



الجمهوريَّة الجَزائريَّة
الديمقُراطِيَّة الشُّعُوبِيَّة

الجريدة الرسمية

اتفاقيات دولية، قوانين، ومراسيم
قرارات وأراء، مقررات، مناشير، 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
Edition originale.....	1070,00 DA.	2675,00 DA.	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
Edition originale et sa traduction	2140,00 DA.	5350,00 DA. (Frais d'expédition en sus)	Télex: 65 180 IMPOF DZ BADR: 060.300.0007 68/KG ETRANGER: (Compte devises): BADR: 060.320.0600 12

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.

République Algérienne Démocratique et Populaire

COUR DES COMPTES

RAPPORT ANNUEL

1996-1997

ADOPTION DU RAPPORT ANNUEL 1996/1997

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 Jounada Ethania 1416 correspondant au 20 novembre 1995 fixant le règlement intérieur de la Cour des comptes, le présent rapport annuel a été adopté le 31 mai 1998 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 TOURAB, Rachid DJENANE, Kouider NEGADI, Abdelmoumène CHOUITER, Rabah SAIDI, Bouafia KHEDDOUCI, Arab AIT-HAMOUDA, Moussa SAFI, ABDERRAHIM MILI, Mohamed AOUED, Ali MEHDI, Mohamed LOUNI, Présidents de chambres ; Abdelkader ZOUIED, Mohamed Fouad NACIR et Abderrahmane SACI, Rapporteurs généraux .

SOMMAIRE

<i>Intitulés des insertions</i>	<i>Pages</i>
PRÉAMBULE	06
PREMIÈRE PARTIE	
LE BUDGET ET LES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT	
01 - <i>L'exécution de la loi de finances pour 1994</i>	09
02 - <i>Le dispositif de coordination entre les services des douanes et des impôts dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.....</i>	21
03 - <i>La préservation du foncier agricole dans les wilayas de Tipasa, d'Oran et de Annaba</i>	43
DEUXIÈME PARTIE	
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
04 - <i>Les marchés de travaux et la gestion d'équipements de la wilaya de Constantine</i>	63
05 - <i>La gestion du patrimoine immobilier et des opérations d'investissement et de promotion immobilière au niveau de la commune de Sétif.....</i>	72
06 - <i>Le Conseil d'Alger et la gestion du service public de nettoiement.....</i>	88

SOMMAIRE (suite)

<i>Intitulés des insertions</i>	<i>Pages</i>
TROISIÈME PARTIE	
LES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS	
07 - <i>L'Office national des publications scolaires</i>	100
08 - <i>La construction et le fonctionnement de l'Ecole Nationale Supérieure d'Administration et de Gestion</i>	117
09 - <i>Les Offices des parcs nationaux du Tassili et de l'Ahanggar</i>	127
10 - <i>La fonction achats dans certains centres des œuvres universitaires d'Alger</i>	138
11 - <i>La gestion administrative et financière de l'établissement public de télévision</i>	152
12 - <i>L'Office des infrastructures et du logement de l'administration judiciaire et pénitentiaire</i>	167
13 - <i>L'approvisionnement en matières premières par les Offices du lait</i>	177
14 - <i>L'échec d'une opération immobilière initiée par l'Office de promotion et de gestion immobilière de la wilaya d'Oran</i>	187
15 - <i>Les systèmes de contrôle interne de la Banque Extérieure d'Algérie</i>	192
16 - <i>La société algérienne des foires et des exportations</i>	214
QUATRIÈME PARTIE	
LES ASSOCIATIONS	
17 - <i>L'utilisation des ressources collectées à l'occasion du téléthon 1992 .</i>	231

PRÉAMBULE

Conformément à la Constitution et aux dispositions de l'ordonnance n°95-20 du 19 Safar 1416 correspondant au 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes, celle-ci adresse au Président de la République le présent rapport annuel qui recueille les principales constatations, observations et appréciations résultant principalement et dans le respect de la procédure contradictoire, des opérations de contrôle et d'enquête du programme d'activité de 1996 dont certaines ont été parachevées en 1997, année durant laquelle ont été élaborées les insertions y contenues.

Les changements apportés à l'organisation et au fonctionnement de ses différentes structures en 1996 en application de son règlement intérieur intervenu le 20 novembre 1995, ont permis à la Cour d'inscrire son programme d'activité pour ladite année dans toute l'étendue des prérogatives qui lui ont été dévolues par l'ordonnance n°95-20 précitée.

Ainsi qu'il ressort des insertions susmentionnées, les investigations de la Cour ont porté aussi bien sur la régularité des opérations financières et comptables des entités publiques contrôlées que sur la qualité de leur gestion, appréciée au plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie par référence aux missions, objectifs et moyens mis en oeuvre.

Elle a eu à consacrer notamment une partie de ses travaux à l'évaluation des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et des entreprises publiques économiques (EPE), ainsi qu'à mettre en oeuvre, pour la première fois, les dispositions de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 qui l'habitent à contrôler l'utilisation des ressources collectées par des associations lors d'un appel à la générosité publique pour soutenir des causes humanitaires et sociales (Téléthon 92).

Tous ces résultats succincts de contrôle ont été communiqués aux gestionnaires et aux autorités hiérarchiques ou de tutelle concernés pour leur permettre de présenter leurs réponses qui sont insérées dans ce rapport, lorsqu'elles sont parvenues à la Cour des comptes.

Nonobstant les suites juridictionnelles et administratives qui s'attachent aux irrégularités, anomalies ou faits en cause, la Cour estime toutefois opportun de suggérer la mise en place d'un dispositif à même de faire assurer le suivi actif des recommandations.

Il est à relever, enfin, que l'exécution du programme d'activité de 1996 a donné lieu à l'engagement de 72 opérations de contrôle sur les 94 prévues ainsi qu'à la poursuite de l'instruction ou à la clôture de 284 dossiers relatifs à des opérations antérieures qui se trouvaient à la fin de l'année 1995 à différentes phases de la procédure.

Les résultats ainsi obtenus se décomposent en :

- 89 notes d'appréciation sur les conditions de gestion des entités contrôlées,
- 35 arrêts provisoires ou définitifs sur les comptes des comptables publics,
- 23 décisions relatives à des dossiers en instance à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 (décharges, quitus, sursis à statuer, classement),
- 17 rapports circonstanciés consignant des faits susceptibles de relever soit de la chambre de discipline budgétaire et financière, soit de la justice aux fins de poursuites,
- 4 références adressées aux ministres concernés par le président de la Cour des comptes en vue de prendre des mesures qu'implique une saine gestion des finances publiques,
- 1 note de principe constatant des insuffisances dans les textes visées à l'article 26 de l'ordonnance précitée.
- 2 rapports adressés aux services du Chef du gouvernement sanctionnant l'étude de deux dossiers soumis par ce dernier à la Cour des comptes.

Ce rapport annuel comporte dix-sept (17) insertions regroupées en quatre parties :

- le budget et les administrations de l'Etat ;
- les collectivités territoriales ;
- les établissements et entreprises publics ;
- les associations.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ET LES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT

01 - L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1994

Les principales mesures prescrites dans les lois de finances (initiale et complémentaire) pour 1994 trouvent leur fondement dans le programme de stabilisation économique destiné essentiellement, dans le domaine des finances publiques, à réduire le déficit budgétaire en agissant simultanément sur les recettes et les dépenses publiques.

Le dispositif ainsi instauré concerne :

- d'une part, l'accroissement des recettes, particulièrement de la fiscalité ordinaire, par l'élargissement de l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A), par l'apport de nouvelles recettes exceptionnelles prélevées sur les résultats antérieurs de la SONATRACH et de la Banque d'Algérie, ainsi que par l'amélioration du recouvrement de l'impôt ;

- d'autre part, la maîtrise des dépenses, notamment par le contrôle de l'évolution des charges de personnel qui représentent une part prépondérante des budgets de fonctionnement des services publics (45% du budget général), ainsi que par la réduction de certaines subventions au secteur public.

L'examen des résultats de l'exercice considéré montre que le déficit budgétaire s'est établi à 141,707 milliards de DA (MDA) au lieu de 139,600 MDA prévu par la loi de finances complémentaire, d'où une aggravation de 2,107 milliards de DA.

Ce solde résulte aussi bien de la modération du niveau des recettes qui ont atteint 473,293 milliards de DA au lieu de 474,100 MDA que de l'alourdissement des dépenses qui se sont élevées à 615 milliards de DA contre 613,700 MDA prévus, en dépit de la volonté des pouvoirs publics de mieux les maîtriser.

Bien que ce résultat déficitaire puisse être regardé comme une amélioration par rapport à la nette détérioration de l'année précédente, où le solde négatif des opérations budgétaires s'est élevé à 172,136 milliards de DA, il n'en est pas moins critique comparé aux projections de la loi de finances considérée et aux résultats des années 1991 (excédent de 8,16 MDA) et 1992 (déficit de 116,062 MDA).

En prenant en compte l'ensemble des opérations à caractère définitif ou temporaire, le déficit comptable global s'est établi à hauteur de 108,95 MDA. Rapporté au produit intérieur brut (PIB), ce solde négatif représente - 7,30% en 1994 contre -13,40% en 1993. Ce qui constitue une amélioration sensible.

S'il est à relever également que le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources ordinaires ne cesse de s'améliorer (69,50% en 1994 contre 44,7% en 1993), l'on demeure toutefois bien loin de l'exigence d'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques.

Il ressort enfin, comme lors des années précédentes, que de nombreux errements et irrégularités ont entaché l'exécution des opérations budgétaires de 1994 malgré les répétitives observations et recommandations de la Cour tendant au respect des règles budgétaires et à la maîtrise de la dépense publique.

Les développements qui suivent portent sur les prévisions et les réalisations des recettes et des dépenses, sur la gestion des autorisations budgétaires, sur les comptes spéciaux du Trésor, ainsi que sur le financement du découvert.

I - Les résultats d'exécution du budget

Le budget général de l'Etat pour 1994 a été fixé en recettes à 474,100 milliards de DA et en dépenses à 613,700 milliards de DA. Le déficit prévisionnel s'élevait ainsi à 139,600 MDA contre 123,800 MDA dans la loi de finances initiale pour 1994.

1 - Les recettes

1.1 - Les ressources ordinaires

En distinguant les principales catégories de recettes, il peut être retenu que les ressources ordinaires ont connu une évolution remarquable dans leurs prévisions par rapport à 1993, en passant de 142 milliards de DA à 252,300 MDA, soit une progression de 77,67%, du fait notamment de la dévaluation du dinar.

Ce montant représente 53,22% du total des recettes définitives appliquées au budget de l'Etat et dépasse de 30,5 MDA celui de la fiscalité pétrolière qui a longtemps occupé une place prépondérante dans la structure des recettes budgétaires (64,8% en 1991 ; 67,7% en 1992 ; 57,68% en 1993 ; 46,78% en 1994).

En termes de réalisations, les ressources ordinaires qui comportent les recettes fiscales, les recettes ordinaires et les recettes exceptionnelles, ont atteint 251,116 milliards de DA (99,54% des prévisions) contre 130,556 milliards de DA en 1993, soit un taux de progression de 92,34%.

- Représentant plus de la moitié de ces ressources, les recettes fiscales (169,575 MDA) se sont accrues de 44,45% par rapport à 1993 (117,387 MDA). Cependant, l'appréciation est plus nuancée selon le type d'impôt entrant dans cette catégorie de recettes :

- Les contributions directes, dont la part dans les recettes budgétaires a accusé une baisse prévisionnelle de près de 3% en passant de 11,09% en 1993 à 8,44%, ont été exécutées à hauteur de 36,453 MDA sur les 40 MDA prévus. Ce qui marque une progression de près de 21% par rapport à 1993 où elles s'étaient fixées à 30,453 MDA, selon les données de l'Agent comptable central du Trésor (A.C.C.T).

