est le fait de l'administration qui ne s'assure pas que les terrains d'assiette des projets sont exempts de toutes servitudes et autres contraintes et n'arrête pas les mesures nécessaires pour assurer les disponibilités des terrains à bâtir conformément à l'article 11 de la loi n°90-29 du 11 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

Absence de maîtrise technique des projets

Les investigations menées dans le secteur de la construction et des travaux publics font ressortir que les opérations d'investissement sont souvent lancées en l'absence d'une bonne maîtrise des projets. Un grand nombre de marchés sont sujets à des arrêts de travaux en raison de la gestion déficiente du maître de l'ouvrage. L'insuffisance de maîtrise du procédé technique, le manque de fiabilité des études réalisées altèrent la bonne conduite des opérations d'investissement.

Procédés techniques non-maîtrisés

La réalisation de la protection cathodique du port d'Arzew requiert un savoir-faire et une technicité que l'administration ne pouvait pas posséder au moment du lancement du projet ; celle-ci s'est trouvée dans l'obligation de consulter les entreprises spécialisées pour cerner les moyens techniques et les qualifications humaines nécessaires à l'opération, ainsi que les prix pratiqués dans ce domaine. Une fois l'estimation administrative arrêtée, deux marchés ont été signés le 12 septembre 1993.

Deux entreprises retenues pour la réalisation du marché ont proposé de remplacer le zinc par l'aluminium dans le procédé de réalisation ; l'administration n'était pas en mesure d'apprécier la solution la plus indiquée. Elle saisit, pour ce faire, l'avis d'organismes spécialisés. mais la gestion de cette opération s'est accompagnée d'une démarche incohérente des services de la DTP. Tantôt ils lancent une consultation pour la prise en charge des travaux alors que les marchés sont toujours en vigueur, tantôt ils envoient des mises en demeure aux deux entreprises pour commencer les travaux sans pour autant trancher sur les variantes proposées. Cette hésitation s'est traduite par l'inexécution du projet et la résiliation des deux marchés le 26 novembre 1995.

Absence ou manque de fiabilité des études réalisées

Le constat émis par la Cour sur l'absence ou le manque de fiabilité des études réalisées est illustré par les exemples relatifs à la construction d'un ouvrage d'art à Boukhmira (Annaba) et d'un "lycée 1000" à Ibn Ziad (Constantine).

*Les travaux confiés à l'entreprise nationale hydro-urbaine de l'Est le 15 septembre 1993 pour un montant de 24.879.139,00 DA consistent en la réalisation d'un ouvrage d'art d'une longueur de 53 m, suivant une étude élaborée par l'entreprise nationale des études hydraulique (ENHYD). Les travaux relatifs à la construction de l'ouvrage ont été lancés avant que les études n'aient été terminées. Quand le maître de l'ouvrage (DTP Annaba) a pris connaissance de la deuxième phase de l'étude, il est apparu à ce moment que la solution retenue nécessite des travaux dépassant l'objet de l'opération et estimés à 50.000.000,00 DA.

Une deuxième possibilité a été retenue par les services de la DTP consistant en le franchissement de l'Oued sans l'aménager. Le premier marché a été résilié le 17 avril 1994 après qu'un montant de 807.980,00 DA ait été dépensé ; un deuxième marché a été signé le 1er octobre 1994 pour un montant de 37.214.722,64 DA. Les paiements effectués dans ce cadre sont de 17.120.025,45 DA, soit 51,37 % de la valeur du contrat.

*L'absence de fiabilité des études a été constatée aussi lors de la réalisation d'un "lycée 1000" avec restaurant à Ibn Ziad (Constantine). A cet effet, un marché a été conclu avec l'entreprise de construction de Mila (ECM) le 05 mai 1992 pour un montant de 19.956.624,50 DA. Les travaux entamés le 20 juillet 1992 ont connu un arrêt suite au rejet par l'organisme de contrôle technique de la construction (CTC) des plans de fondation de l'ouvrage.

Les travaux, d'un montant de 349.698,00 DA, réalisés sur la base d'une étude de sol préliminaire qui n'a été achevée qu'en novembre 1992, n'ont été d'aucune utilité pour la suite du projet qui a été transféré sur un deuxième site, puis un troisième. Le retard dans la localisation du terrain a contraint l'entreprise de construction à résilier le marché qui fut confié le 22 mars 1995 à une entreprise privée pour un montant de 59.287.813,10 DA.

Le coût de l'investissement à son lancement était de 20.309.456,50 DA. Au 12 avril 1995, date de reprise des travaux, le coût s'élevait à 60.264.279,40 DA, soit un surcoût de 37.964.822,90 DA, auquel il y a lieu d'ajouter les dépenses effectuées sur les sites précédents d'un montant de 609.896,44 DA.

Pour permettre la bonne exécution des opérations d'investissement, il est nécessaire que les études préliminaires prennent en charge toutes les contraintes prévisibles dans la conception des projets d'équipements. Ceci permettra d'éviter l'augmentation du volume des travaux et par conséquent les demandes de réévaluation.

Imprécision des objectifs

Le contrôle dans les secteurs de la construction et des travaux publics fait ressortir que, souvent, les opérations d'investissement sont lancées en l'absence d'une maîtrise d'ouvrage, notamment dans le domaine du coût et de la conduite de l'opération et l'absence d'une définition précise des objectifs et des besoins à satisfaire.

Cette situation s'explique par l'urgence avec laquelle les projets sont lancés et par l'absence de concertation entre les différents intervenants. Ces contraintes et ces déficiences organisationnelles sont autant de sources de dysfonctionnement qui entravent la bonne exécution des projets et leur réalisation dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité.

Les cent quatorze (114) cas concernant les insuffisances dans la gestion des marchés et les dix (10) cas ayant trait à l'augmentation des coûts résultant généralement de l'imprécision des objectifs sont illustrés par l'exemple des projets d'investissement relatifs à la réalisation d'une unité légère de la protection civile à Berrahal (Annaba), du technicum à Ghazaouet (Tlemcen) et de la cité universitaire de Tlemcen.

*Des travaux d'un montant de 1.850.000,00 DA ont été confiés à l'entreprise communale de travaux (ECT) de Berrahal le 07 avril 1987 pour la réalisation d'une unité légère de 465 M2 pouvant contenir 10 sapeurs pompiers.

Pendant l'exécution des travaux, le service utilisateur (protection civile) a jugé utile de convertir le projet en unité de protection civile, mais entre-temps, l'entreprise retenue a été dissoute en 1988 après avoir réalisé une partie des travaux. Une première réévaluation tenant compte des modifications nouvelles est obtenue le 30 décembre 1992 pour un montant de 4.420.000,00 DA.

Au courant de l'année 1993, les services de la protection civile reconsidèrent le projet et demandent de le transformer en caserne de la protection civile. Le premier site a été finalement abandonné parce qu'il n'offrait pas les garanties de sécurité et de fonctionnalité. Entretemps, le montant dépensé sur le premier site s'est élevé à 1.505.696,00 DA.

La réévaluation de l'autorisation de programme, obtenue au courant de l'année 1993, d'un montant de 10.472.000,00 DA, fut insuffisante pour lancer les travaux ; le projet n'a dès lors connu un début d'exécution que durant l'année 1995. A la date du contrôle, il accusait un déficit en crédits de paiement alors que le taux physique de réalisation n'était que de 18%.

*S'agissant du technicum de Ghazaouet, bien que les travaux de génie civil sur le terrain devant accueillir la charpente métallique destinée au technicum n'étaient pas encore lancés, la DUC de Tlemcen a confié à la société de construction mécanique (SOCOMET), la réalisation d'un "lot charpente" le 04 mars 1990 pour un montant de 4.407.939,60 DA une avance forfaitaire de 661.190,94 DA a été accordée le 20 juin 1990.

Les travaux de génie civil, objet d'un autre marché, ont accusé un retard dans leur lancement et le marché avec SOCOMET a été donc résilié. Le 06 juillet 1994, les mêmes travaux sont à nouveau confiés à la même entreprise et la charpente n'est toujours pas montée à cause du retard accusé dans les travaux de génie civil.

Le coût de l'opération est estimé à 14.368.658,00 DA, soit une augmentation de plus du double par rapport au montant du marché initial et les délais ont été prolongés jusqu'au 31 juillet 1995.

*Concernant la cité universitaire de Tlemcen, il a été constaté qu'en l'absence d'engagement écrit de l'entreprise de réalisation et de construction d'Alger (ERCA) pour la réalisation d'une cité universitaire, la DUC de Tlemcen a signé le 11 avril 1994 un marché d'études avec le bureau d'études pour le développement et l'industrialisation de la construction (BEDIC) pour l'établissement d'une étude dont seule l'entreprise (ERCA) possédait les moyens et les techniques à même d'y répondre.

Avec le retrait de cette entreprise de la wilaya de Tlemcen, une partie de l'étude réalisée, d'un montant de 237.660,58 DA, devenait sans objet et d'aucune utilité au projet. Une deuxième étude, d'un montant de 798.000,00 DA, a été demandée à un autre bureau d'études pour mettre en place un système traditionnel adaptable aux moyens des entreprises retenues.

Mauvais choix des partenaires cocontractants

Les marchés examinés sont souvent caractérisés par l'absence d'appel à la concurrence. Ils sont souvent confiés de gré à gré aux entreprises publiques en difficulté financière pour leur assurer un plan de charge.

Quand l'appel d'offres est lancé, il est faussé par les facteurs qui ne laissent pas libre cours à la concurrence, tels que les prix normatifs qui ne reflètent pas la réalité des coûts et le lancement des projets en tous corps d'état qui restreint le nombre de soumissionnaires potentiels.