- Bénéficiant notamment de l'élargissement de l'assiette fiscale et de la dévaluation du dinar, le produit des douanes a atteint 47,068 milliards de DA sur les 47,800 MDA prévus, soit une évolution de plus de 69% par rapport à 1993 (27,790 MDA).

- En revanche, les impôts divers sur les affaires qui occupent une place prépondérante dans les recettes fiscales (39,18%) ont enregistré un taux d'exécution en régression par rapport à l'année précédente (94,52% contre 102,30% en 1993), avec un montant de 63,325 milliards de DA sur les 67,500 MDA prévus.

En ce domaine, il est utile de préciser que les recettes provenant de la T.V.A intérieure demeurent les plus importantes (25,132 MDA).

- Quant aux contributions indirectes dont les prévisions sont restées les mêmes que celles de l'exercice précédent (9MDA), il y a lieu de relever qu'elles ont atteint un taux d'exécution exceptionnel de 170% (15,337 MDA) particulièrement grâce à l'accroissement des droits sur le carburant qui sont passés de 4,923 à 12,875 MDA.

- **Les recettes ordinaires**, composées essentiellement des produits et revenus des domaines ainsi que des produits divers du budget, ont pour leur part connu des prévisions à la baisse par rapport à 1993 (12 MDA au lieu de 12,5 MDA), mais des réalisations en légère hausse (13,337 MDA) au lieu de 13,176 MDA.

- **Les recettes exceptionnelles** nouvellement instituées par prélèvements d'une partie des bénéfices cumulés de SONATRACH (58 MDA) et de la Banque d'Algérie (10 MDA) ont été réalisées à hauteur de 68,203 MDA soit 100,30%.

1.2 - La fiscalité pétrolière

Prévues initialement à 186,8 MDA puis portées à 221,800 MDA dans la loi de finances complémentaire, les recettes de la fiscalité pétrolière ont été réalisées à 100,17%, soit à hauteur de 222,176 MDA contre 179,218 MDA en 1993, correspondant à une hausse de près de 24%.

En dépit de cette amélioration, le poids de la fiscalité pétrolière est, comme relevé plus haut, en continue baisse dans la structure des recettes budgétaires depuis 1991.

Il reste à rappeler que la direction générale des impôts (DGI) ne dispose toujours pas de structure appropriée pour assurer un suivi et un contrôle des produits perçus et déclarés par SONATRACH.

2 - Les dépenses

2.1 - Le budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement (charges communes comprises) a été définitivement fixé pour 1994 à 355,900 MDA, en hausse de 17,09% par rapport à 1993 (303,950 MDA). Dans sa réalisation à hauteur de 360,848 MDA, il a connu un dépassement de crédit de l'ordre de 4,948 milliards de DA.

Dans ce budget, la part des charges communes a atteint un total de 123,127 MDA en dépassement des dotations prévues (115,711) de 7,417 MDA (6,41%), lesquelles avaient déjà subi en cours d'exercice un important relèvement de 14,538 MDA, en passant de 101,173 MDA (loi de finances initiale) à 115,711 MDA (loi de finances complémentaire).

2.1.1 - Dette publique et dépenses en atténuation des recettes (titre I)

Les dépenses comptabilisées en 1994, au titre de la dette publique se sont établies à 54,890 MDA contre 32,485 MDA en 1993, soit une progression sensible de 68%.

Quant aux prévisions correspondantes, elles se sont élevées à 37,513 MDA contre 34,314 MDA en 1993, soit une évolution de 9,32%.

L'écart ainsi observé entre les prévisions et les réalisations (17,377 MDA) correspond à un dépassement d'une ampleur particulière qui n'a pu être entièrement compensé, comme en 1993, par les reliquats dégagés sur les autres titres et le budget de fonctionnement a été en définitive exécuté à hauteur de 101%.

Certes, les dépenses du titre I de par leur caractère évaluatif, peuvent être exécutées au delà de l'autorisation législative, mais il n'en demeure pas moins que l'absence de maîtrise des prévisions en ce domaine, est de nature à altérer les objectifs en matière d'équilibre budgétaire, compte tenu de l'importance croissante de cette catégorie de dépenses dans la structure du budget de fonctionnement de l'Etat : 11,14% en 1993 et 15,22% en 1994.

Ceci étant, et comme pour les exercices antérieurs, les paiements afférents à la dette extérieure (45,697 MDA), continuent d'occuper une place prépondérante en représentant 83% de l'ensemble des dépenses de ce titre. Encore convient-il de préciser que les décaissements effectués par l'ACCT au cours du mois de décembre 1994 pour un montant de 4,406 MDA n'ont pu être imputés sur le budget de l'année et seront donc régularisés en 1995.

L'augmentation sensible des dépenses de l'espèce est en partie imputable aux pertes de change subies par le Trésor (10,493 MDA) induites par la dévaluation du dinar.

Pour ce qui est de la dette intérieure (dépôts au Trésor, bons d'équipement, bons du Trésor), les réalisations ont progressé de 21,72% avec 8,689 MDA contre 7,138 MDA lors de l'exercice précédent. Les intérêts sur bons d'équipement (5,046 MDA) et sur bons du Trésor (1,532 MDA) en ont constitué les principales rubriques. Le résultat de l'année 1994 traduit une certaine stabilisation après le pic de 18,843 MDA enregistré en 1992 et ce, d'autant que le montant des décaissements de l'ACCT restant à régulariser est insignifiant (90 millions de DA).

Les autres rubriques relevant du titre I ont trait aux pensions militaires d'invalidité et aux dépenses en atténuation de recettes. S'agissant de ces dernières, les dotations y afférentes ont été inscrites à l'indicatif de la direction générale des impôts (DGI), puis déléguées par celle-ci à ses structures déconcentrées. A cet égard, il a été observé qu'en dépit de ses obligations découlant de sa qualité d'ordonnateur des opérations de l'espèce, la DGI n'a assuré aucune action de suivi (comptabilisation, établissement de situations périodiques et annuelles).

Au demeurant les crédits de ce chapitre n'ont pas donné lieu à reddition des comptes puisqu'ils ne sont retracés ni dans le compte administratif de la DGI ni dans celui de la direction générale du budget (charges communes).

2.1.2 - Les pouvoirs publics (titre II)

Les dotations mises à la disposition des institutions nationales relevant de ce titre ont été fixées à 661,300 millions DA marquant ainsi une progression exceptionnelle de 174% par rapport à l'exercice précédent (241,061 millions de DA).

Cette augmentation est imputable, d'une part, à la revalorisation des crédits alloués au Conseil Consultatif National (+ 260 %) et, d'autre part, à l'inscription en 1994 au budget des charges communes des budgets de la Cour des comptes et du Conseil National Economique et Social (CNES) précédemment financés au moyen de subventions de fonctionnement du titre III relatif aux moyens de services.

2.1.3 - Les moyens des services (titre III)

Les charges afférentes aux moyens des services ont sensiblement progressé de 20% aussi bien en termes de prévisions que de réalisations en passant respectivement de 170,580 MDA en 1993 à 205,985 MDA en 1994 et de 161,365 MDA en 1993 à 196,548 MDA en 1994.

De ce fait, ces charges ont représenté plus de 58 % du budget général de l'Etat, soit un taux supérieur à celui de 1993 (56% environ), mais inférieur aux exercices plus antérieurs où il dépassait 65%.

Dans ce cadre, il peut être retenu que le relèvement de ces charges a concerné essentiellement les dépenses de personnel et à un degré moindre les subventions de fonctionnement .

Les dépenses de personnel : occupant une place prépondérante dans le budget de fonctionnement avec un montant de 145,457 MDA (41,5%), les dépenses de personnel ont été exécutées pour un montant de 149,849 MDA, en hausse de 4,391 MDA qui est expliquée par les incidences des mesures prévues en 1993 et prises en charge en 1994 (avancements, régimes indemnitaire spécifiques et recrutements estimés à 40.000 par le Conseil national de la planification).

L'essentiel des dépenses relatives aux rémunérations principales est revenu au secteur de l'éducation nationale avec 47,80% et au ministère de la défense nationale avec 23,6%.

Les charges sociales globalement évaluées à 25,558 MDA et réalisées à plus de 95% ont été également affectées principalement aux ministères de l'éducation nationale (48,6%) et de la défense nationale (18,5%).

Les subventions de fonctionnement : destinées à faire face essentiellement aux charges salariales de certains établissements publics à caractère administratif relevant notamment de l'enseignement supérieur et de l'éducation, les subventions de fonctionnement ont enregistré en 1994 une progression de 14,30% par rapport à l'exercice précédent, passant de 24,611 MDA à 28,131 MDA. Plus de la moitié de ces crédits sont allés au ministère de l'enseignement supérieur(50,60%). Elles ont été consommées dans leur quasi-totalité.

2.1.4 - Les interventions publiques (Titre IV)

Les crédits affectés aux interventions publiques ont atteint en définitive 111,740 MDA en 1994, en hausse de 13% par rapport à 1993 où ils étaient fixés à 98,877 MDA. Ils ont représenté près de 32% des dotations globales de fonctionnement et accusé un taux de réalisation de 97,33%.

Cette augmentation s'explique par la hausse sensible enregistrée par les crédits affectés à l'action sociale (+ 24% par rapport à 1993) qui représente 70% de ce titre et qui traduit la volonté des pouvoirs publics de maintenir le soutien de l'Etat aux catégories sociales défavorisées.

Dans le domaine de l'action internationale, l'augmentation des crédits affectés à cette rubrique passant de 1,904 MDA en 1993 à 2,037 MDA en 1994, correspond à un léger recul de ces dotations dans le budget, en tombant de 0,63% à 0,58%. Les réalisations comptabilisées à hauteur de 1,341 MDA (66% des prévisions) ont régressé de près de 12% par rapport à l'année précédente (voir tableau n°1).

2.2 - le budget d'équipement

Les dotations prévisionnelles consacrées aux dépenses d'équipement du plan national pour 1994 ont été fixées à 257,800 milliards de DA contre 200 MDA en 1993. Sur cette enveloppe 135,100 MDA ont été alloués aux investissements contre 109 MDA en 1993 alors que 122,700 MDA ont été affectés aux opérations en capital contre 91 MDA en 1993.

A elle seule, la dotation du "Fonds d'assainissement des entreprises publiques" a été arrêtée à 122,500 milliards de DA contre 17,65 MDA en 1991, 68 MDA en 1992 et 83,500 MDA en 1993.

L'ampleur sans cesse croissante de cette contribution qui correspond à 47,51% du budget d'équipement, dénote la lourdeur de la facture mise à la charge du Trésor public au détriment des investissements.

Il convient également de relever que les opérations d'équipement proprement dites n'ont évolué que de 23,94%, alors que les dotations destinées à l'assainissement financier des entreprises publiques ont augmenté de 46,70%.

En outre, le contrôle de l'exécution du budget d'équipement a fait apparaître des discordances entre les différentes données produites par les services concernés. Quoique relevées depuis de nombreuses années par la Cour des comptes dans ses rapports annuels, ces discordances n'ont pas encore donné lieu à des mesures susceptibles de faire correspondre les différentes comptabilisations du budget général de l'Etat.

Alors que le Conseil National de la Planification (C.N.P) a chiffré le montant des dépenses effectives à 246,517 MDA, l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) l'a arrêté à 247,175 MDA, soit avec un écart de + 658 millions de DA. Sur la base d'une reconstitution faite par la Cour à partir des données de la balance comptable définitive de l'ACCT, les consommations des crédits de paiement ont atteint 254,23 MDA, soit une discordance de +7,055 MDA par rapport à l'ACCT ou de +7,713 MDA par rapport au C.N.P (Conseil National de la Planification).

II - La gestion des autorisations budgétaires

Les dépenses définitives de l'Etat fixées par la loi de finances complémentaire pour 1994 ont été majorées de 14,65 % en passant initialement de 535,272 MDA à 613,700 MDA.

A ces ajustements par voie législative s'ajoutent les nombreux transferts et virements opérés par voie réglementaire qui traduisent ensemble la difficulté d'établir des prévisions aussi rigoureuses que possible et d'amoindrir en conséquence leurs écarts avec les réalisations.

1 - Les transferts de crédits

Il ressort des décrets parus au journal officiel que soixante-huit (68) transferts de crédits ont été effectués, au cours de l'exercice contrôlé, du budget des charges communes aux budgets de fonctionnement des administrations centrales à hauteur de 6,522 MDA, soit 5,63% desdites charges communes.

La quasi-totalité de ces transferts qui s'est opérée à partir du chapitre 37.91 "dépenses éventuelles - provision groupée" a essentiellement concerné divers chapitres du titre III "Moyens de services" au profit de vingt-deux administrations centrales, plus particulièrement des ministères de la santé (1,204 MDA) et de l'éducation nationale (1,104 MDA).

Sur les 68 transferts, seize (16) ont concerné deux ordonnateurs (Présidence de la République et ministère des Finances) qui ont bénéficié chacun durant l'année considérée de huit (08) transferts de crédits à raison d'un montant respectif de 273,485 et de 218,440 millions de DA.

A l'opposé, ledit chapitre 37.91 du budget des charges communes a aussi bénéficié d'annulations de crédits applicables aux budgets de fonctionnement de certains ministères à hauteur de 2,584 MDA.

2 - Les dépassements de crédits

Le budget de fonctionnement (charges communes comprises) fixé à 355,900 MDA par la loi de finances complémentaire pour 1994 a été exécuté à raison de 360,848 MDA, soit un dépassement de 4,948 MDA (voir tableau n°2).

Inscrites à ce budget pour un montant de 115,710 MDA, les dotations des charges communes ont été consommées pour un montant de 123,127 MDA, donc en dépassement de 7,427 MDA.

Toujours au titre du budget de fonctionnement, seuls les crédits alloués au ministère des moudjahidine ont connu un dépassement de 73,756 millions de DA, bien qu'ils aient été rehaussés de 72,387 millions de DA au titre de la loi de finances complémentaire et de 77,387 millions de DA à partir des charges communes.

Comme par les années précédentes, les dépassements ainsi enregistrés en 1994 ont concerné les crédits évaluatifs.

Bien que les dépenses de cette catégorie de crédits s'imputent, selon la loi n°84.17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances, au delà des dotations prévisionnelles, il n'en est pas moins inexplicable qu'elles atteignent un seuil critique.

Comme relevé plus haut, les charges de la dette se sont élevées à 54,890 MDA au lieu de 37,513 MDA prévus, d'où un dépassement de 17,377 MDA, lequel est essentiellement imputable à la dette extérieure qui a accusé un montant de 45,697 MDA.

3 - Autres errements de gestion

Nonobstant ses précédentes observations et recommandations, la Cour des comptes relève pour 1994 la persistance des mêmes errements, insuffisances ou irrégularités ayant entaché l'exécution et la comptabilisation des opérations budgétaires des exercices antérieurs. Il s'agit :

- des discordances entre les comptabilités administratives et les situations comptables du Trésor ;
- de la diversité de présentation des comptabilités administratives, en l'absence d'un texte d'uniformisation en la matière (forme, contexture...) ;
- du règlement de factures se rapportant à des exercices antérieurs (le cas le plus significatif, pour 1994, a été relevé auprès du ministère de la justice) ;
- de l'absence de visa du service fait sur les doubles des factures ;
- des erreurs d'imputation ;
- de la non-soumission d'une partie des dépenses de fonctionnement au contrôle préalable (dépenses du personnel et charges communes par les services compétents du budget annexe ; opération toutefois en voie de régularisation en 1994) ;
- de l'octroi irrégulier de primes et d'indemnités diverses (cas particulier du ministère des finances où le montant desdites primes dépasse annuellement 3,640 millions de DA) ;
- des dépenses couvrant différentes charges injustifiées ;
- des prises en charge de hauts fonctionnaires et assimilés sur le budget du premier ministère pour un montant dépassant 41,311 millions de DA, couvrant des dépenses générées par leurs séjours (loyers notamment) au niveau des complexes touristiques de Zéralda et de Sidi-Fredj. Ces dépenses préalablement rejetées par le contrôleur financier ont été, en définitive, autorisées par la direction générale du budget par note du 21 juin 1994 au motif que ces "logements constituent une extension de la résidence d'Etat du Club des Pins", bien que celle-ci soit délimitée au seul complexe touristique situé dans cette superficie ;

- du non-suivi par les ministères des emplois des subventions accordées aux établissements publics relevant de leur tutelle (cas du ministère des affaires religieuses dont les subventions à des mosquées à l'étranger se montent à 33,800 millions de DA sans qu'aucune situation d'emploi ne soit établie).

Concernant, plus particulièrement les anomalies qui entachent de manière répétitive les opérations d'équipement, la Cour relève notamment :

- le caractère sommaire ou les insuffisances de maturation des projets d'investissement avec toutes les dérives financières (réévaluations successives, surcoûts...), les retards de réalisation ou les abandons de chantiers qu'ils génèrent ;

- le recours abusif à la procédure du gré à gré dans l'attribution des marchés ;

- les carences dans le suivi physique des projets imputables en partie à l'instabilité des structures concernées.

III - Les comptes spéciaux du Trésor

Les comptes spéciaux du Trésor ont dégagé au titre de la gestion de 1994, dans leur ensemble des résultats positifs et un solde global de 32,757 MDA, en hausse de 88% par rapport à l'exercice précédent.

A eux seuls, les comptes d'affectation spéciale ont enregistré un excédent de 26,674 MDA, soit 81,42% de ce solde global (voir tableau n°3).

Cependant, ce sont les comptes de prêts qui ont connu l'évolution la plus remarquable par rapport à 1993, en dégageant un excédent de 7,069 MDA au lieu du déficit de 1,16 MDA en 1993.

Bien que leur résultat fût pour 1994 excédentaire de 2,003 MDA, les comptes d'avances n'en ont pas moins accusé une régression de près de 86% par rapport à 1993.

Le nombre des comptes spéciaux s'élevait dans la nomenclature du Trésor de l'année 1994 à quatre-vingt cinq (85) dont quatre (04) ont été créés en 1993 et six (06) en 1994, soit l'équivalent des comptes définitivement clôturés en 1994.

Outre leur prolifération, la gestion de ces comptes n'a pas cessé d'être marquée par :

- un mauvais suivi comptable se manifestant soit par des discordances entre la comptabilité de l'agence comptable centrale du Trésor et celle de la trésorerie principale, soit par la persistance de soldes erronés ou anormaux retracés par leurs balances comptables respectives ;
- une justification insuffisante des dépenses du secteur ;
- des avances non remboursées dans les délais réglementaires et non transformées en prêts, comme le prévoit l'art. 58 de la loi n°84.17 précitée ;
- le non-apurement des créances du Trésor auprès de divers organismes notamment publics (prêts et avances) dont l'ancienneté remonte à de nombreuses années et dont les montants atteignent plusieurs centaines de millions de dinars ;
- la mobilisation préjudiciable de fonds dans les comptes non apurés, non clôturés ou non mouvementés depuis plusieurs exercices. A ce titre, sur vingt-trois (23) comptes non mouvementés en 1994, dix (10) opérations d'ordre ont fait l'objet d'une décision de clôture, sans qu'elles donnent lieu préalablement à un apurement.

IV- Le financement du découvert

Le solde d'exécution des opérations à caractère définitif (différence entre les recettes globales et les dépenses globales du budget général de l'Etat respectivement pour 473,293 MDA et 615MDA), s'est établi à - 141,707 MDA en 1994, contre - 172,136 MDA en 1993, en diminution de 30,429 MDA, soit près de 17,67% par rapport à celui de l'année 1993, alors que le solde prévisionnel était fixé à - 125,272 MDA dans la loi de finances initiale et à - 139,600 MDA dans la loi de finances complémentaire.

Ce résultat définitif est dû à l'appréciation du niveau du produit de la fiscalité ordinaire (+52,613 MDA), des recettes exceptionnelles (68 MDA), de la fiscalité pétrolière (+ 49,958 MDA) qui a largement compensé l'augmentation des charges de la dette publique (+ 22,4 MDA) et du glissement de la masse salariale (+ 28,330 MDA).

Il convient de rappeler que le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources ordinaires (à l'exclusion donc de la fiscalité pétrolière) s'est nettement amélioré en 1994, grâce notamment aux recettes exceptionnelles opérées sur les bénéfices des années antérieures de la Banque d'Algérie et de la SONATRACH (au total 68 MDA). De 44,7% en 1993, il est passé à 69,5%, mais il demeure toutefois significatif de l'incapacité structurelle des finances publiques à couvrir les dépenses ordinaires par les ressources ordinaires, s'il est admis économiquement que les revenus de la fiscalité pétrolière doivent être consacrés exclusivement aux dépenses d'investissements publics.

Le solde des opérations à caractère temporaire s'est établi à + 9,083 MDA, marquant une régression de -3,810 MDA par rapport à 1993. En définitive, la loi de finances pour 1994 a été exécutée avec un solde négatif de 108,950 MDA qui représente son découvert, compte tenu du solde des comptes spéciaux du Trésor (32,757 MDA).

Pour son financement, le Trésor n'a pas été contraint de recourir, comme par le passé, au financement monétaire et ce, en raison de l'importance des ressources issues des opérations de rééchelonnement (125 MDA) (1) auxquelles il convient d'ajouter le produit net des emprunts extérieurs arrêté à 11,388 MDA et les dépôts à vue sous diverses formes (particuliers, organismes publics, correspondants).

Cette aisance de trésorerie a permis aux autorités financières, non seulement de couvrir le déficit afférent à l'exécution de la loi de finances, mais encore de réduire de 12,142 MDA le volume de l'endettement du Trésor vis-à-vis de la Banque d'Algérie en le ramenant à fin décembre de l'exercice considéré à 249,232 MDA dont 154,466 MDA au titre des découverts en compte courant (art. 78 de la loi n° 90.10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit). Cet effort d'assainissement des comptes a touché également la dette interne dont le montant a été diminué de 13,914 MDA (voir tableau n°3).

A noter cependant que cette amélioration dans la gestion des finances publiques n'a été obtenue qu'en contrepartie d'une aggravation de l'endettement extérieur du Trésor.

(1) Source : Balance des comptes de l'ACCT.