Le lancement de la procédure d'appel d'offres dans ces conditions aboutit souvent à des résultats infructueux. En outre, le recours à la procédure de gré à gré n'assure pas les conditions de transparence qui doivent nécessairement entourer l'exécution des projets d'investissement public. Les moyens coercitifs prévus par la réglementation, notamment l'article 35 du cahier des clauses administratives générales et les décrets sus-cités n°82-145 en son article 102 et 91-434 en son article 97, pour la relance des projets ne trouvent pas d'application dans le contexte actuel, faute d'une meilleure vulgarisation.

S'agissant des quatre-vingt quatorze (94) cas liés aux défaillances des entreprises cocontractantes résultant de leur mauvais choix, les exemples les plus significatifs sont illustrés par les projets de réalisation d'une école fondamentale à Tounane, de technicums à Ghazaouet, Remchi et Sabra dans la wilaya de Tlemcen.

*L'opération relative à la réalisation d'un technicum à Remchi a été inscrite en 1988 pour un montant de 35.640.000,00 DA ; les travaux ont été confiés le 25 octobre 1989 à une entreprise communale de travaux pour un montant de 24.623.833,00 DA.

Compte tenu des moyens réduits de cette dernière tant sur le plan matériel qu'humain, les délais ont été prolongés au 16 septembre 1995 ; la réception, suivant contrat, ayant été fixée pour avril 1991. Ce retard s'est traduit par des surcoûts ; l'entreprise a en effet encaissé un montant de 47.430.517,00 DA dont 28.098.376,13 DA représentant la révision des prix, soit un taux de

68% par rapport aux travaux réalisés (19.332.143,00 DA). Les travaux non réalisés, d'un montant de 5.291.690,00 DA, ont été confiés en 1995 à différentes entreprises pour un montant de 13.720.268,00 DA, soit un surcoût de 8.428.578,00 DA.

*La réalisation de l'école fondamentale à Tounane a été confiée à l'entreprise de travaux communaux de Souahlia le 28 novembre 1990 pour un montant de 6.751.867,00 DA. Les délais étaient fixés à 24 mois.

Le projet a connu un retard important lié principalement à la situation financière de l'entreprise. Les différentes mises en demeure du maître de l'ouvrage n'ont pas amélioré le rythme des travaux. L'entreprise a cessé tous travaux le 20 mai 1994. Le montant cumulé payé à l'entreprise s'élève à 6.831.624,91 DA dont 197.505,17 DA constituent un trop-perçu.

Les travaux non réalisés, d'un montant de 4.191.077,00 DA, ont été confiés à d'autres entreprises pour un montant de 8.151.725,90 DA, soit un surcoût de 3.960.648,90 DA.

*Le marché relatif à la réalisation d'un technicum à Ghazaouet d'un montant de 26.056.193,00 DA a été confié à l'entreprise des travaux communaux le 26 septembre 1989 et les délais fixés à 30 mois.

Dès le lancement des travaux, les difficultés financières de l'entreprise, conjuguées aux difficultés d'approvisionnement, ont considérablement gêné la suite du projet. Les arrêts successifs des travaux régularisés par des ordres de service d'arrêt ont allongé d'autant les délais. L'administration n'a pas su développer les meilleures actions pour la relance du projet qui a accusé un retard de 4 années.

A l'arrêt du projet le 07 février 1995, le montant total perçu par l'entreprise s'élevait à 13.997.556 DA dont 36,48% au titre de la fluctuation des prix et 63,52% pour les travaux exécutés.

A noter que les avances consenties à l'entreprise, d'un montant de 2.647.350,00 DA, n'ont pas été remboursées. Les travaux restant à réaliser, d'un montant de 17.268.061,00 DA, ont été confiés par la suite à différentes entreprises pour un montant de 51.728.450,00 DA. Le surcoût s'explique par l'augmentation sensible des prix des matériaux de construction et les coûts de main d'oeuvre, après le retard accusé par le projet.

*Les travaux relatifs à la construction d'un technicum à Sabra ont été confiés à l'entreprise de construction de Tlemcen le 25 novembre 1992 pour un montant de 37.888.605,37 DA et un délai de 36 mois. Les difficultés financières de l'entreprise ont gêné la réalisation normale du projet qui a été finalement abandonné à la fin de l'année 1994.

Le montant des paiements cumulés à cette date était de 15.000.555,59 DA dont 6.710.517,09 DA représentaient les travaux réalisés, soit 17,71% de la valeur du marché.

L'avance sur approvisionnements consentie à l'entreprise, d'un montant de 7.894.745,36 DA, n'a fait l'objet que d'un remboursement partiel (802.724,34 DA) en violation de l'article 72 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics.

Pour l'achèvement des travaux, les situations ont été présentées mais aucun paiement n'a été effectué faute de disponibilité des crédits.

La Cour estime que le maître de l'ouvrage doit faire de l'appel à la concurrence la règle aussi bien pour les études de réalisation que pour l'exécution des travaux.

Pluralité des centres de décisions

La diversité des centres de décisions, conjuguée à l'insuffisance de concertation et de coordination entre les différents partenaires, rend les missions dévolues aux DTP et DUC plus opaques et ne permet pas que l'investissement soit exécuté dans des conditions de coût et d'efficacité acceptables.

Les carences des différents intervenants, soit au stade de l'identification des besoins, soit dans le montage financier ou encore dans la gestion du marché, sont autant de facteurs qui alourdissent le processus de réalisation de l'investissement. L'intervention de ces centres de décisions complique davantage la notion de maîtrise d'ouvrage déléguée confiée aux services déconcentrés de l'Etat. Le comportement erratique de ces centres de décisions revêt plusieurs formes.

Le maître de l'ouvrage délégué se trouve lié par les différentes modifications apportées par les services utilisateurs occasionnant ainsi des surcoûts et un retard dans la réception du projet. Le cas de la réalisation d'une unité légère de la protection civile à Berrahal (Annaba) est significatif. Le projet concernait initialement la mise en place d'une unité légère, par la suite convertie en unité de protection civile, pour devenir enfin une caserne de protection civile.

Les opérations sectorielles décentralisées sont inscrites à l'indicatif du wali qui en est le maître de l'ouvrage et qui, dans la pratique, délègue sa signature aux différentes structures habilitées (DUC-DTP). Devant l'absence d'un document ou contrat définissant clairement les tâches dévolues aux structures qui assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée, des interférences dans la gestion courante des marchés se produisent alors inévitablement par injonction administrative pour arrêter les travaux, résilier un marché, exonérer les cocontractants des pénalités de retard.

Cette situation complique davantage la notion de maîtrise d'ouvrage déléguée et crée un climat de confusion et de dilution des responsabilités. Les exemples qui suivent sont significatifs à cet égard :

*Des travaux de réparation de dégâts (zone montagneuse/Oran) ont été confiés le 02 mars 1993 à l'entreprise de travaux tous corps d'état (ETCE) qui conditionna l'exécution des travaux par l'actualisation des prix. Face à cette demande, l'administration s'est confinée dans une situation d'attente qui a duré jusqu'au 27 mai 1995, date à laquelle le marché fut résilié.

*La wilaya de Constantine s'est singularisée par rapport à l'ensemble des wilayate par la création en 1992 d'une subdivision de la construction scolaire, dirigée par un responsable nommé par arrêté du wali et disposant d'une délégation de signature au même titre que le directeur de la construction ; cette structure s'est vue ainsi dotée de la même mission que la direction de la construction, à l'exception de la signature des documents comptables.

L'absence de coordination entre les deux structures a fait bénéficier une entreprise d'un trop perçu d'un montant de 1.615.995,56 DA dans l'opération de construction d'une école fondamentale à Constantine.

***Les retards et les surcoûts des opérations d'investissement sont liés dans certains cas à la lourdeur de la procédure d'approbation du marché par le wali.** Ce retard se répercute sur la durée de validité de l'offre présentée par l'entreprise et se traduit par l'actualisation des

prix conformément aux articles 58 du décret n°82-145 et 54 du décret exécutif n°91-434 relatifs à la réglementation des marchés publics. Cette situation qui a été observée sur un certain nombre d'opérations engendra inévitablement un surplus de dépenses.

La Cour estime qu'en vue d'une meilleure prise en charge des projets d'équipement il est utile de définir avec exactitude les missions de chaque intervenant dans le processus de réalisation de l'investissement, particulièrement le rôle dévolu aux services déconcentrés.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le rapport élaboré par la Cour des comptes fait ressortir les causes principales des projets retardés et/ou abandonnés avec un éclairage à travers des exemples de projets ayant été examinés en détail. Il formule également des propositions en vue d'une meilleure maîtrise des projets par les maîtres d'ouvrage, tant au plan des études qu'au plan de la réalisation.

Les éléments de réponse ci-après concernent :

- les remarques et observations d'ordre général ;*
- les observations particulières aux projets examinés au niveau des D.T.P de Annaba et d'Oran.*

I-Concernant les remarques générales et les recommandations

Le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire partage totalement l'analyse faite par les services de la Cour des comptes sur les principaux facteurs ayant entraîné des retards et parfois des abandons au niveau des chantiers.

Le ministère a eu à maintes occasions (regroupement des DTP, par circulaires) à rappeler aux maîtres d'ouvrages un certain nombre de principes relatifs à la maîtrise d'ouvrage et à la conduite des projets.

En effet, la réalisation d'un projet dans les meilleures conditions de délai, de coût et de qualité passe nécessairement par :

1-la maîtrise des études

- .définition claire des objectifs principaux à travers les termes de référence ;*
- .suivi régulier avec des validations nécessaires à certaines étapes et élaboration d'un dossier d'appel d'offres intégrant l'ensemble des éléments du projet.*

2-le bon choix du partenaire cocontractant

.règles de l'appel à la concurrence et le choix du partenaire de prendre en charge des critères importants tels que la qualification et les références de l'entreprise, ses capacités, ainsi que sa situation financière.

3-la maîtrise des coûts

l'analyse des demandes de réévaluation financière des projets démontre qu'il existe encore des insuffisances dans ce domaine.

Malheureusement, ces lignes directrices pour la bonne conduite des projets sont souvent perdues de vue par les gestionnaires au plan opérationnel. Les efforts consentis à travers des inspections et le suivi à partir de la centrale ont permis d'apporter plusieurs correctifs. Des améliorations notables sont enregistrées durant l'année 1996.

II-Concernant les observations particulières à certains projets

1-Réalisation d'un ouvrage d'art CV 02/RN.44

Les retards dans le lancement du projet, dont l'avancement physique actuel a atteint les 95%, relèvent essentiellement de la parution de la nouvelle réglementation régissant le foncier.

En effet, le projet initié sous l'empire de l'ancienne réglementation qui permettait au maître de l'ouvrage, la DTP, d'entreprendre les travaux en parallèle au lancement de la procédure d'expropriation et d'indemnisation des propriétaires contrairement à la réglementation promulguée en 1991 qui impose l'achèvement de la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'indemnisation des propriétaires expropriés avant d'entreprendre les travaux de réalisation.

L'existence d'une conduite vétuste d'alimentation en eau potable de la ville de Annaba, quoique identifiée avant le lancement des travaux, mais son état de dégradation avancée et son passage frôlant les fondations, a causé des retards dans le planning initialement arrêté.

Parmi les autres contraintes, la DTP a relevé les difficultés d'approvisionnement en gravier ressenties à ce jour sur l'ensemble des chantiers du BTPH de la Wilaya, ce qui a contraint l'entreprise co-contractante "ENGOA" de s'approvisionner pour plus de 60% de ses besoins auprès des carrières implantées dans la wilaya de Mila, l'incendie criminel dont a été l'objet le matériel de l'entreprise en exploitation à Annaba survenue le 22 mars 1994.

2-Réalisation d'un ouvrage d'art sur Oued-Boukhmira avec récalibrage de l'Oued

Le projet relatif à la réalisation de l'ouvrage présentait une double complexité :

l'importance du cours franchi dans le drainage des plaines de Annaba et El-Tarf et la préservation de sa capacité d'écoulement après la construction de l'ouvrage ;

l'existence à proximité de l'ouvrage du seuil de piste de l'aéroport de Annaba qui imposait un dégageant en hauteur au-dessus de ce point.

Tenant compte des deux contraintes précitées, l'étude confiée à un bureau d'études spécialisé l'ENHYD a été réalisée en deux phases.

L'avant-projet détaillé remis en août 1992 renfermant les dimensions de l'ouvrage projeté, sa côte altimétrique et les travaux hydrauliques liés au récalibrage de l'Oued ont servi à la conclusion d'un contrat de réalisation avec l'entreprise Hydro-Urbaine Est.

La deuxième phase de l'étude a donné les détails d'exécution du récalibrage de l'oued et la réalisation d'ouvrage de protection en mer (160 mètres de jetées et 210 mètres de digues), une solution moins économique, ce qui a contraint le maître de l'ouvrage à opter pour le franchissement de l'oued dans ses berges naturelles sans l'aménager par la réalisation d'un ouvrage de 117 mètres de longueur survolant le lit majeur de l'Oued et ne nécessitant pas de travaux d'aménagement hydrauliques.

Il est à signaler que la réalisation de l'ouvrage, tel que conçu initialement (53 mètres), n'a pas connu de début d'exécution ; la somme payée à l'entreprise Hydro-Urbaine Est, d'un montant de 809.980,00 DA, ne représente que les travaux préparatoires du site indispensables à toute entreprise retenue pour la réalisation du pont sur Oued Boukhmira.

Les travaux accomplis par Hydro-Urbaine Est et payés à cette dernière se rapportent à l'aménagement d'une plate-forme en remblais sur une batterie de grosses buses qui a servi à l'ENGOA :

- .pour assurer la déviation et la circulation durant la période des travaux ;
- .d'aire d'évolution à ses engins et équipements lors de l'exécution des différentes parties de l'ouvrage.

Les travaux effectués par Hydro-Urbaine Est auraient été obligatoirement réalisés par l'ENGOA et payés à cette dernière s'ils n'avaient pas été exécutés auparavant par Hydro-Urbaine Est.

3-Réalisation de protection cathodique du port d'Arzew

Dans sa réponse aux remarques rapportées dans le rapport de vérification de la Cour des comptes, le directeur des travaux publics auprès de la wilaya d'Oran apporte les éclaircissements suivants :

-le procédé technique retenu ne pouvait être réalisé que par des entreprises disposant des moyens nécessaires à son application, les entreprises disposant des moyens humains et matériels et en mesure de répondre à la spécificité du procédé retenu n'ont pas soumissionné.

-le remplacement du zinc par l'aluminium pour un problème de disponibilité du matériau et de sa manutention a prévalu, ce n'est donc pas un problème de maîtrise technologique.

-les mises en demeure sont des injonctions signifiées aux entreprises pour la reprise des travaux que celles-ci conditionnent par l'acceptation de leur demande d'actualisation des prix.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'HABITAT

Le rapport 1995 élaboré par la Cour des comptes reflète globalement les insuffisances constatées dans la conduite des opérations d'équipement public au niveau du territoire. Il convient néanmoins d'apporter un certain nombre de précisions pour bien comprendre les causes réelles de ces faiblesses.

I-Les missions des services déconcentrés

Les attributions légales des services déconcentrés du ministère de l'habitat (directions de la construction, directions de l'urbanisme et directions de l'urbanisme et de la construction) sont définies par le décret exécutif n°90-328 du 27 octobre 1990 (J.O n°46). Ces directions ne sont plus chargées de la conduite des opérations de réalisation des équipements publics. Leur rôle a été centré exclusivement sur des missions de puissance publique en matière de respect de règles d'urbanisme, de promotion d'une architecture adaptée à la région et de maîtrise de l'information du secteur au plan local. Par ce biais, l'Etat retrouve ainsi son véritable rôle. L'activité de maîtrise d'ouvrage a été donc totalement évacuée vers les différents secteurs utilisateurs des équipements.

De ce fait un processus de transfert des dossiers de maîtrise d'ouvrage des projets en cours de réalisation vers les secteurs utilisateurs a été entamé en 1993. Cependant, le manque de préparation de ces secteurs à assumer cette opération a amené les pouvoirs publics à charger, de nouveau et de facto les services de l'habitat du suivi de la réalisation des équipements et ce, en dépit des dispositions du décret exécutif susvisé.

Cette décision, eu égard à l'intense activité qu'elle engendre et à la mobilisation des moyens qu'elle implique a contraint les services déconcentrés à reléguer au second plan leur véritable mission.

II-La non-implication des services utilisateurs des équipements publics

Un grand nombre de difficultés rencontrées en matière de retards et de surcoûts auraient pu être évitées si les maîtres d'ouvrage des équipements publics s'impliquaient dans la réalisation de leurs projets. Cette implication nécessite une présence permanente du maître d'ouvrage à toutes les phases qui jalonnent le processus d'études et de réalisation.

En effet, la maîtrise d'ouvrage déléguée, confiée de fait aux DUC, suppose l'intervention permanente du maître de l'ouvrage dans l'évolution de son projet. Cette intervention est malheureusement, à l'heure actuelle, inexistante. Les services de la DUC font face tous seuls à l'ensemble des contraintes, sans connaître les préoccupations réelles du maître de l'ouvrage. L'absence du maître d'ouvrage et le caractère d'urgence conféré par les autorités à tous les projets se traduisent par :

- *une inscription et une évaluation approximative, généralement sur simple idée de projet,*
- *le lancement d'études d'architecture et d'exécution avant l'acquisition du terrain et donc sans aucune connaissance de la nature géologique du terrain et de l'environnement immédiat du site,*
- *des reprises des études du projet en raison des contraintes de sol dont les caractéristiques n'ont pas été prises comme hypothèses,*
- *l'absence de concurrence dans le choix des partenaires en raison du caractère urgent et des jonctions administratives.*

L'ensemble de ces éléments ne permet pas en effet la réalisation d'un ouvrage dans des conditions normales. En effet, les autorités locales et les secteurs utilisateurs des équipements, devant l'ampleur des problèmes, sont préoccupés essentiellement par l'aspect lancement et réception des ouvrages et n'accordent pas toujours le temps nécessaire à la phase de maturation de projets. Ainsi, en voulant aller très vite, on obtient le résultat inverse et avec des coûts élevés.

III-Problèmes de terrains liés aux instruments d'urbanisme

Pour pallier les insuffisances des instruments d'urbanisme, un programme national de couverture de l'ensemble des communes en plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme a été lancé. Sur 1259 inscriptions, 832 études couvrant 955 communes ont été achevées. L'année 1997 verra l'achèvement et l'approbation de l'ensemble de ces études. Restera ensuite le problème important de la connaissance fine de la nature juridique des terrains qui est, elle, liée à la situation cadastrale de chaque commune.

IV-La maîtrise technique des projets

Les équipements dont la réalisation est suivie par les services déconcentrés du ministère ne présentent généralement pas une grande complexité technique. Ce sont des ouvrages courants, réalisés en procédé traditionnel et parfaitement maîtrisés sur le plan technique. Le déficit dans ce domaine se rencontre dans les projets industriels ou de grands ouvrages d'art.