Tableau 1

ÉVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT PAR TITRE ET PARTIE

(En milliers de DA)

Titre et Partie	Intitulé	Exercice 1993					Exercice 1994					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 de recettes												
1er Partie	Dette amortissable	17.000.000	5,60	25.006.705	147	8,58	27.600.000	7,76	45.597.355	165	12,64	62	82
2ème Partie	Dette intérieure	17.001.000	5,60	7.137.909	41	2,45	9.600.000	2,70	8.688.945	90,51	2,41	-44	21
3ème Partie	Pensions	300.000	0,10	300.000	100	0,11	300.000	0,09	600.000	200	0,17	1	100
	Atténuation recettes	13.000	0,01	41.151	316	0,02	13.480	0,01	3.984	29,55	0	1	-91
S/Total		34.314.000	11,29	32.485.765	94,66	11,14	37.513.480	10,54	54.890.284	146,33	15,22	9	68
Titre II	Pouvoirs publics	241.061	0,08	241.061	100	0,08	661.300	0,19	661.300	100	0,10	174	174
Titre III	Moyens de services												
1er Partie	Person.rémunération d'action	97.054.540	31,93	93.914.185	96,76	32,23	116.697.462	32,79	112.776.155	96,64	31,26	20	20
2ème Partie	Pensions et allocations	7.802.654	2,57	7.600.703	97,41	2,61	13.202.356	3,71	12.737.011	96,48	3,53	69	67
3ème Partie	Charges sociales	21.886.376	7,20	21.004.146	95,97	7,21	25.558.294	7,19	24.335.921	95,22	6,75	17	15
4ème Partie	Matériel/fonct/services	7.020.984	2,31	6.663.706	94,92	2,29	10.891.315	3,06	9.693.418	89	2,69	58	45
5ème Partie	Travaux d'entretien	2.474.925	0,82	2.402.203	97,09	0,83	2.918.263	0,82	2.813.382	96,41	0,78	18	17
6ème Partie	Subvention de fonction	24.611.110	8,10	24.600.071	99,76	8,45	28.131.373	7,91	28.114.659	99,94	7,80	14	14
7ème Partie	Dépenses diverses	9.729.205	3,20	5.180.503	53,26	1,78	8.586.273	2,42	6.078.206	78,79	1,69	-12	17
S/Total		170.579.794	56,12	161.365.517	95	55,37	205.985.336	57,88	196.548.752	95,42	54,47	20	21
Titre IV	Interventions publiques												
1ère Partie	Action internationale	1.903.600	0,63	1.514.868	79,57	0,52	2.037.344	0,58	1.341.176	65,84	0,38	7	-12
2ème Partie	Action éducative et culturelle	2.018.128	0,67	1.964.182	97,32	0,68	2.744.209	0,78	2.676.010	97,53	0,75	35	36
3ème Partie	Action éco-encouragement et intervention	22.281.286	7,33	21.607.669	96,88	7,42	16.876.863	4,75	16.862.059	97,54	4,68	-25	-22
4ème Partie	Action sociale.assistance et solidarité	72.608.000	23,89	72.232.329	99,48	24,79	90.072.468	25,31	87.853.934	97,54	24,35	24	21
7ème Partie	Prévoyance	6.000	0,01	5.629	98,49	0,01	9.000	0,01	8.961	88,89	0,01	50	59
S/Total		98.877.014	32,51	97.324.677	98,49	33,4	111.739.884	31,4	108.748.139	97,33	30,14	13	11
Total général		303.950.251	100	291.417.019	95,87	100	355.900.000	100	360.848.477	101	01	17	23

Source : ACCT

EVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT PAR ORDONNATEURS

(En milliers de DA)

LIBELLES	EXERCICE 1993			EXERCICE 1994			EVOLUTIONS		STRUCTURES	
	Crédits révisés	Crédits réalisés	taux d'exécution	Crédits révisés	Crédits réalisés	Taux d'exécution %	Crédits révisés %	Crédits réalisés %	Révisés 94	Réalisés 94
Présidence de la République	762.653	724.713	95,03	1.002.703	894.138	89	31	23	0,28	0,24
Sces.du Chef du gouvernement	726.904	639.708	88	806.064	729.882	97	11	14	0,23	0,20
Défense Nationale	33.331.660	32.952.572	98,88	46.981.557	46.505.447	98,99	40	41	13,20	12,89
Affaires Etrangères	4.029.313	3.958.257	98,24	5.240.822	5.176.469	98,78	30	30	1,48	1,44
Intérieur	17.800.845	16.229.031	91,1	24.160.698	21.157.766	87,58	35	30	6,79	5,87
Justice	3.283.975	3.121.274	95,03	4.289.964	3.725.510	86,85	30	19	1,21	1,04
Economie	8.664.781	7.457.670	86,07	8.736.667	7.957.298	85,13	15	7	3	3
Energie	372.872	328.811	88,2	433.414	377.337	87,07	16	14	0,13	0,11
Education	65.439.414	65.206.185	99,7	75.193.357	74.920.266	99,64	14	14	21,13	20,77
Université (y compris Mtère délégué à la recherche).	13.761.568	13.721.074	99,7	15.326.724	15.282.880	99,72	11	11	4,31	4,24
Travail et Affaires Sociales	1.521.087	1.476.311	97,04	1.648.545	1.600.275	97,08	8	8	0,47	0,45
Industries et Mines	596.425	568.358	94,79	705.989	663.666	94,01	18	16	0,20	0,19
Postes et Télécommunications	153.660	141.184	90,12	173.852	156.932	90,27	13	11	0,05	0,05
Moudjahidine	12.071.895	11.893.818	98,53	12.502.493	12.576.249	100,59	3	5	3,52	3,49
Communication et Culture	2.441.419	2.428.815	99,5	2.344.958	2.263.962	96,55	-4	-7	0,66	0,63
Affaires Religieuses	1.989.795	1.871.518	94,07	2.605.516	2.401.443	92,17	30	28	0,74	0,67
Santé	16.509.963	16.389.292	99,27	20.664.416	20.310.014	98,29	25	23	5,81	5,63
Transports	1.492.725	1.446.925	96,92	1.915.578	1.810.720	94,53	28	25	0,54	0,51
Agriculture	4.175.814	3.790.852	90,98	4.415.083	4.168.108	94,41	5	9	1,24	1,16
Equipement et Logement	4.723.021	4.500.360	95,28	4.531.793	4.304.357	94,99	-5	-5	1,28	1,20
Habitat	1.748.785	1.494.478	83,2	1.961.410	1.733.306	88,37	12	15	0,55	0,48
Formation Professionnelle	3.842.374	3.734.695	97,21	4.486.498	4.439.544	98,96	16	18	1,26	1,23
Jeunesse et Sports	2.536.846	2.312.051	91,03	3.109.301	2.883.712	92,75	22	24	0,88	0,80
Tourisme	13.227	99.093	64,71	86.636	67.070	77,42	-44	-33	0,03	0,02
Commerce				933.215	688.926	73,83	100		0,27	0,19
Restructuration Industrielle				27.800	14.252	51,27	100		0,01	0,01
Culture				473.292	444.008	93,82	100		0,14	0,13
Petite et Moyenne Entreprise				20.000	5.458	27,29	100		0,00	0,00
Sous-Total	202.131.021	196.487.507	97,21	244.778.344	237.258.996	96,67	21	20	68,77	65,75
Charges communes	101.819.230	94.930.512	93,06	111.121.656	123.589.481	111,97	9,13	30	31,22	34,24
Total général	303.950.251	291.417.019	95,88	355.900.000	360.848.477	101,39	17	23	100	100

Source : ACCT

OPÉRATIONS DU TRÉSOR (1)

Tableau 3

(En milliards de DA)

Nature	Résultats	
	1993	1994
I/ OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF		
A/ Budget général de l'Etat		
1 - Recettes budgétaires globales	309,723	473,293
- Ressources ordinaires	130,504	251,117
- Fiscalité pétrolière	179,218	222,176
2 - Dépenses budgétaires globales	481,858	615,00
- Dépenses de fonctionnement	291,417	360,848
- Dépenses d'équipement	190,441	254,152
<i>Solde des opérations budgétaires (sous-total)</i>	-172,136	-141,707
B/ Opérations du budget annexe		
- Recettes	13,225	10,983
- Dépenses	13,225	10,983
<i>Solde des opérations budgétaires (total)</i>	-172,136	-141,707
C/ Opérations des comptes d'affectation spéciale	4,534	23,674
<i>Solde des opérations à caractère définitif</i>	-167,602	-118,033
II/ OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
(Solde intervention du Trésor)	12,893	9,083
- Compte de commerce	0,151	0,010
- Compte d'avances	14,052	2,003
- Compte de prêts	1,161	7,070
<i>Solde exécution de la loi de finances</i>	- 154,710	-108,950
<i>(Solde global du Trésor)</i>		
Financement global	154,710	108,950
a) Financement bancaire	107,924	-57,714
- Banque d'Algérie	107,700	-12,40
- Banques primaires dont BAD	0,224	1,686
- Obligation de rachat		47,00
b) Financement non bancaire	10,088	
dont dépôt à terme	-4,847	-13,682
- BE en C/C	-17,161	-13,973
- BT en C/C	11,805	0,411
- BE en S/F	0,509	0,260
- BT en S/F		0,140
Dépôt à vue dont	11,199	23,77
P et T	-	0,308
- EPA + collectivités locales	9,695	21,257
Particuliers	1,504	2,205
c) Autres emprunts	33,920	141,376
dont emprunts extérieurs		
(Ressources issues du rééchelonnement essentiellement à hauteur de 125 MDA pour 1994)		
d) Autres rubriques (divers)	6,514	15,2

(1) Opérations reconstituées par la Cour selon les données reprises des documents de l'ACCT.
Ne sont prises en compte que les opérations à imputation définitive.

02 - LE DISPOSITIF DE COORDINATION ENTRE LES SERVICES DES DOUANES ET DES IMPÔTS DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES

De 1986 à 1994, le budget de l'État a été exécuté en déficit, en raison de la très forte progression des dépenses de fonctionnement que les recettes ordinaires n'avaient pu couvrir à l'exception des années 1990 et 1991.

Si la baisse de l'activité économique est un facteur non négligeable pour expliquer le niveau de croissance des recettes ordinaires, il n'en demeure pas moins que le degré d'efficacité de l'administration fiscale dans la maîtrise de cette activité en constitue la donnée fondamentale.

A cet égard, les constats établis par la Cour des Comptes et reproduits dans ses précédents rapports annuels et par les diverses commissions mises en place par les pouvoirs publics, notamment celle chargée d'élaborer la réforme fiscale, ont mis en relief les insuffisances des services fiscaux et leur incapacité chronique à juguler la fraude et l'évasion fiscales, phénomène d'une ampleur croissante selon l'évaluation faite par les services des impôts eux-mêmes qui en situent le montant, en 1995, à plus de cinquante (50) milliards de dinars.

Il est admis, à ce sujet, que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales implique nécessairement la mise en oeuvre de moyens juridiques et matériels adéquats pour permettre de cerner avec le plus de précision possible la matière imposable. Parmi ces moyens la disponibilité de l'information fiscale constitue un élément fondamental. Une instruction de la direction générale des impôts (DGI) en date du 6 avril 1994 l'a d'ailleurs fortement souligné en indiquant que "pour l'Algérie, l'information fiscale constitue un moyen direct de lutte contre la fraude fiscale du fait que chaque renseignement recueilli aboutit à une nouvelle imposition ou, au moins, à l'aggravation d'une imposition antérieure".

C'est dans cet esprit qu'il est fait obligation à différents opérateurs tant publics que privés de communiquer aux services des impôts le relevé de leurs opérations qui serviront de base de recoupement.

Le rôle de l'administration des douanes est justement de fournir aux services fiscaux les renseignements relatifs aux opérations commerciales réalisées à l'importation.

Ce rôle a pris une importance particulière depuis la suppression du monopole de l'Etat sur le commerce extérieur qui s'est traduite par une entrée en masse et désordonnée des opérateurs économiques privés.

Cette nouvelle situation, conjuguée avec la faiblesse des services douaniers et fiscaux, notamment dans le domaine de la coordination, est de nature à aggraver le phénomène de fraude et d'évasion fiscales et à priver ainsi le Trésor public de ressources importantes.

Aussi a-t-il été jugé opportun par la Cour de procéder à l'examen des conditions d'élaboration, de traitement et d'exploitation de l'information à caractère fiscal établie par la douane ainsi qu'à l'évaluation des mécanismes de coordination en vigueur entre les services de la direction générale des douanes et de la direction générale des impôts relevant d'un même ministère (Finances).

A cet effet, des investigations ont été entreprises auprès des structures des impôts et des douanes implantées dans la région d'Alger, jugées représentatives compte tenu de leur importance, voire compléter par voie de questionnaires pour les services relevant d'autres régions.

Toutes les situations en cause ont été portées à la connaissance du ministère de la tutelle par voie de référé en date du 16 novembre 1996.