V-L'insuffisance des crédits et la lenteur dans la procédure de réévaluation

La faiblesse rencontrée en matière de maturation de projets ne permet pas certes d'évaluer correctement les ouvrages lors de leur inscription. Ceci aurait pu être atténué si la procédure d'évaluation était moins lourde et n'obligeait pas les maîtres d'ouvrage à reprendre pratiquement toutes les phases de l'opération d'inscription.

A cela s'ajoutent les effets de la conjoncture d'austérité qui obligent le Plan à revoir souvent à la baisse et parfois de façon drastique les crédits demandés. Cette situation enclenche le processus suivant :

Faiblesse des crédits → retards de paiement des entreprises → faiblesse de trésorerie des entreprises d'où rupture des approvisionnements → ralentissement ou arrêt de chantier (avec parfois résiliation de marché) → allongement de délais → révision et réévaluation → lenteur dans la procédure de réévaluation et le déblocage des crédits...(et le cycle recommence).

TROISIÈME PARTIE

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

13-LE DISPOSITIF D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes (D.I.P.J) est intervenu en 1990 par décret exécutif n°90-143 du 22 mai 1990 pour, d'une part, combler les insuffisances du premier programme institué en 1987 par les pouvoirs publics à l'effet de créer annuellement 100.000 emplois dits de "travaux d'utilité publique" ; d'autre part, administrer un traitement d'urgence au problème de l'emploi des jeunes.

Pour faire traduire dans les faits ces objectifs fondamentaux, le dispositif a prévu la mise en place :

- d'un comité local auprès de chaque commune chargé de recevoir les demandes d'insertion et de les traiter,
- d'un comité de crédit au niveau de chaque wilaya dont la mission est de présenter les projets de création de coopératives aux banques en vue du financement,
- d'un fonds de caution mutuelle destiné à garantir le risque bancaire.

La coordination et l'animation de ces différents organes composant le dispositif sont assurées, au niveau central, par le ministère du travail, de la protection sociale et de la formation professionnelle.

Pour apprécier l'atteinte des résultats escomptés, la Cour réalisa entre 1994 et 1995 une enquête, par voie de questionnaire adressé à l'ensemble des walis, axée sur les activités enregistrées dans le domaine de l'emploi des jeunes durant la période 1990-1994.

L'effort financier de l'Etat en faveur de l'activité des jeunes durant cette période s'est traduit par des dépenses totales de 19,7 milliards de dinars.

Pour chacun des exercices considérés, les dépenses ont oscillé autour de 3 milliards de dinars, à l'exception de l'année 1991 qui a enregistré plus de 6 milliards de dinars à elle seule.

I- Les emplois salariés d'initiative locale (ESIL)

Concernant cette filière de création d'emplois et selon les indications fournies par le ministère du travail, de la protection sociale et de la formation professionnelle, les objectifs tracés visent la création de 50.000 "emplois équivalents-permanents" par an. Il est entendu par l'expression "équivalent-permanent" un emploi occupé sur une période globale de 12 mois par une ou plusieurs personnes.

Parallèlement à ces objectifs qui se traduisent en faveur des jeunes de moins de 30 ans par des emplois temporaires de 3 ou 6 mois renouvelables une fois, la permanisation des emplois a été également envisagée mais sans détermination des objectifs à atteindre.

1-Les résultats obtenus

Hormis l'exercice 1991 durant lequel les objectifs arrêtés ont été dépassés, les autres années ont donné lieu à des résultats relativement satisfaisants en matière de création d'emplois. Globalement, les emplois créés ont représenté 88% des objectifs.

C'est ainsi qu'en 1990, 67.000 jeunes ont bénéficié d'un emploi à durée variant entre 3 et 6 mois correspondant à 34.000 "emplois équivalents-permanents". Les objectifs ont été réalisés à 68% durant cette première année d'application du dispositif d'insertion dont le lancement est intervenu au lendemain de la mise en place à compter du mois de juin.

L'exercice suivant, soit 1991, a été performant. Il a été créé à l'échelle nationale 123.258 emplois, soit 67.327 "emplois équivalents-permanents". De ce fait, les objectifs ont été dépassés pour avoir induit un taux de réalisation de 134%.

Une régression a été constatée en 1992 avec un nombre d'emplois ayant profité aux jeunes de l'ordre de 64.718 représentant 31.310 "emplois équivalents-permanents". Ce résultat comparé aux objectifs accuse un déficit de 18.690 emplois, d'où un taux de réalisation de 62%.

La modicité de la rémunération versée qui est de l'ordre d'un peu plus de 2300 DA par mois et la précarité de l'emploi ont induit un phénomène de démotivation chez beaucoup de jeunes.

Bien qu'une amélioration ait pu être constatée en 1993 par rapport à l'année précédente, les objectifs escomptés n'ont cependant pas été accomplis. Il a été créé 81.775 emplois induisant 40.176 "emplois équivalents-permanents", ce qui correspond à un taux de réalisation de 80%.

Au titre de l'année 1994, un sensible progrès a été relevé sans toutefois parvenir à l'atteinte des objectifs. Il a été créé 115.582 emplois se traduisant par 47.105 "emplois équivalents-permanents" et un taux de réalisation de 94%.

2-Les permanisations d'emplois enregistrées

Vu à travers les ESIL, le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes ne paraît pas correspondre à une véritable intégration à la vie active pour les jeunes dont les emplois ne sont pas permanisés.

Les permanisations d'emplois tirées des éléments de l'enquête se situent dans une fourchette annuelle allant de 2.470 "emplois permanisés" en 1991 qui est le nombre le moins important à 3.206 "emplois permanisés" en 1994 représentant le résultat le plus fort. Les secteurs d'activités qui ont contribué à la permanisation des emplois sont les administrations, les entreprises de travaux publics et les entreprises de service au niveau local principalement.

II-Les coopératives

La politique de soutien à l'emploi des jeunes a reposé également sur la création de coopératives dont l'examen, à l'occasion d'investigations auprès des banques engagées au sein du dispositif (BADR, BDL, BEA, BNA, CPA), a révélé des difficultés de fonctionnement et des insuffisances dans la prise en charge et le suivi du financement.

1-Difficultés de fonctionnement

Cette formule de création d'emplois sous la forme de coopératives regroupant deux ou plusieurs jeunes associés à parts égales a suscité un engouement chez les jeunes durant les premières années.

Durant le deuxième semestre de l'année 1990, période de lancement du dispositif, 364 coopératives de jeunes ont été créées. En 1991 le nombre des coopératives est passé à 2 287 pour atteindre 3 302 en 1992.

A partir de 1993, un net fléchissement a été remarqué dans le processus de création d'activités, puisque lesancements ont régressé à 2389. En 1994, le rythme de décroissance s'est aggravé avec la création d'un peu plus d'un millier de coopératives.

Le dispositif n'a pas prévu de critères de sélection des jeunes chômeurs candidats à cette forme d'insertion. Le niveau d'instruction correspondant à l'enseignement moyen s'est avéré être le plus dominant chez les candidats avec un taux de près de 30%, alors que les universitaires qui se sont orientés vers ce choix ont représenté un peu moins de 6% et que le taux est de 14% pour les analphabètes.

Les coopératives créées ont concerné plusieurs branches d'activités parmi lesquelles figurent, en bonne place, l'artisanat, les services, l'agriculture, le bâtiment et les travaux publics.

Ainsi, il y avait, au 31 décembre 1994, 1481 coopératives agréées et regroupant 4.611 jeunes qui n'étaient pas opérationnelles. Sur ce nombre de coopératives, 682 étaient confrontées à un problème d'indisponibilité des équipements, 709 étaient exposées à un manque de local ou de terrain d'assiette, tandis que 90 étaient en butte à une réévaluation du projet.

En revanche, le nombre de coopératives effectivement lancées, selon les chiffres recueillis auprès des banques pour la période objet du contrôle, et qui ont bénéficié d'un concours financier s'est élevé à 12 453 ayant permis l'insertion de 35 905 jeunes soit une moyenne de près de trois (03) emplois par coopérative.

Sur ce nombre :

-9.661 coopératives sont déclarées toujours en activité au 31 décembre 1994,

-2.792 sont signalées en position de cessation d'activité, pour des raisons tantôt internes, tantôt externes. Les facteurs d'ordre interne reposent sur la mésentente et l'incompatibilité entre les coopérateurs qui constituent des freins au bon fonctionnement des coopératives.

Les facteurs d'ordre externe se rapportent aux difficultés d'approvisionnement en matières premières.

Cette situation d'enchaînement de cause à effet a induit des pertes d'emplois dont le nombre, au 31 décembre 1994, s'est élevé à l'échelle nationale à 8.258 soit une proportion de 23%.

Parmi les coopératives en activité, il a été remarqué une émergence de coopératives faciles à gérer notamment des "fast-food", des "locaux de vulcanisation", des "salons de coiffure".

Cette situation a été favorisée par un manque de suivi de la part des organes mis en place par le dispositif d'insertion.

L'opération a été même rendue vulnérable au point où des spéculations ont été enregistrées par la revente des équipements acquis à prix fort après obtention de crédits bancaires.

2-Insuffisances dans la prise en charge et le suivi du financement

Le financement des coopératives se fait par des concours définitifs du Trésor public de l'ordre de 30% et des crédits bancaires à concurrence de 70% du coût de l'investissement, conformément aux circulaires interministérielles n°2 du 06 février 1991 et n°371 du 30 décembre 1991.

2.1-Absence de mise en place du fonds de caution mutuelle et réticence du secteur bancaire

L'examen des modalités de financement des coopératives de jeunes permet d'observer que l'étude de la bancabilité des projets n'échoit pas aux banques qui sont les principaux partenaires concernés.

L'évaluation des dossiers est confiée à des comités de crédit présidés par les délégués de wilaya à l'emploi des jeunes.

Au sein de ces comités participe un représentant de chaque banque commerciale qui intervient à titre de simple membre et prend acte des décisions prises à des fins d'exécution.

Le facteur "risque" à la charge de la banque domiciliataire du crédit n'apparaît pas être un élément déterminant dans la prise de décision.

Certes, les pouvoirs publics ont institué un fonds de caution mutuelle des activités industrielles, commerciales et artisanales suivant décret exécutif n°90-146 du 22 mai 1990 en vue de garantir cette catégorie de crédits, mais cet organisme n'a pas été mis en place dans les faits à la date du 31 décembre 1994.

Usuellement, la banque accorde une attention toute particulière aux risques générés par le demandeur de crédit, en s'assurant notamment de la capacité de remboursement du client avant de s'engager. Dans le cas des coopératives de jeunes, cet aspect a été ignoré compte tenu du fait accompli devant lequel est placée la banque.

S'adressant, à son démarrage en 1990, à une large population de jeunes, en offrant une égalité de chance à tous les demandeurs, le mécanisme d'examen des dossiers par les comités de crédit n'a pas évolué vers une vision plus sélective au niveau de l'appréciation des créneaux d'activités et de leur rentabilité.

En outre, lesdits comités n'ont pas adopté de mécanisme d'auto-régulation de leurs décisions à partir des expériences accumulées depuis le lancement du dispositif.

Cette absence d'évolution dans le fonctionnement du dispositif a empêché de cibler parmi les jeunes ceux qui sont les plus aptes à recevoir les crédits.

Le manque d'orientation des prêts par les comités de crédit vers des activités répondant à des besoins rentables qui soient identifiés localement a constitué la principale cause d'un nombre important de cas d'insolvabilité.

2.2- Défaut de recouvrement des créances échues

Les banques commerciales sont actuellement exposées à deux problèmes majeurs concernant les coopératives de jeunes :

- le volume des créances échues.
- le défaut de recouvrement.

Face à cette situation qui n'a pas cessé de prendre de l'ampleur, les banques ont été amenées à prendre des mesures de limitation de crédits nouveaux en tenant compte des remboursements enregistrés.

Le montant total des échéances impayées a représenté au 31 décembre 1994 plus de la moitié (52,50%) des échéances dues pour les cinq (05) banques considérées.

Les créances impayées ont atteint pour le Crédit Populaire d'Algérie (CPA) et la banque de l'agriculture et du développement rural (BADR) les taux respectifs de 66 et 78%.

Avec de telles proportions de non-remboursement des crédits se pose à l'évidence le problème de la violation des engagements souscrits par les coopérateurs.

Le volume des impayés qui s'est accru au fil des années pèse de façon significative sur la trésorerie des banques concernées.

Comme conséquence principale, ce constat a eu pour effet de créer une situation d'inhibition des banques face aux nouvelles demandes de prêts. Cette disposition qui est commune à toutes les banques pour la sauvegarde de leurs intérêts propres a l'inconvénient d'être inéquitable dans la mesure où elle pénalise les nouveaux candidats aux prêts.

Sur un volume de crédits estimés à 5,02 milliards de dinars et mobilisés à des taux allant de 18 à 23% l'an depuis le lancement du dispositif jusqu'à la fin de l'année 1994, les créances échues se sont élevées à la somme de 2,68 milliards de dinars et le montant des impayées a été arrêté à 1,68 milliards de dinars, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

En millions de DA

Banques	Crédits mobilisés	Créances échues	Créances impayées
BADR	775,19	446,59	348,81
BDL	1.656,52	881,54	483,88
BEA	692,89	316,65	176,11
BNA	1.001,80	573,57	366,03
CPA	894,88	468,05	306,50
Total	5.021,28	2.686,40	1.681,33

Cette situation qui est la conséquence de l'absence d'évaluation du risque dans l'appréciation des dossiers par les comités de crédits est aggravée par le défaut de mise en place du fonds de caution mutuelle.

A cet égard, la Cour recommande au ministère du travail, de la protection sociale et de la formation professionnelle de prendre toutes mesures de nature à rendre plus opérationnel le dispositif d'insertion des jeunes, notamment en impliquant tous les niveaux de responsabilité à travers les communes, les wilayas et l'administration centrale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

D'une manière générale, votre rapport rejoint sur beaucoup d'aspects les appréciations de l'administration de l'emploi, cependant vous voudrez bien tenir compte des observations ci-après :

il y a lieu de faire ressortir qu'au niveau des wilayas, ce dispositif était pris en charge par une structure intitulée "délégation à l'emploi des jeunes" dirigée par un délégué à l'emploi des jeunes (53 délégués au total, car les grandes villes telles qu'Alger-Oran-Constantine-Annaba disposaient de deux à quatre délégations en raison de leur importance).

L'effort financier consenti par le budget de l'Etat de 1990 à 1995 s'est élevé à 14.325.836.230 DA ; les dépenses réelles au niveau des wilayate à la fin de 1995 s'élevaient à 9.607.618.483 DA.

S'agissant des permanisations d'emplois enregistrées, vous voudrez bien noter qu'il s'agit de politique alternative de promotion de l'emploi ; les ESIL n'ont pas pour objectif la permanisation de jeunes, ce qui explique la faiblesse du nombre de permanisés. En outre, la rémunération brute servie dans le cadre des ESIL est fixée à 2.500 DA soit 2.375 DA net par mois.

Il y a lieu de rappeler que la création d'activité était liée à "l'idée de projet" des jeunes, d'où la prédominance de certaines activités par rapport à d'autres. Le suivi d'un tel volume de coopératives créées sur le terrain se fait aussi bien à travers les D.E.J, que les banques et les études menées par l'A.N.D.E à la demande du ministère.

Il reste cependant qu'une telle tâche requiert des moyens humains autrement plus consistants que ceux disponibles actuellement et déjà confrontés à un volume de travail quotidien très important.

Le fonds de caution mutuelle a toujours reçu la cotisation obligatoire et préalable des jeunes créant une coopérative (forfait de 500 DA). Cependant, les banques n'ont pas effectué leurs versements correspondants pour assurer un fonctionnement effectif du fonds de caution mutuelle.

S'agissant du recouvrement des échéances échues, notre département ministériel a été le premier à entreprendre des actions d'explication et de sensibilisation en direction des jeunes pour les amener à s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis des banques.

14-LES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

L'organisation de l'éducation et de la formation instaurée par l'ordonnance n°76-35 du 16 avril 1976 s'appuie sur des principes de démocratisation, de gratuité et d'enseignement obligatoire pour tous les enfants en âge d'être scolarisés.

Ces principes fondamentaux qui étaient énoncés par d'autres textes antérieurs et appliqués depuis l'indépendance du pays ont été en fait regroupés dans un texte unique relatif à l'éducation.

Ce dernier énonce également que l'éducation est une oeuvre d'intérêt national où l'Etat exerce des prérogatives d'une manière exclusive. Ainsi, toutes les questions pédagogiques ayant trait notamment aux contenus, plans d'études, moyens didactiques, règlement relatifs aux examens et octroi de titres et diplômes sont de son ressort.

Par ailleurs, le législateur a également prévu une répartition des compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de réalisation des infrastructures nécessaires à l'éducation et à la formation qui n'est en fait que la confirmation des règles édictées dans ce domaine par l'ordonnance n°68-09 du 23 janvier 1968 relative aux constructions scolaires.

Au ministère chargé de l'éducation revient la conception, la normalisation et le financement des infrastructures scolaires ; aux collectivités territoriales incombe la réalisation des programmes de constructions scolaires des enseignements fondamental et secondaire.

Cette importante mission qui échoit aux communes et wilayas déeoule des règles et principes fondamentaux qui régissent l'organisation politique et administrative du pays énoncés par la Constitution qui confère une place et un rôle important à ces collectivités dans la gestion du pays.

En effet, les codes de la commune et de la wilaya promulgués depuis 1967 en font des entités dotées de larges attributions et habilitées à intervenir dans de nombreux domaines de la vie économique, sociale et culturelle.

La traduction dans les faits de cette politique nationale d'éducation et de formation nécessitait la mise en oeuvre de moyens financiers et humains importants, ainsi que la réalisation d'un grand nombre d'infrastructures scolaires pour accueillir la population scolarisable dont l'augmentation croissante était prévisible en raison, d'une part, de l'évolution démographique et, d'autre part, des principes énoncés précédemment.

En effet, l'effectif des élèves, tous cycles confondus, qui n'était que de 1.129.642 lors de la rentrée scolaire de 1963/1964 est passé à près de 7 millions en 1993/1994.

La satisfaction de cette forte demande exigea la mise en place d'un programme de constructions scolaires, tant en quantité pour atteindre le taux le plus élevé possible de scolarisation, qu'en qualité pour garantir les meilleures conditions d'enseignement.

C'est de cet important programme de réalisation d'un secteur aussi sensible que celui de l'éducation que les collectivités territoriales ont été investies.

Dès lors, la question s'est posée de savoir comment ces dernières réalisent-elles cette mission eu égard aux moyens locaux disponibles, voire comment y parviennent-elles, sachant qu'elles doivent réaliser des opérations d'équipement d'autres secteurs. L'ampleur de telles missions n'est-elle pas surdimensionnée par rapport à leurs capacités réelles de gestion et de réalisation?

Pour répondre à ces interrogations, la Cour des comptes a sélectionné 09 wilayas choisies selon un critère géographique pour apprécier les réalisations scolaires sur une période de 10 ans allant de 1985 à 1994.

Les wilayas choisies sont : Constantine, Souk-Ahras, Ouargla, Boumerdès, Médéa, Djelfa, Oran, El-Bayadh et Tindouf.