I - Insuffisances dans le contrôle, la transmission et le traitement de l'information fiscale

L'information fiscale pour les opérations d'importation est matérialisée par un bulletin de livraison (B.L) qui reprend les éléments de la déclaration douanière: nom et adresse de l'importateur, nature des marchandises, valeurs et taxes y afférentes.

Cette pièce incorporée dans la déclaration en douane est établie par l'importateur ou son mandataire (transitaire) et est adressée aux services des impôts par les services des douanes, après contrôle, dès l'accomplissement des opérations de dédouanement; elle servira d'élément de recouvrement aux services fiscaux chargés d'asseoir l'imposition.

Malgré l'importance de ce document, les investigations de la Cour ont révélé des insuffisances notables tant dans son contrôle par les services des douanes que dans son exploitation par l'administration fiscale.

1 - Absence de rigueur dans le contrôle et la transmission des BL par les services des douanes

Le contrôle exercé par les services des douanes est, pour le moins, aléatoire si l'on se base sur les lacunes relevées sur une grande partie des bulletins examinés, caractérisés par ce qui suit:

- absence d'adresse ou adresse incomplète;
- absence de la mention relative au numéro du registre de commerce et à l'activité de l'importateur;
- absence de la valeur et de la date de la déclaration;
- non-identification de l'importateur et du transitaire;
- divergences entre la valeur de la déclaration douanière et celle portée sur le BL;
- discordance entre l'adresse portée sur la déclaration et celle du registre de commerce;
- absence du numéro d'identification fiscale en dépit des prescriptions de la note du 17 juin 1995 émanant de la direction générale des douanes.

Ainsi et eu égard à la fréquence des anomalies constatées par la Cour, les services des douanes ne paraissent pas réservé toute l'attention voulue au contrôle des bulletins de livraison; la détermination des droits et taxes étant considérée comme l'objectif essentiel.

Cette situation semble résulter de la nouvelle procédure de saisie des déclarations qui est effectuée directement par l'importateur lui-même, alors que par le passé cette saisie était assurée par les services des douanes eux-mêmes après contrôle de recevabilité des déclarations qui comprend un contrôle de forme sur la validité des pièces de la déclaration.

La direction régionale des douanes d'Alger estime cependant que ce contrôle est "redondant avec celui du fond établi par l'inspecteur vérificateur", tout en précisant que la nouvelle approche de modernisation des services peut comporter certains aspects négatifs qui sont, au demeurant, pris en charge.

Elle ajoute que, parmi ces problèmes, le cas des bulletins de livraison (BL) "continue d'être posé".

Elle en atténue cependant l'importance en rapport avec le nombre de déclarations enregistrées annuellement (60.000).

Cette défaillance constatée au port d'Alger a été perçue par les services des douanes d'Oran lesquels, pour combler cette lacune, ont indiqué dans leur réponse que depuis "la réorganisation des services intervenue le 4 avril 1996, les bons de livraison sont vérifiés avant leur transmission".

De leur côté les services des douanes de l'Aéroport Houari Boumediène ont informé la Cour que "le contrôle de la recevabilité a été rétabli pour les déclarations informatisées ajoutant "qu'un service chargé spécialement du contrôle des bons de livraison sera opérationnel très prochainement, ceci en vue de pallier les insuffisances constatées lors de la vérification opérée par vos services".

Quelles que soient les raisons invoquées par les uns et les autres, l'action des services doit tendre à la préservation des intérêts du Trésor. A cet égard, les services des douanes auraient dû montrer plus de rigueur dans le règlement de cette question dont les enjeux dépassent largement l'aspect technique invoqué.

Indépendamment des lacunes évoquées ci-dessus, les procédures de transmission, dénuées de toute sécurité comme le contrôle réciproque, sont peu fiables. A titre illustratif, l'examen par la Cour des modalités de transmission des BL par les services des douanes d'Alger - Port appelle de nombreuses observations :

- Ainsi, jusqu'au 31 décembre 1995, aucun registre n'a été ouvert; les BL sont remis ou transmis sous bordereau avec accusés de réception, lesquels sont conservés dans un désordre total rendant toute recherche aléatoire. Depuis cette date, un registre a été ouvert, mais l'enregistrement s'y fait avec un grand retard.

- Par ailleurs, les B.L sont transmis avec un retard quelquefois important qui s'explique dans de très rares cas par des omissions ou fausses déclarations décelées lors de la révision a posteriori. Dans d'autres cas, il ne trouve aucune justification. Ainsi la direction régionale des impôts (DRI) de Chlef affirme avoir réceptionné en mars 1996 551 B.L se rapportant au premier trimestre 1995. Leur ventilation sur les directions de wilaya et leur exploitation par les inspections interviendront bien après la période de vérification des déclarations par ces structures.

En outre, les BL concernant les marchandises exonérées de T.V.A (comme les viandes à l'époque) ne sont pas communiqués aux services fiscaux par les services des douanes du port d'Alger.

Une situation similaire a été rapportée par les services des douanes de Skikda en déclarant que " les BL n'étaient pas exigés sur les importations bénéficiant de l'exonération de la TVA ".

Pour ces services, l'envoi des BL ne concerne que l'aspect lié à la TVA perçue à l'importation; ils ne font de ce fait pas de lien avec la reconstitution du chiffre d'affaires et l'évolution des activités des importateurs.

Par contre, ces mêmes services d'Alger-Port procèdent à l'envoi de BL se rapportant à des importations ne revêtant aucun caractère commercial (véhicules, effets personnels) surchargeant ainsi inutilement les services tant des douanes que des impôts.

La Cour s'interroge à ce sujet sur les motivations de ces errements et sur la fiabilité du contrôle interne des services des douanes.

Enfin, les services des douanes, censés adresser périodiquement des listings récapitulant l'ensemble des BL transmis préalablement aux services des impôts, comme le prévoit la note 99/DGI du 18 février 1995, ne procèdent pas à l'envoi systématique de ces documents.

Par ailleurs, ces listings ne comportent pas tous les renseignements indispensables susceptibles de permettre le rapprochement avec les BL correspondants.

Il avait été convenu, en outre, entre les deux services et à titre de régularisation, l'envoi des listings pour toute la période 1992/1994

Selon les gestionnaires, cette opération n'a pas à ce jour, été entamée.

2 - Défaillances dans le traitement de l'information fiscale par les services des impôts

Des défaillances ont été également relevées au sein des services fiscaux aussi bien dans les procédures de transmission et de suivi des bulletins de livraison que dans l'exploitation de ces derniers par les inspections.

2.1 - Non-respect du dispositif réglementaire

Les rôles assignés aux différentes structures des impôts sont édictées par les instructions de la direction générale des impôts notamment les notes 530 du 6 avril 1994, 503 du 16 octobre 1994 et 99 du 18 février 1995.

Aux termes de cette réglementation, les directions régionales des impôts (DRI), reçoivent des services des douanes des listings récapitulant les B.L adressés directement aux directions des impôts de wilaya (DIW).

La sous-direction des opérations fiscales de la DRI est chargée d'organiser à partir desdits listings la transmission, le classement et l'exploitation effective des BL par les services d'assiette.

Cependant, au plan pratique, ce schéma n'a pas été pleinement respecté selon les constatations de la Cour et les réponses obtenues des autres services des impôts.

Ainsi, en ce qui concerne les directions régionales (DRI), les vérifications opérées à la DRI d'Alger ont permis d'établir que les BL sont enregistrés globalement sur le registre du courrier " arrivée ". Ce n'est qu'en 1996 qu'un registre ad-hoc a été ouvert. L'absence de registre aura des répercussions négatives sur le suivi et la fiabilité des documents et sera à l'origine de nombreuses contestations.

De plus, les BL sont pris en charge sans contrôle préalable entraînant par la suite des difficultés pour l'acheminement et l'exploitation effective de ces BL par les services d'assiette. A titre illustratif, les cas suivants ont été relevés:

- des BL concernant des importateurs domiciliés à Mohammadia (Mascara) sont envoyés à Mohammadia (El-Harrach); des BL pour Gué de Constantine (Alger) sont envoyés à Constantine; des BL de Bab-El-Oued (Alger) sont transmis à El-Oued.

Il a été, en outre, observé que :

- les réserves émises par les DIW sur le nombre de BL transmis ne sont pas prises en charge;
- les BL retournés par les DIW pour complément d'information ne sont pas toujours répercutés sur les services des douanes;
- les BL ne font plus l'objet de suivi par les DRI, une fois renvoyés aux services des douanes.

Ces lacunes sont aggravées par l'absence de tout rapprochement périodique entre les services. A cet égard, les investigations de la Cour ont mis en évidence de nombreuses divergences, quelquefois d'une ampleur considérable.

Ainsi pour l'année 1995, la DRI d'Alger a comptabilisé 5435 BL pour la DIW d'Alger-Est, alors que celle-ci en a enregistré 11.448.

Pour la DIW d'Alger-Ouest, la DRI aurait envoyé 3073 BL, alors que la DIW en aurait reçu 4 872.

Il y a lieu de signaler que la DRI ne tient pas compte des réserves formulées sur les accusés de réception par les DIW.

Par ailleurs, la note n° 99 du 18 février 1995 met à la charge des DRI, à partir des listings reçus des douanes, "le contrôle de la transmission, du classement dans les dossiers fiscaux des contribuables et de l'exploitation effective des BL par les services d'assiette".

Selon les constats de la Cour, ces prescriptions sont loin d'être mises en oeuvre par la DRI d'Alger dont les interventions se limitent à l'envoi de simples notes d'orientation, sans que l'absence de réponses auxdites notes ne suscite généralement de réaction de la DRI.

Les DRI de Ouargla et de Annaba semblent être dans la même situation qu'elles imputent au manque d'effectifs et de moyens.

Par contre, certaines autres DRI sur la base de leurs réponses se seraient inscrites dans le schéma préconisé par la note précitée .

Ainsi la DRI de Sétif a fait part de certains contrôles exercés auprès des inspections qui ont permis de relever d'importantes irrégularités ayant consisté en la minoration du chiffre d'affaires déclaré, l'inexistence de BL adressés à l'inspection, de BL non exploités, le maintien du bénéfice du forfait, alors que les opérations à l'importation dépassent largement le seuil légal.

Dans ses interventions auprès des services des DIW, cette DRI a constaté un retard dans l'exploitation des BL par la direction de wilaya de M'Sila : 707 BL sur les 3431 reçus n'ont pas fait l'objet de traitement.

La DRI d'Oran qui semble avoir exercé pleinement ses prérogatives en ce domaine à l'égard des inspections relevant des DIW d'Oran-Est et d'Oran-Ouest a rapporté dans ses réponses des constats qui confirment la défaillance des procédures mises en place et devant régir les relations entre les DIW et les inspections ; les anomalies ont trait aux :

- contribuables non identifiés ou non localisés (une trentaine);
- BL non parvenus à l'inspection: plus de 30 millions de dinars pour 91 BL pour Oran Ouest et près de 15 millions de DA pour 17 BL pour Oran-Est;
- dossiers inexistant, alors que les contribuables ont procédé à des opérations d'importation.

Pour ce qui est des directions de wilaya, elles reçoivent les BL directement des services des douanes sauf pour les cas spécifiques d'Alger et d'Oran dont les BL transitent par les DRI.

Les observations de la Cour en ce domaine résultent, d'une part, de ses investigations effectuées au niveau des DIW d'Alger -Est, d'Alger-Centre et, d'autre part, de l'exploitation des réponses des autres DIW.

De l'exploitation des données recueillies, il ressort clairement que les services de la DIW, notamment à Alger-Est ne procèdent pas à la reconnaissance des BL décrits dans les bordereaux et dont ils accusent pourtant réception.

De plus, aucun rapprochement n'est effectué entre les BL pris en charge et les listings lorsque ceux-ci sont disponibles.

Par ailleurs, le registre prévu pour les recouplements n'a été ouvert qu'en 1994 et ne comporte pas les renseignements réglementaires rappelés par la note 930 du 6 avril 1994, tels le numéro d'ordre, la date de réception, le montant, la source de l'information.