Aussi a-t-elle basé ses investigations sur les données fournies par la direction de la planification du ministère de l'éducation nationale.

Ainsi qu'il sera montré dans les développements qui suivent, l'examen des informations recueillies a permis de mettre en lumière les insuffisances qu'accuse la réalisation du programme de constructions scolaires dont les principales ont trait aux retards dans le lancement, l'exécution et la réception des ouvrages.

I-Les faiblesses dans la réalisation des programmes de constructions scolaires

La mission de réalisation des infrastructures scolaires par les collectivités territoriales a été instaurée par l'ordonnance n°68-09 du 23 janvier 1968 relative aux constructions scolaires et reconduite par tous les textes intervenus par la suite, tels que l'ordonnance n°76-35 sus-visée, le décret n°81-377 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans le secteur de l'éducation, ainsi que les lois n°90-08 et n°90-09 du 07 avril 1990 relatives à la commune et à la wilaya.

A chaque niveau de collectivité territoriale correspond un échelon de réalisation des infrastructures de l'enseignement : aux communes revient la charge de la réalisation des programmes de constructions scolaires des établissements des 1er et second cycles de l'école fondamentale et aux wilayas celle des programmes du 3ème cycle de l'enseignement fondamental. Relève en outre des communes et des wilayas, aux termes de l'article 17 de la loi n°78.13 du 31 décembre 1978 portant loi de finances pour 1979, l'entretien des établissements scolaires qui figure dans leurs budgets au titre des dépenses obligatoires afférentes à l'éclairage, à l'alimentation en eau potable des locaux, à la réfection des classes, à la réparation des équipements mobiliers et, enfin, au gardiennage des établissements.

Le programme des constructions scolaires se caractérise essentiellement par :

- un volume important d'infrastructures scolaires de tous types;
- des normes techniques, économiques et financières rigoureuses;
- des délais de réalisation fixés par les échéances des rentrées scolaires, le tout confié aux collectivités territoriales.

La réalisation de tâches d'une telle ampleur et d'une telle complexité par les collectivités qui doivent, par ailleurs, exécuter des missions identiques dans d'autres secteurs, permet de constater que les compétences dévolues aux collectivités territoriales dans le domaine des constructions scolaires sont difficiles à assumer.

Les développements suivants font état des faiblesses accusées dans les réalisations scolaires.

1-Des disparités dans les réalisations

L'état ci-après reflète le niveau d'exécution des opérations inscrites de 1985 à 1994.

Wilayas	Nombre d'opérations	Opér.réal. à 100%	% des projets achevés	Opérations en cours	Opérat. non lancées
Constantine	53	17	32	34	02
Sous-Ahras	76	52	68	21	03
Ouargla	201	129	64	70	02
Boumerdes	41	09	20	29	03
Médéa	317	246	77	55	16
Djelfa	34	07	20	25	02
Oran (*)	27	03	11	20	04
El-Bayadh	41	29	70	12	-
Tindouf	18	15	83	03	-

La lecture de ce tableau montre que quatre wilayas sur 09 présentent des taux globaux d'exécution physique inférieur à 50% allant de 11 à 32%, en ce qui concerne les opérations achevées.

Les autres wilayas enregistrent des taux plus élevés allant jusqu'à 83%. Ces derniers qui sont élevés en apparence doivent être pondérés, car calculés sur une période de dix (10) ans.

2-Des défaillances diverses

Elles concernent les retards dans le lancement et l'exécution des travaux.

2.1-Retard dans le lancement des opérations

Une tendance générale a été relevée concernant le retard dans le lancement des opérations.

A titre illustratif, à la wilaya de Médéa, plusieurs projets inscrits n'ont pas encore été lancés. Nous citerons deux d'entre eux individualisés en 1986. Il s'agit des opérations de construction de trois (03) classes, trois (03) logements et une salle polyvalente qui, neuf (09) ans après leur individualisation, n'ont pas encore été entamées.

Il en est de même à la wilaya d'Oran, où le projet de construction d'une école fondamentale type B7 (20 classes, 03 laboratoires, 02 ateliers et 05 logements) inscrit en janvier 1989 n'a pas encore été lancé.

* Compte non tenu des opérations de l'enseignement secondaire d'Oran

A la wilaya de Boumerdès, le cas concerne la construction d'un technicum (type 1300 élèves) inscrit en 1989 qui n'a pas connu d'exécution à fin 1994, alors que le délai de réalisation initialement prévu pour vingt sept (27) mois se trouve largement dépassé.

Il y a lieu de relever que d'autres projets moins anciens que les précédents n'ont à ce jour pas connu de début d'exécution et concernent notamment la construction de deux (02) écoles fondamentales type B4 (11 classes, 02 laboratoires, 01 atelier, 04 logements) inscrites depuis 1991 à la wilaya de Médéa, la construction de trois (03) écoles fondamentales type B5 (13 classes, 02 laboratoires, 01 atelier, 05 logements) inscrites la même année à la wilaya d'Oran, la construction d'un lycée type 1000 élèves et de deux (02) écoles fondamentales type B5 inscrits en 1992 à la wilaya de Boumerdès.

2.2-Faibles taux de réalisation

Le retard dans la réalisation des infrastructures scolaires touche l'ensemble des wilayas. Les délais d'exécution initialement prévus par les autorisations des programmes se trouvent dans la majorité des cas, largement dépassés.

C'est ainsi que la réalisation des travaux de construction d'une école (type B4) prévue pour huit (08) mois en 1985 est demeurée en cours à la wilaya de Médéa.

Toujours à la wilaya de Médéa une école fondamentale prévue à la commune de Boussekine n'est réalisée qu'à 15% alors que l'opération était inscrite depuis 1985.

D'autres cas dans la même wilaya peuvent également être cités pour illustrer d'une manière frappante le rythme lent des réalisations. C'est ainsi que des projets inscrits depuis 1988 sont toujours en cours avec des taux de réalisation physique très bas : deux projets relatifs à la construction de deux (02) écoles fondamentales (type B4) n'ont été réalisés qu'à 20 et 35% respectivement.

Des cas similaires ont été constatés à la wilaya de Boumerdès où la construction de 3 ateliers prévus en 1989 pour un délai d'exécution de quinze (15) mois n'est qu'à 5% de réalisation physique.

Des situations semblables sont à signaler dans la wilaya d'Oran où des projets accusent des retards importants pour leur achèvement.

L'école fondamentale (type B 5) à Hassian-Toual inscrite en 1989 n'est qu'à 20% de réalisation physique.

Ce même taux de réalisation est à noter également dans la construction du technicum de Bougtoub dans la wilaya d'El-Bayadh où le projet est inscrit depuis 1992.

L'opération "étude et réalisation d'un technicum" dans la wilaya de Djelfa est toujours en cours et enregistre un taux de réalisation physique des classes de 25% seulement alors qu'elle date de 1988.

Le même taux de réalisation physique de 25% est à noter pour la construction d'un technicum dans la wilaya de Souk-Ahras dont l'opération est inscrite depuis 1989.

Il y a lieu de noter, par ailleurs que les retards dans l'exécution des opérations de constructions scolaires n'apparaissent pas seulement au niveau du faible taux de réalisation, mais également au niveau de la réception de l'ensemble de l'opération dans certains cas.

Il a été, en effet, relevé que de nombreuses opérations planifiées ne sont pas entièrement réalisées et que, par conséquent, un certain nombre d'infrastructures restent à achever. Des exemples multiples peuvent être cités dans ce contexte.

A Ouargla, seules onze (11) classes ont été réalisées et réceptionnées en 1990 alors que l'opération portait sur la construction de vingt sept (27) classes et quatre (04) logements.

La wilaya de Boumerdès enregistre plusieurs cas similaires. C'est ainsi que les vingt-cinq (25) logements prévus par l'opération "construction et équipement de soixante-dix (70) classes" et "étude et réalisation de cinq (05) écoles fondamentales" datant de 1987, n'ont pas été lancés alors que les classes projetées ont été réalisées. Il en est de même pour les six (06) logements prévus par l'opération "réalisation d'un lycée (type 1000 élèves)" datant de 1987, alors que les classes ont été réceptionnées en 1990. Le projet de construction de deux (02) écoles fondamentales a été aussi réalisé en partie, puisque seule une école a été réceptionnée en 1990, alors que les travaux de la seconde sont à l'arrêt. La construction des logements, quant à elle, n'a pas été entamée.

2.3-Défaut de réception définitive des ouvrages

A ce propos la réalisation d'une école fondamentale réceptionnée en 1989 dans la wilaya de Médéa n'a fait l'objet d'une réception définitive que quatre (04) années plus tard soit en 1993.

Un cas similaire est représenté par l'opération de construction de deux (02) groupes scolaires type A1 (3 classes, 1 salle polyvalente, 1 logement) dans la wilaya de Constantine où l'un d'entre eux n'a été réceptionné définitivement qu'en avril 1991, alors que la réception provisoire a été prononcée en octobre 1987.

Dans la wilaya de Ouargla, la réalisation de trois (03) classes a fait l'objet d'une réception provisoire en novembre 1989 et il faudra attendre février 1993 pour que la réception définitive soit prononcée.

De plus, il y a lieu de relever que les éléments de l'enquête ont révélé que de nombreux projets ne sont pas réceptionnés à titre définitif.

L'absence de réception définitive est significative des difficultés que rencontrent les collectivités territoriales dans la levée des réserves, particulièrement lorsque celles-ci touchent à l'infrastructure elle-même et qui nécessitent, non pas de simples modifications ou agencements, mais des travaux d'aménagement importants.