Les sondages effectués par la Cour permettent de conclure que ce registre est mal tenu, en ce sens que plusieurs doubles emplois ont été relevés.

Enfin, comme pour les DRI, les BL sont enregistrés en l'absence de tout contrôle de forme et de fond quand bien même ils seraient atteints par la déchéance quadriennale ou ne comporteraient pas les informations nécessaires à leur exploitation (envoi aux services d'assiette). Le défaut de contrôle, lors de la prise en charge, fait qu'un nombre considérable de BL est, à ce titre, conservé en instance par les gestionnaires sans pour autant susciter d'actions de ces derniers en vue de leur régularisation.

La même situation prévaut également à la DIW d'Alger- Centre.Les DIW d'Oran-Ouest et de Ain-Temouchent font état de BL en instance, en raison de l'insuffisance des renseignements y mentionnés (adresses incomplètes ou illisibles).

Outre les anomalies qui précèdent , quant à la prise en charge des BL, les sondages effectués auprès des DIW d'Alger et des inspections, ont permis de constater que les BL sont quelquefois communiqués aux services d'assiette alors qu'ils ne comportent pas certains renseignements indispensables à leur exploitation (nom, adresse, valeur) ou qu'ils sont atteints par la prescription. Bien plus, les BL sont envoyés aux inspections sans accusé de réception à la DIW d'Alger-Centre, écartant ainsi toute possibilité de contrôle ultérieur, tout en facilitant les éventuelles manoeuvres frauduleuses d'agents indélicats.

Paradoxalement, les erreurs d'orientation de BL, pourtant correctement renseignés, ont été également décelées; ces BL lorsqu'ils ne sont pas retournés ne sont pas réacheminés sur les inspections compétentes.

Par ailleurs, la transmission des BL accuse des retards qui atteignent trois (3) mois (Ain Defla), voire même six (6) mois (Mascara). Fait plus grave, à la DIW d'Alger-Centre, un stock de 8 000 BL non encore répartis a été recensé.

A Alger-Est et au titre de l'année 1994, il n'a été procédé à l'enregistrement que de 2912 BL sur les 5845 reçus.

Les services d'assiette de la région d'Alger se trouvent ainsi privés d'éléments de recouvrements représentant des sommes considérables qui risquent d'échapper à l'imposition eu égard au redéploiement rapide des activités observé chez ce type de contribuables.

En tout état de cause, la Cour s'interroge sur l'attitude des responsables concernés qui ne semblent pas suffisamment imprégnés de l'importance de cet élément de recouvrement et des conséquences que sa non-exploitation peut engendrer.

Les DIW sont par ailleurs chargées de la supervision et du suivi du programme de vérification des inspections qui comprend l'examen des modalités de traitement des éléments de recouvrement en relation avec les centres informatiques régionaux.

Les constatations de la Cour en ce domaine permettent d'affirmer que l'information constituée par les BL ne fait l'objet d'aucun traitement; la finalité paraît être réduite à l'enregistrement mécanique de ces BL (arrivée/départ) encore que des retards et erreurs d'acheminement ont été décelés comme on l'a vu.

Cette défaillance en matière de suivi se manifeste également par l'absence de rapprochement périodique entre les BL transmis par la DIW et ceux enregistrés par les inspections.

Ainsi plusieurs divergences ont été constatées lors des contrôles de la Cour au titre de l'année 1995:

Inspection	Nombre de bulletins envoyés	Nombre de bulletins reçus
Larbi ben M'hidi	166	78
1er Mai	100	101
Kouba Ben Omar	525	252
Gué de Constantine	184	200

Des discordances ont été également relevées à travers une grande partie des structures consultées (75%), ce qui confirme les insuffisances en matière de rapprochement.

Inspection	Nombre de bulletins envoyés	Nombre de bulletins reçus
Hassi Mamèche (Mostaganem)	262	08
Krim Belkacem (Tizi-Ouzou)	310	85
El Mokrani (B.B.A)	404	284
Reghaia (Boumerdès)	488	17
El-Milia (Jijel)	153	102
Taksebt (El-Oued)	372	531
Château d'eau (Bouira)	130	197
Bab El Oued (Alger-Ouest)	803	396

Le circuit de circulation de l'information est jugé par les DIW complexe et lourd impliquant un travail matériel de manipulation et d'enregistrement qui nécessite la mobilisation d'un effectif important. De plus, les inexactitudes des renseignements repris sur les BL occasionnent des renvois successifs infructueux.

Il est aggravé par l'inexistence de l'outil informatique qui aurait permis d'alléger la tâche des services tout en augmentant l'efficacité des interventions.

Enfin, pour conclure sur ce point relatif au traitement de l'information fiscale, les investigations opérées auprès de sept (7) inspections d'Alger ont révélé de nombreuses anomalies.

Ainsi, s'agissant de la prise en charge des BL, il a été constaté l'inexistence de registres antérieurement à l'année 1995. Après cette période, les inspections, à l'exception de Larbi Ben M'Hidi, ont procédé à l'ouverture de registres mais la contexture définie par la note 930 du 6 avril 1994 précitée est rarement respectée.

Il a été en outre relevé que les BL se rapportant aux entreprises du secteur public ne sont pas, pour des raisons inexpliquées, enregistrés.

Les méthodes de traitement des BL varient d'une inspection à une autre: alors que certaines regroupent les BL dans les dossiers des contribuables au fur et à mesure de leur arrivée, d'autres se contentent de les ranger globalement rendant aléatoire leur exploitation ultérieure (cas Larbi Ben M'hidi et Gué de Constantine).

Pour ce qui est du contrôle des BL, il ne semble pas constituer une priorité pour les inspections. Ainsi des BL correspondant à des périodes prescrites, mal renseignés ou concernant d'autres inspections, sont conservés par le service ; leur exploitation ne semble pas non plus être toujours effective comme le montrent les exemples suivants tirés des sondages effectués par la Cour.

- Inspection Larbi Ben M'hidi: deux contribuables, ont déclaré un chiffre d'affaires inférieur au montant des BL parvenus au service;
- Inspection Gué de Constantine: huit contribuables ayant procédé à des importations dont les BL sont parvenus au service, n'ont pas déposé de déclarations; ils n'ont fait l'objet d'aucun redressement (taxation d'office);
- Inspection 1er Mai: trois cas similaires ont été recensés.

Par ailleurs, lorsque le contribuable porté sur le BL ne possède pas de dossier ou de déclaration d'existence, l'inspection se contente d'adresser une simple convocation à l'intéressé. Lorsque celle-ci revient avec la mention "inconnu", elle ne donne lieu à aucune suite, à savoir une visite sur les lieux puis l'information de l'autorité hiérarchique en vue d'alimenter la liste des "importateurs non identifiés et non localisés" prévue par la note 99 du 18 février 1995.

Des minorations du chiffre d'affaires décelées à l'issue de l'exploitation des BL ont été relevées aux inspections de Djaafra (W. Bordj-Bou-Arréridj) et de Ouaoua (W. M'Sila).

Au demeurant, le contrôle des éléments de recouplement, dont les BL, par l'inspection générale des services fiscaux est souvent sanctionné par des redressements. Il a été observé cependant que ceux-ci ne donnent pas toujours lieu à l'émission de rôles par les inspections concernées. Il peut être cité, à titre d'exemple, les cas se rapportant à la DIW Alger-Est plus précisément:

Hussein -Dey Tripoli	:	7,450 millions DA
El Harrach Cinq Maisons	:	13,753 millions DA
Bachdjarah II	:	15,330 millions DA
Mohammadia	:	76,568 millions DA
Boumaati	:	14,738 millions DA
Gué de Constantine	:	44,299 millions DA

Pour les autres inspections ayant répondu au questionnaire (35), les observations relatives à la prise en charge sont quasiment identiques à celles formulées pour les inspections d'Alger.

Ainsi, l'enregistrement des BL n'a été entamé pour la grande partie de ces structures qu'à partir de janvier 1995 et les documents parviennent avec des retards quelquefois importants tout en étant souvent mal renseignés, illisibles...

2.2 - Négligence dans l'exploitation de l'information fiscale

L'exploitation de l'information fiscale relève des services d'assiette, en l'occurrence des inspections. Le rôle de ces dernières en ce domaine est rappelé dans la note 232 du 23 décembre 1992 qui précise que "le service doit réunir tous les éléments de recouplement afférents aux achats du contribuable et s'assurer que tous les achats sont réels et non pas fictifs et qu'ils ont été intégralement déclarés".

En vue d'accentuer la dynamisation des activités de ces inspections, la note 78 du 28 mars 1994 est venue énoncer leur organisation interne ainsi que les règles de leur fonctionnement.

Les investigations de la Cour ont permis cependant de mettre en évidence d'importantes défaillances dans la maîtrise de l'assiette fiscale .

C'est ainsi que les inspections ne prennent pas en considération l'ensemble des éléments de recouvrement dans la détermination des achats déclarés par les contribuables.

Cette lacune explique en grande partie le nombre insignifiant des redressements effectués par les inspections consécutivement à l'exploitation des BL .

• Bordj-Bou-Arréridj Sud	:	2
• El Milia (Jijel)	:	2
• Larbi-Ben-M'hidi (Ain Temouchent)	:	2
• Boukadir (Chlef)	:	2

Cette attitude semble par ailleurs encourager certains importateurs à s'abstenir de déclarer leurs achats aux fisc. Les cas suivants peuvent être cités à titre illustratif.

- Inspection Larbi Ben M'hidi :article n° 16 013 129 014: le montant des achats déclarés par ce contribuable est inférieur de 1 195 924 DA à celui de ses importations.

• article n° 16 013 314 115 : tous les achats effectués en 1993 et 1994 n'ont pas été intégrés dans sa comptabilité. Ce contribuable n'ayant pas déposé sa déclaration réglementaire pour 1993 a été taxé d'office. Un bulletin parvenu ultérieurement (1995) et se rapportant à la gestion 1993 n'a pas donné lieu à la régularisation par l'émission d'un rôle supplémentaire.

- Inspection Gué de Constantine: une société ayant importé pour près de 8 millions de DA en 1993 et 1994 (selon les BL parvenus) n'a pas déposé de déclarations fiscales L'inspection s'est contentée de l'envoi et encore avec retard d'une convocation en août1995, sans procéder, au jour du contrôle, à la taxation d'office réglementaire.

Tel a été également le cas pour une autre société qui n'a même pas daigné répondre aux injonctions de l'inspection pour les exercices 1994 et 1995 . La taxation d'office est au demeurant rarement appliquée malgré la fréquence des anomalies .

- Inspection 1er Mai: une société domiciliée à la rue M.Belouizdad a fait une déclaration "néant " au titre de l'année 1995, alors que le service a réceptionné 3 BL pour une valeur de plus de 2 millions de dinars. Ici également l'inspection s'est contentée de l'envoi d'une simple convocation; celle-ci est revenue avec la mention "inconnu". Aucune démarche en vue de localiser ce contribuable (visite sur place, consultation du registre du commerce) n'a été entamée.

Bien plus, l'inspection n'a pas avisé l'autorité compétente en vue de porter cette société sur la liste des importateurs non identifiés et non localisés.

Portant la simple consultation du service du R.C aurait permis d'établir que l'adresse de ladite société est, en fait, située à la rue Achour Madi, Alger.

Par ailleurs, l'absence de rigueur dans le contrôle des BL par la douane a permis à certains contribuables d'indiquer des adresses différentes de celles de leurs registres de commerce (domicile, bureau de liaison). L'exploitation desdits BL par les services fiscaux en devient problématique d'autant plus que ces derniers ne font pas preuve d'un dynamisme particulier pour la recherche de ces déclarants indélicats. Le manque de vigilance des services financiers (douanes et impôts) est largement mis à profit par ces contribuables qui semblent avoir assimilé parfaitement les imperfections des procédures et les négligences de ces services.

Les défaillances recensées au sein des inspections sont accentuées par la quasi-absence des vérifications approfondies pourtant prescrites par la note 2372 du 23 décembre 1992.

Il y a lieu de signaler à cet effet que pour les inspections d'Alger le service devant prendre en charge cette attribution n'était pas opérationnel, ce qui rend aléatoire la réalisation des objectifs attendus.

Pour les autres inspections consultées, cette catégorie de vérification revêt également dans l'ensemble un caractère exceptionnel comme le montre la situation suivante :

Inspection	Nombre de vérifications	Nombre de dossiers examinés
Émir Abdelkader (Bel-Abbès)	11	442
El Hadjat	33	350
Boumerdès	6	343
Reghaia	10	478
Jijel	7	227
Larbi Ben M'Hidi (Ain Temouchent)	8	573
El-Eulma	30	449

Les inspections, pour justifier cette situation, invoquent diverses raisons dont notamment :

- le déficit en moyens humains et matériels aggravé par les retards constatés dans la structuration des nouvelles entités (inspections polyvalentes); les opérations de recherche liées à la matière imposable s'en trouvent en tout cas compromises;
- l'inadéquation de ces moyens avec les larges prérogatives dévolues à l'inspection polyvalente;
- les difficultés - pour les grandes villes- dans la délimitation des compétences territoriales;
- le manque de qualification des agents lorsqu'il s'agit en particulier du régime du réel.

II - Lacunes dans la coordination entre les services des douanes et des impôts en matière d'information fiscale

L'ouverture du commerce extérieur implique la mise en oeuvre de mesures de coordination efficaces en relation avec l'augmentation sensible des opérateurs économiques.

Cette nouvelle donnée a amené les services compétents du secteur de l'économie (impôts, douanes et commerce) à édicter, chacun en ce qui le concerne ou conjointement de nouvelles mesures propres à identifier les opérations commerciales réalisées.

C'est dans ce cadre que sont intervenues plusieurs circulaires de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale des douanes (DGD) complétées par un protocole d'accord signé par les deux administrations en date du 27 janvier 1996, de même qu'il a été procédé à la mise en place de comités interministériels regroupant les services des impôts, des douanes et du commerce conformément à la décision n° 23 du 23 janvier 1994.

En dépit de ces efforts, les structures concernées se sont révélées incapables de s'adapter à la nouvelle situation qui implique une concertation permanente entre les différents intervenants.

1 - Relations fonctionnelles inexistantes entre les services

D'après les éléments recueillis auprès des services des douanes d'Alger-Port et de la DRI d'Alger, il n'existe aucune relation fonctionnelle entre les deux structures.

Ainsi, aucun rapprochement périodique n'est effectué. Un test de fiabilité effectué par la Cour au titre de l'exercice 1995 a révélé une divergence portant sur 2 659 bons de livraison, soit environ 10% du nombre déclaré par la douane.

Il a été relevé, en outre, au port d'Alger que près d'un millier de BL, retournés par la DRI d'Alger durant l'année 1995 pour compléments d'informations, étaient toujours en instance à la période du contrôle (avril 1996).

Aucune initiative en vue de leur apurement n'a été prise par les services des douanes, alors que certains d'entre eux concernent les exercices 1990-1991-1992, donc atteints par la prescription quadriennale ou en voie de l'être et, en conséquence, ne pouvant donner lieu à imposition.

Cette absence de collaboration est également constatée dans la gestion du fichier des importateurs non identifiés ou non localisés institué par la note 99/DGI suscitée.

En dépit de l'accord intervenu au sein du comité de coordination le 11 octobre 1995 et des directives parvenues de la DGD par télex n° 220 du 28 février 96 et n°235 du 20 mars 1996, ce fichier n'a pas été ouvert à la période du contrôle (mai 96).

Ce fichier, faut-il le rappeler, revêt une importance particulière dans la mesure où il est destiné à empêcher toute opération d'importation par les commerçants défaillants; les services des douanes devant en plus procéder au retrait du registre de commerce, de la carte d'identification fiscale et à la saisie conservatoire des marchandises en vue de la préservation des intérêts du Trésor.

Selon les gestionnaires du port d'Alger, l'obstacle à l'ouverture de ce fichier est constitué par l'absence de traitement informatique.

Ce motif, comme le reconnaît le représentant de la douane au débat organisé par la chambre, n'est pas déterminant, le gestionnaire n'ayant, semble-t-il, formulé aucune demande dans ce sens au service informatique de la douane.

En tout cas le motif invoqué n'est pas probant, d'autant plus que d'autres services, comme les inspections au frêt d'Oran et de Skikda, ont ouvert ce fichier tout en soulignant les difficultés de son suivi manuel .

Par ailleurs, pour mieux organiser les actions de coordination, intensifier les efforts en matière de recherche de la matière imposable et en vue de limiter le phénomène d'évasion et de fraude fiscales, les pouvoirs publics ont institué des comités de coordination, à présidence alternée, à l'échelon national, régional et de wilaya regroupant les services des douanes, des impôts et du commerce.

Il a été observé cependant que l'objectif de coordination assigné à ces comités est loin d'être atteint, si l'on se base sur la qualité des rapports entre les diverses structures; l'évaluation qui en est faite par les DRI corroborent les constats de la Cour en ce domaine.

Pour la DRI d'Alger le "comité de coordination institué en 1994 n'a pas été opérationnel en raison de la restructuration subie par l'administration, cependant le cadre de coordination est aujourd'hui plus dynamique avec la mise en place du comité mixte et des brigades mixtes qui lui sont rattachées".

Selon la DRI de Sétif, le comité de coordination a été inactif durant toute l'année 1995, les brigades mixtes, quant à elles, ont été installées en avril 1996.

S'agissant de la DRI de Annaba, elle affirme que le comité régional ne s'est pas réuni durant toute l'année 1995 "en raison de la défaillance des services de la douane à qui revenait la présidence du comité .En 1996, le comité dont la présidence revient à l'inspection régionale de la lutte contre la fraude (commerce) s'est réuni une seule fois en date du 27 mars 1996".

La DRI de Chlef fait état des mêmes difficultés en affirmant que le "comité régional n'a pu aboutir en raison de l'absence des représentants de la douane et du commerce malgré les convocations qui leur ont été notifiées". Elle ajoute que "le résultat du comité de coordination de wilaya est somme toute relatif" compte tenu du nombre de réunions (5) tenues depuis le 23 octobre 1994.

La situation qui prévaut en ce domaine à la DRI d'Oran est caractérisée par les mêmes insuffisances.

Ainsi, selon la DRI "les comités locaux (région et wilaya) n'ont pas fonctionné de manière régulière, il en est résulté évidemment un retard dans l'échange d'information intéressant les trois administrations".

Enfin, à la DRI de Ouargla, les réunions de ce comité présidé par la douane ont été, selon la DRI,suspendues depuis le 3 mars 1995".

Le comité de coordination à l'échelon national n'a pas fonctionné, lui non plus, de façon régulière; il n'a tenu que cinq (5) réunions alors qu'il est censé se réunir mensuellement.

Dans le même ordre d'idées, il est à relever l'absence de coordination entre les services des impôts et ceux du registre de commerce.

Pourtant, comme indiqué plus haut, la consultation des services du registre de commerce est de nature à permettre de détecter certaines manoeuvres frauduleuses.

Il a été observé en la matière que les inspections qui délivrent les déclarations d'existence ne sont pas informées du début effectif de l'activité projetée, les contribuables s'abstenant le plus souvent de présenter une copie du registre de commerce une fois celui-ci obtenu.

La loi de finances complémentaire pour 1992 (art. 8) est venue combler cette lacune en prévoyant pour la déclaration d'existence un volet détachable que les services du RC devaient restituer à l'inspection émettrice de la déclaration.

Cette formalité semble être ignorée par les services du registre de commerce qui précisent dans leur réponse que " seules 21 wilayate délivrent des déclarations comportant ce volet détachable ". Ils justifient, en outre, leur attitude notamment par le fait que:

- aucune procédure réglementaire n'a été prévue ou mise en place alors que cette formalité " constitue une sujexion onéreuse pour le C.N.R.C (100 000 inscriptions/an) " .

- cette information est néanmoins à la portée des inspections pour peu que celles-ci soient abonnées aux publications légales et réglementaires visées à l'article 19 de la loi n° 90.22 du 18 août 1990 relative au registre de commerce.

Dans cette même réponse et tout en déplorant cette situation le CNRC ajoute que le défaut de coordination relevé par la Cour lui est également préjudiciable dans la mesure où les services fiscaux ne lui communiquent pas les cessations d'activités, ce qui permet aux assujettis de continuer à exercer leurs activités de façon irrégulière sans recourir à la radiation de leur RC auprès du CNRC.

La mise en place des groupes mixtes regroupant les services des impôts, des douanes, du contrôle économique du ministère du commerce et le CNRC est de nature, selon les gestionnaires du CNRC, à permettre, à l'avenir, d'organiser une information réciproque et, partant, à l'exploitation commune de celle -ci.

Les arguments développés par les gestionnaires du R.C ne peuvent en aucun cas justifier la transgression d'une règle légale dont l'application est impérative; leur attitude n'a pas pris en compte l'intérêt du Trésor public et a permis à certains contribuables indélicats d'échapper à l'imposition.

2 - Retard dans la concrétisation de l'élément principal de la coordination: la carte d'immatriculation fiscale

Dans le domaine de la coordination, l'opération d'immatriculation fiscale prélude à la mise en place du fichier du contribuable devait permettre de répertorier les assujettis à l'imposition sous un identifiant unique pour toutes leurs opérations imposables.

Selon diverses notes de la DGI (notamment le n°99 suscitée), l'opération devait s'achever à la fin du premier semestre 1995.

La direction générale des douanes, par note n°18 du 17 juin 1995, a quant à elle donné instruction à ses services en vue d'exiger pour toutes les opérations d'importation la carte d'immatriculation.

Les investigations de la Cour ont révélé que ces directives n'ont pu être concrétisées en ce sens que de nombreux BL ne comportent pas le numéro d'identification.

Les services des douanes d'Alger confirment ce constat en précisant, en mars 1996, que les services des impôts initiateurs de la mesure continuent de délivrer des attestations d'activité pour suppléer l'absence des cartes d'immatriculation.

Le même constat a été fait par la Cour pour les inspections contrôlées (Alger) qui persistent dans la délivrance d'attestations d'activité.

Selon les réponses des autres structures des impôts saisies par questionnaire, l'opération accuse un retard variable d'une wilaya à une autre aussi bien dans la saisie des cartes que dans leur remise. Pour la saisie, les retards sont peu importants comme l'attestent les taux suivants :

-Alger Centre 83%, Constantine 84%, Oran-Est 74%, Bel -Abbès 80%, Batna 70%, Khencela 82%, Ouargla 87%.

Par contre, s'agissant de la remise de ces cartes, les retards enregistrés atteignent des proportions quelquefois inquiétantes. Ainsi la wilaya de Ain Temouchent connaît un taux de saisie de 98% alors que la part des cartes distribuées n'est que de 38%. Pour Sétif, les taux sont respectivement de 93% et de 38%, alors que M'Sila enregistre 83% et 35% et Béjaïa 93% et 25%.

Les raisons invoquées par les services ont trait généralement :

- à la remise tardive des extraits de naissance devant être délivrés par les communes d'origine;
- au non-retrait des cartes par les contribuables pourtant régulièrement convoqués. Seuls les importateurs procèdent au retrait de ce document, car exigé par l'administration des douanes.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales passe par la recherche de la matière imposable laquelle, à son tour, est subordonnée à la disponibilité de l'information fiscale. Si, au plan théorique, le dispositif est cohérent, sa concrétisation sur le terrain est très loin de répondre aux attentes de ses initiateurs.