Quelques exemples de réception provisoire non suivis de réception définitive peuvent être cités tels que la réalisation dans la wilaya de Ouargla de vingt sept (27) classes et (04) logements réceptionnés en 1990, la réalisation de deux (02) groupes scolaires type A1 réceptionnés en 1989 dans la wilaya de Constantine et la construction de trois (03) classes et une salle polyvalente dans la wilaya de Médéa réceptionnées également en 1989.

2.4-Non-respect des normes

En plus des retards dans la livraison des infrastructures du secteur qui entravent les échéances fixées pour les rentrées scolaires, la réalisation de certains projets se caractérise par le non-respect des normes techniques et pédagogiques arrêtées.

Les rapports et comptes-rendus d'inspection établis à l'issue des visites effectuées dans le établissements scolaires font ressortir que certaines infrastructures sont réalisées sans aucun respect des normes techniques de construction et des normes et paramètres retenus par l'étude de typification des établissements réalisée par le ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs et pour faire face aux contraintes démographiques et assurer les rentrées scolaires, les constructions scolaires sont, dans de nombreux cas, livrées dans la précipitation et sans que soient respectées les normes pédagogiques fixées préalablement pour chaque type d'établissement.

Les cas d'installation de laboratoires en étage, d'insuffisance d'éclairage dans les salles de classes, d'exiguïté de celles-ci ou d'inexistence de tableaux en bois ont été signalés dans les rapports sus-cités.

Les malfaçons dans la construction et le non-respect des normes édictées sur les plans technique et pédagogique font que, d'une manière générale, les infrastructures sont réceptionnées provisoirement mais avec une multitude de réserves qui ne sont levées qu'au prix de nombreux efforts, voire non levées du tout.

Le constat dressé pour les neuf (09) wilayas considérées est révélateur des principales faiblesses dans la réalisation des programmes et des défaillances dans les conditions d'exécution des opérations.

II-Inadéquation entre les missions et les moyens

Les causes des faiblesses dans la concrétisation des objectifs sont liées aux capacités de réalisation des collectivités territoriales.

Les différents codes de la commune et de la wilaya adoptés depuis 1967 accordent une place privilégiée à ces entités et leur octroient de larges prérogatives dans les différents domaines de la vie économique et sociale.

Si ces mêmes textes prévoient expressément que toute mission nouvelle confiée aussi bien à la commune qu'à la wilaya doit être corrélativement accompagnée des moyens nécessaires à son accomplissement, il n'en demeure pas moins que, dans les faits, les collectivités territoriales continuent à souffrir d'une manière aiguë de l'insuffisance, voire parfois de l'absence de moyens adéquats par rapport aux tâches complexes et lourdes qu'elles ont à assumer.

L'inadéquation entre les missions de réalisation telles que dévolues aux collectivités territoriales par les textes et les moyens dont celles-ci disposent apparaît clairement dans le domaine des constructions scolaires.

1-Des missions importantes

Le secteur de l'éducation, considéré comme prioritaire, a toujours été un domaine où des efforts soutenus ont été consentis, particulièrement en matière de réalisation des structures d'accueil des effectifs scolarisés et ce, afin de supprimer sinon réduire au maximum les disparités inter-wilayas et intra-wilayas.

Devant l'ampleur du programme de constructions scolaires, le ministère de l'éducation nationale a engagé dès les années 1970, des études de normalisation des constructions scolaires dans le but d'améliorer le rendement des investissements, d'adapter les infrastructures aux besoins pédagogiques et de réduire les coûts et les délais de réalisation.

Des guides de conception de constructions scolaires ont été élaborés à l'initiative du ministère de l'éducation nationale compte tenu des méthodes et de la conception pédagogiques. Des normes d'organisation fonctionnelle et de techniques de constructions et de sécurité ont été fixées d'une manière rigoureuse, afin d'aboutir à une typification des établissements pouvant être utilisée sur tout le territoire national et faire l'objet d'une adaptation à la région ou au site d'implantation.

D'autres objectifs tout aussi importants que les précédents sont poursuivis par ledit ministère, en application de la politique nationale de l'éducation et consistent en l'amélioration substantielle des conditions d'organisation et de fonctionnement de l'enseignement.

Le premier de ces objectifs vise sans nul doute à atteindre un taux maximum de scolarisation des enfants.

Des taux faibles d'occupation des locaux, ainsi que la simple vacance dans toutes les localités, constituent également des préoccupations importantes du ministère de l'éducation nationale.

C'est ainsi, par exemple, que le rapport "élèves par salle de classe" suit une tendance à la baisse, puisque la moyenne nationale au niveau des 1er et 2ème cycles de l'enseignement fondamental qui était de 44 en 1990/1991 a chuté à 41 en 1994/1995. Des rapports élevés sont cependant enregistrés, tel que celui de la wilaya d'El-Oued notamment avec 52 élèves par salle de classes qui dépasse la moyenne nationale.

Cependant, ces objectifs augmentent la pression à laquelle sont soumises les collectivités territoriales et constituent même une contrainte dès lors qu'elles doivent réaliser dans les délais préalablement imposés par les échéances des rentrées scolaires un programme de constructions établi selon les normes et paramètres fixés, sans tenir compte de capacités réelles de réaliser les projets.

2-Des moyens de réalisation insuffisants

2.1-Les études

Nombreuses sont les communes qui ne disposent pas de moyens d'études suffisamment dotés en personnels techniques nécessaires. Les services de wilaya sont accaparés par un grand nombre de projets et ne peuvent faire face aux besoins du secteur de l'éducation en matière d'études et de suivi.

C'est ce qui explique le retard enregistré dans le lancement des programmes de construction qui a pour conséquence d'influer à la fois sur le coût et sur les délais de réalisation.

2.2-Les moyens de réalisation

Les capacités souvent limitées d'intervention des entreprises locales, qu'elles soient publiques ou privées, ne correspondent pas au volume et à la complexité des travaux imposés par les différents programmes de construction et particulièrement par les types d'établissements scolaires à édifier.

Les entrepreneurs qui préfèrent soumissionner pour des marchés de réalisation ne nécessitant pas un degré de technicité, ni la mise en oeuvre de gros moyens (main-d'oeuvre qualifiée, équipements de chantiers importants...) sont rebutés par la lourdeur des tâches à accomplir et souvent acceptent la résiliation de leur contrat pour cause de défaillance. Le cas de l'opération de construction d'un technicum de type 1000/500 à Boumerdès (12 classes, 22 salles de sciences et 07 logements) a été relevé et illustre parfaitement cette situation. Bien que les classes aient été totalement réalisées, le taux physique d'avancement des travaux des ateliers de 10% ne permet pas à l'établissement d'être opérationnel. Le contrat a été résilié en 1994 pour abandon de chantier et défaillance de l'entreprise qui reste redevable d'un montant de 1 229 803,33 DA représentant l'avance forfaitaire. Il y a lieu d'observer que cette opération inscrite en 1986 pour une autorisation de programme de 36 600 000 DA, réévaluée en 1994 pour un montant global de 83 000 000,00 DA est toujours en cours et les restes à réaliser (ateliers-auditorium-logements) ont été engagés avec différents artisans.

Par ailleurs, des opérations de constructions scolaires insuffisamment dotées ou parfois même sous-évaluées sont imposées aux entreprises locales avec toutes les implications qui en résultent sur les finances des collectivités.

Pour éviter les retards qu'induisent les réévaluations des projets, les communes tentent d'assurer, dans la mesure de leurs possibilités et parce que le besoin d'infrastructures scolaires se fait sentir d'une manière aiguë, le complément de financement de la réalisation sur leurs propres ressources, alors que leurs budgets sont déjà lourdement grevés par ailleurs. Il est également courant de voir les communes reprendre les travaux en régie, suite aux abandons de chantier ou d'exécuter des travaux relatifs à des lots partiellement réalisés. La réalisation de ces travaux en régie alourdit les budgets de ces collectivités et grève d'autant leurs capacités financières.

2.3-Les autorisations de programme

En plus des difficultés déjà citées, il a été constaté d'autres contraintes liées aux montants des enveloppes financières réservés aux projets.

Dans de nombreux cas, les coûts normatifs tels que fixés pour chaque type de construction ne permettent pas de réaliser l'infrastructure selon les prévisions.

Pour pouvoir achever les projets, les collectivités territoriales sont astreintes à demander la réévaluation des opérations.

L'analyse faite à ce niveau pour les neuf (09) wilayas montre que les autorisations de programme initiales des opérations planifiées inscrites pour chacune d'elles sur la période de 1985 à 1994, ont subi des augmentations parfois importantes suite aux réévaluations survenues.

L'évolution des autorisations de programme accordées aux collectivités est établie selon le tableau ci-après :

En dinars

Wilayas	Nbr.opérat. inscrites	Montant A.P initiale	Nbr.opérat. réévaluées	Montant A.P réévaluée	Montant de l'augmentation	Taux
Constantine	53	215.928.600	20	250.177.680,54	34.249.080,54	15,8
Souk-Ahras	76	822.735.000	23	1.369.532.000	546.796.000	19
Djelfa	34	1.038.647.000	25	1.485.745.000	449.138.000	43
Boumerdes	41	949.218.000	24	1.575.180.000	625.962.000	66
Médéa	317	921.191.053	16	1.450.363.156	529.172.103	57
Ouargla	201	408.961.025,26	18	115.873.025,26	912.000	01
Oran	27	587.440.000	11	768.419.000	180.979.000	31
El-Bayadh	41	637.283.000	31	975.120.000	337.837.000	53
Tindouf	18	156.313.000	07	185.075.000	28.762.000	18

Les augmentations sont significatives lorsque l'on sait que des opérations sont réévaluées plusieurs fois ou qu'elles enregistrent un accroissement sur le plan financier de plus de 100%.

A titre illustratif, il peut être cité deux opérations, l'une dans la wilaya de Souk-Ahras et l'autre dans la wilaya d'El-Bayadh :

La première relative à la construction de trois (03) écoles fondamentales a été inscrite en 1989 pour un montant de 32.460.000,00 DA et réévaluée cinq fois entre 1991 et 1995 pour atteindre le montant de 111.407.000,00 DA.

La seconde relative à la construction d'un technicum, inscrite en 1987 pour un montant de 36.540.000,00 DA a été réévaluée à 115.291.000,00 DA soit une augmentation de 216%.

L'une des raisons majeures de ces importantes réévaluations est le retard parfois très important accusé par les collectivités dans l'exécution des travaux.

L'autorisation de programme affectée à une opération planifiée devient insuffisante, dès lors que les délais prévisionnels de réalisation sont dépassés.

L'augmentation des prix des matériaux de construction, aggravée par l'irrégularité dans leur approvisionnement, entraîne inévitablement des surcoûts, ce qui a des conséquences directes sur le montant de l'enveloppe financière.

Il a été également constaté que certains projets n'ont connu aucun début d'exécution en raison de l'insuffisance de l'autorisation de programme. Les cas des opérations de construction d'un lycée dans la wilaya de Souk-Ahras inscrite en 1989 ou celui de la construction d'un groupe scolaire dans la wilaya de Constantine inscrite en 1990 sont illustratifs de cette situation.

2.4- Une insuffisante concertation

L'inadéquation des capacités de réalisation des collectivités territoriales par rapport à leurs missions ne se limite pas aux seuls moyens dont elles disposent pour l'exécution des tâches qui leur incombent, mais trouve également son origine dans l'insuffisante participation de ces entités à l'élaboration du programme prévisionnel de constructions scolaires.

Le rythme rapide de développement du système éducatif, dû à l'accroissement démographique et à la nécessité d'organiser d'une manière rationnelle les infrastructures, impose une planification rigoureuse.

Des textes d'application de l'ordonnance de 1976 portant organisation de l'éducation et de la formation ont été élaborés dès cette date en vue de réglementer cet aspect important et de déterminer d'une manière précise les rôles et compétences de chacun des intervenants dans cette opération de planification.

C'est ainsi que le décret n°76.69 du 16 avril 1976 a institué un système de planification à travers la carte scolaire dont le but, précisé par l'article 1er du texte, est d'assurer en permanence les meilleures conditions possibles de scolarisation sur l'ensemble du territoire national.

Le recours à cet outil vise en effet à mieux cerner les besoins d'éducation au niveau local et permet à l'Etat de maîtriser les prévisions et donc les actions à entreprendre, en termes, d'une part, de rationalisation des constructions scolaires et d'implantation des établissements et, d'autre part, de dotations financières à dégager pour la réalisation des opérations d'investissement du secteur.

Après une première expérimentation à Bouira menée avec succès, cette opération a été par la suite généralisée à travers toutes les wilayas pour constituer l'instrument privilégié de planification dans le domaine de l'éducation.

Toutefois, la carte scolaire telle que conçue et utilisée ne permet pas une grande marge de manoeuvre aux collectivités territoriales dans ce domaine.

Si la réglementation prise en la matière organise une consultation systématique des collectivités territoriales pour la réalisation de manière précise et cohérente de la carte scolaire, il n'en demeure pas moins que celle-ci reste insuffisante puisque les collectivités sont limitées, en application des textes, à rassembler les informations et données statistiques et à les transmettre régulièrement aux services centraux du ministère de l'éducation nationale chargés de la carte scolaire, sous forme de situations de synthèse reprenant l'évolution de la population scolaire et les disparités régionales en matière de scolarisation à tous les niveaux.

L'étude de la carte scolaire, dont le guide méthodologique est adressé essentiellement aux directions de wilayas chargées de l'éducation englobe un ensemble de techniques d'analyse de différents indicateurs et paramètres tant quantitatifs que qualitatifs, relatifs à l'évolution des effectifs (élèves, encadrements pédagogiques), à l'étude des locaux par cycle d'enseignement et à l'étude des facteurs démographiques, dans le but d'une organisation structurale du réseau d'infrastructures scolaires.

C'est aux services centraux du ministère qu'il échoit en effet de fixer le réseau national d'établissements des enseignements fondamental et secondaire.

Par ailleurs, le fait que cette même réglementation donne le droit à l'assemblée populaire de wilaya (A.P.W) de se prononcer obligatoirement sur le nombre, la nature et l'implantation exacte des établissements scolaires qu'il y a lieu d'établir au sein d'une commune, ne fait que corroborer ce qui vient d'être constaté, puisque cet organe décentralisé n'intervient qu'après élaboration de la carte scolaire et, donc, après que le réseau des infrastructures scolaires ait été fixé.

Les différends nés entre l'assemblée populaire de wilaya et l'administration de l'éducation à propos des implantations des établissements non conformes aux normes et critères retenus pour ce secteur, résultent, interprétés du moins pour certains d'entre eux, de cette insuffisance de concertation préalable.

En outre, il a été relevé des cas significatifs d'infrastructures scolaires réalisées par les collectivités territoriales mais non opérationnelles, dues à une mauvaise localisation des classes et groupes scolaires.

Dans la wilaya d'El-Bayadh, ce sont quatre vingt dix (90) classes réparties à travers le territoire et une école fondamentale qui ne fonctionnent pas par manque d'élèves.

Les wilayas de Tindouf et de Djelfa connaissent également la même situation, puisque dix sept (17) classes ont été achevées dans la première wilaya mais ne sont pas utilisées par manque d'enfants scolarisables et que quinze (15) infrastructures des 1er et 2ème cycles de l'enseignement fondamental ne sont pas opérationnelles dans la deuxième wilaya pour les mêmes raisons.

En guise de réponse à la problématique ainsi posée par les constructions scolaires, la Cour propose de mettre les capacités techniques et matérielles des collectivités territoriales en adéquation avec les nombreuses et lourdes missions dont elles ont la charge notamment au regard des lois relatives à la commune et à la wilaya.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En plus des constatations de la Cour des comptes qui reflètent la situation des constructions scolaires de l'ensemble des wilayate, il convient d'apporter les observations suivantes :

I-Retard dans le lancement des travaux

Le retard dans le lancement des travaux pour la réalisation des projets inscrits à l'indicatif des wilayas est dû essentiellement au choix du terrain notamment dans les grands centres urbains d'une part et, d'autre part à l'inscription de programmes ambitieux par rapport aux moyens de réalisation des entreprises locales et des capacités de prise en charge au niveau des wilayas. Le manque de bureaux d'études locaux, l'indisponibilité d'entreprises qualifiées, la saturation et parfois l'inexpérience des services techniques au niveau des APC et des wilayate sont autant de facteurs qui retardent le lancement des travaux de réalisation des projets.

II-Retard dans la réalisation

Les entreprises, auxquelles sont confiées les marchés pour la réalisation des projets importants et complexes, accusent pour la plupart une faiblesse au niveau des moyens techniques et matériels de réalisation. Dans certaines wilayate, un vaste plan de charge leur est dévolu. Il couvre plusieurs communes : ce qui explique en partie, les retards enregistrés dans la réalisation des projets compte tenu de la dispersion des moyens sur plusieurs chantiers. D'autre part, d'autres facteurs interviennent dans le ralentissement des rythmes de réalisation, entre autres, l'incapacité ou la défaillance des bureaux d'études, le problème de financement et de réévaluation, la pénurie des matériaux de construction en sus de la nature du terrain obtenu. Toutes ces causes aussi essentielles qu'importantes provoquent des retards considérables dans la livraison du projet par rapport au planning établi.

III-Le non-respect des normes

La pression des effectifs et la nécessité de répondre à une forte demande sont les causes essentielles dans le non-respect des normes pour, d'une part, le choix de terrain et, d'autre part, pour le type d'établissement à implanter. A ce sujet, les difficultés de contrôle et de suivi des projets à réaliser (du choix de terrain jusqu'à la réalisation) sont souvent très lourdes, compte tenu des différentes tutelles intervenant dans la concrétisation des projets (DUC, D.P.A.T, D.E -Trésor ...). Par ailleurs, la carte scolaire reste difficilement maîtrisable en l'absence de données statistiques fiables sur la population scolarisable (au niveau des communes), ce qui met les autorités locales dans l'obligation de délocaliser le projet et de l'implanter sur un terrain inadéquat, opération qui engendre des surcoûts financiers en plus du non-respect des normes. D'autre part, le manque de personnels responsables de la programmation et du suivi des constructions qui maîtrisent les aspects techniques des constructions scolaires et la mauvaise coordination entre les services de la DE et ceux de la DUC sont autant d'éléments qui expliquent le non-respect des normes.

IV-La réception définitive des projets réalisés

Dans la majorité des cas, les établissements du 3ème cycle de l'enseignement fondamental ainsi que les lycées et technicums créés et occupés sont réalisés à 80% ; les ateliers et très souvent les logements d'astreinte ne sont même pas entamés. En effet, la nécessité et l'urgence du besoin d'infrastructures nouvelles mettent les autorités locales dans l'obligation d'occuper souvent les nouveaux établissements avant la réception provisoire surtout au niveau des écoles primaires réalisées par des entreprises étatiques auparavant dispensées de la clause du cautionnement. Aussi, les réserves enregistrées à la réception provisoire ne sont levées que bien des années plus tard. De plus, les logements d'astreinte sont rarement livrés en même temps que les blocs pédagogiques, ce qui engendre dans la plupart des cas des problèmes de réévaluation.