En effet, comme le démontrent les constatations de la Cour, le traitement de l'information fiscale à travers le cas des bulletins de livraison délivrés pour les services des douanes ne semble pas constituer une priorité pour les services des douanes et des impôts si l'on se base, d'une part, sur les retards de transmission desdits documents et, d'autre part, sur la capacité des services fiscaux à assurer leur exploitation d'une manière efficace.

Les déficits et insuffisances en moyens humains et matériels le plus souvent invoqués par les gestionnaires doivent, certes, être pris en considération mais cela ne doit pas occulter le fait que la motivation des agents est, pour le moins, perfectible eu égard aux défaillances et négligences relevées.

L'ensemble des gestionnaires consultés confirment, par ailleurs, les insuffisances dans la mise en oeuvre du mécanisme de coordination institué et dont les organes chargés d'en dynamiser les interventions (comités de coordination) ne sont pas toujours effectifs en dépit des dispositions réglementaires (protocole d'accord et décisions).

Plus grave, ce constat est perceptible même au sein des services d'une même structure (douanes ou impôts).

Par ailleurs, il a été noté l'absence du suivi régulier de l'activité des services de base par les autorités hiérarchiques.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la libération du commerce extérieur au cours des dernières années a eu pour effet de multiplier les opérations et d'accroître les

risques de manoeuvres frauduleuses et ce, d'autant que l'administration fiscale et, à un degré moindre, la douane ne semblent pas préparées pour répondre aux exigences induites par la mise en oeuvre des nouvelles mesures notamment en ce qui concerne le traitement rapide de l'information fiscale.

A cet égard, la Cour a observé le retard accusé par l'administration fiscale dans la mise en œuvre de son plan d'informatisation seul à même de lui permettre d'engager effectivement la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales qui constitue un des axes essentiels de son programme d'action .

Dans le même esprit, l'opération d'identification fiscale destinée à cerner les activités des contribuables enregistre également un retard assez conséquent dans la remise des cartes aux contribuables alors qu'aucune mesure coercitive n'a été édictée.

Ces faiblesses sont mises à profit par certains contribuables pour éluder le paiement des droits et taxes par le moyen de diverses manœuvres (fausses adresses, exercice illégal de l'activité commerciale) privant ainsi le Trésor de ressources importantes.

Compte tenu des insuffisances susmentionnées, la Cour estime devoir formuler les recommandations suivantes:

- améliorer la coordination entre les services des impôts, de la douane et du commerce en traduisant dans les faits les dispositions réglementaires en la matière portant notamment sur les comités et les brigades mixtes ;
- accélérer la mise en place d'un système informatique performant à même de permettre le traitement automatique de l'information par l'ensemble des intervenants et l'élimination des effets de redondance dans la transmission des documents ;
- sensibiliser les services des douanes sur l'importance des bulletins de livraison et, au besoin, prendre des mesures organisationnelles (institution d'un contrôle préalable, implication des transitaires) afin de prévenir les aléas rencontrés actuellement;
- adresser avec célérité les bulletins de livraison aux services fiscaux accompagnés de listings afin de prévenir toutes pertes ou manœuvres frauduleuses, en attendant l'achèvement du programme d'informatisation des services des impôts ;
- s'assurer du suivi rigoureux des importateurs non identifiés dès que portés à la connaissance des services des douanes ;
- hâter le processus d'informatisation des services fiscaux en vue, d'une part, de conférer l'efficacité nécessaire à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales par la mise en place des différents fichiers et, d'autre part, d'alléger la charge des services, accaparés par des tâches manuelles au détriment des activités de recherches ;
- renforcer les capacités de contrôle au sein des directions régionales et de wilaya des impôts, en veillant à mettre en place les services d'intervention-prévus par les textes - auprès des inspections afin d'assurer un meilleur suivi de la matière imposable ;
- prévoir des mesures incitatives en faveur des agents participant directement aux opérations liées à la fraude et l'évasion fiscales ;
- procéder par la direction générale des impôts (DGI) à une meilleure évaluation des potentialités du secteur, en vue d'éviter les carences et incohérences constatées. Le décalage observé, en matière de traitement de l'information fiscale, entre le dispositif réglementaire et sa mise en œuvre par les services, amène la Cour à s'interroger sur la fiabilité des critères pris en compte.

RÉPONSE DU MINISTRE DES FINANCES

Vous avez bien voulu me faire parvenir pour analyse et éléments de réponse la note d'insertion au rapport annuel 1996/1997 relative au dispositif de coordination entre les services des douanes et des impôts dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Ce document signale les insuffisances constatées par les Magistrats lors de leurs investigations dans les services des douanes et des impôts relatives à l'information fiscale afférente notamment aux transactions commerciales importantes et, en particulier, aux opérations réalisées par les importateurs.

Le contenu de la note d'insertion a été diffusé à l'ensemble des services des douanes et des impôts, notamment, puisque destinataires des bulletins de livraison et chargés de leur exploitation.

Son examen par les services centraux ainsi que les directions régionales et de wilaya a permis d'apprécier les observations y contenues.

Vous trouverez ci-après les réponses aux constatations et observations de la Cour qui peuvent être regroupées autour des thèmes suivants :

- *les insuffisances dans l'élaboration et la transmission des bulletins de livraison par les services des douanes ;*
- *le manque de suivi dans l'acheminement de ces bulletins vers les différents services locaux des impôts et l'absence de relance de ces services ;*
- *une exploitation insuffisante des recouplements obtenus ainsi qu'une disparité entre les bulletins transmis et ceux effectivement réceptionnés par les services fiscaux de base ;*
- *des lacunes et des défaillances dans la coordination des comités mixtes "impôts - douanes - commerce" ;*
- *l'absence de relation entre les services des douanes et des impôts et le centre national du registre de commerce.*

I - Les insuffisances dans la transmission, le traitement et le contrôle des bulletins de liaison

Les deux services chargés des prélèvements fiscaux à savoir la douane et les impôts échangent, à titre d'information, des bulletins de liaison constitués essentiellement de "bons de livraison". Ce sont donc principalement le circuit emprunté par ces bons de livraison et leur exploitation qui ont constitué l'essentiel des remarques consignées dans la note d'insertion.

La coordination entre les deux services ainsi que l'activité des "comités mixtes" y ont été également évoquées.

- Rôle des services des douanes

Les services des douanes, installés aux ports, aéroports et frontières terrestres, exploitent, dans un premier temps, les déclarations des importateurs déposées lors des opérations de dédouanement de marchandises.

“Le bon de livraison” qui reprend les renseignements d’identité nécessaires indique, en outre, la nature des biens importés, leur valeur, ainsi que le montant de la TVA acquittée à l’entrée du territoire national. Ces bons de livraison sont ensuite regroupés et transmis aux services des impôts pour le suivi de ces opérations et la taxation des opérateurs à l’impôt sur le revenu.

Au niveau de ces travaux préliminaires, des erreurs ont pu entacher ces bulletins de livraison rendant, lors d’une première lecture, leur exploitation difficile. C’est ainsi que bon nombre de contribuables n’ont pu être identifiés compte tenu de ce que leurs adresses étaient incomplètes ou mal rédigées. Des homonymies ou identités amputées ou raturées, des rues et quartiers ne correspondant pas aux villes indiquées, etc.. ; autant d’obstacles à une répartition rapide de ces bons à travers les différentes wilayate.

Un nombre appréciable de bons de livraison a fait la navette inverse entre les deux services aux fins d’identification plus précise des importateurs et de leur localisation. L’ensemble de ces insuffisances a été aggravé par le fait que ces bons de livraison étaient rédigés et transmis de façon manuscrite.

- Rôle des services des impôts

Il a été constaté qu’un délai assez long s’est écoulé parfois pour la recherche des renseignements complémentaires. Les inspecteurs des impôts destinataires n’ont pas négligé cette tâche de recherche, ni ne l’ont relégué au second plan. Les structures chargées habituellement de ces recouvrements se sont trouvées fortement surchargées et n’ont su apporter une réponse urgente à cette pression induite par le volume dépassant celui des recouvrements, connu les années précédentes.

Face à cette situation et afin de ne pas laisser perdurer les risques d’omission de certaines taxations, des mesures ont été prises. Dans un premier temps, des disquettes informatiques, retracant les importations effectuées au cours des années 1993 et suivantes ont été exigées du service des douanes et transmises aux directions régionales des impôts aux fins de contrôle de leur exploitation par les services locaux d’assiette.

Les services des impôts ont donc pu réparer dans les délais et sans se laisser surprendre par la prescription, les omissions ou insuffisances, en rétablissant au rôle les contribuables n’ayant pas fourni de déclaration et en redressant les résultats déclarés minorés. Cette tâche est facilitée, il est vrai, par le délai de reprise de quatre années prévu par la loi.

De plus, les enseignements tirés de cette expérience ont permis de substituer à la procédure manuscrite, source d’erreurs et d’insuffisances, une exploitation électronique par une connexion informatique directe des services centraux des douanes et des impôts, devenue effective depuis janvier 1997.

Outre le gain de temps appréciable dans la disponibilité de l’information, cette connexion permet d’éliminer, dans une grande mesure, les déperditions de bulletins lors de leur transmission, et d’améliorer significativement leur exploitation. Ce gain de temps élimine également les risques de prescriptions puisqu’au niveau des services des impôts, les informations afférentes aux importations sont transmises mensuellement par la direction de l’organisation et de l’informatique (D.G.I) aux directions de wilaya. A titre d’exemple, les disquettes du mois de septembre 1997 ont déjà fait l’objet de transmission.

Par ailleurs, il a été retenu, en vue d’écourter davantage les délais de transmission, la connexion directe des bureaux des fichiers des directions de wilaya au service central cité, ce qui permettra d’exploiter les renseignements disponibles en temps réel. Ce sont ces bureaux qui ont pris en charge depuis plus d’un an la majeure partie des missions de recouvrement, complétant ainsi l’action des bureaux de recherches.

Un suivi de cette transmission par voie informatique de l'information fiscale est assuré par une évaluation périodique, à l'issue de laquelle les remarques et insuffisances relevées sont signalées aux services des douanes afin qu'ils y apportent les correctifs nécessaires.

En plus des avantages ainsi tirés de cette procédure, l'informatisation de la prise en charge des bons de livraison permet aux directions régionales des impôts d'exercer périodiquement et de manière plus efficace leurs attributions en matière de contrôle de la transmission des informations aux services locaux taxateurs et de leur exploitation.

Pour ce faire, les disquettes renfermant les informations sont détenues aux trois niveaux (région - wilaya - inspection) aux fins de travaux de rapprochement nécessaires.

Ce contrôle de l'exploitation est appelé à se développer avec davantage de précisions eu égard aux facilités de son exécution, résultant de l'informatisation.

Il est permis d'affirmer qu'après dix mois de mise en oeuvre de la connexion informatique D.G.I - D.G.D (janvier à octobre 1997), la majeure partie des défaillances et insuffisances relevées dans la note de la Cour ont été surmontées et réparées, et qu'elles ne devront plus se renouveler.

C'est ainsi que, compte tenu de l'assainissement opéré dans les bulletins de liaison et la substitution d'un système informatisé de la circulation de l'information au système manuscrit, et de la disponibilité de recoupements fiables, il a été prescrit aux services d'assiette de procéder, dans un délai n'excédant pas trois ans, au contrôle approfondi en cabinet de la totalité des contribuables importants, soit à raison d'un tiers des dossiers par an.

Ces actions engagées dans la totalité des services d'assiette (inspections) auront pour résultat à terme, et en tout état de cause dans les délais de la prescription, de redresser les défaillances constatées par la Cour lors de ses investigations auprès de ces services.

Quant aux discordances relevées, relatives au retard dans l'enregistrement des bulletins et concernant le nombre de bulletins rédigés et ceux effectivement reçus, il ressort des explications fournies par les services que ces derniers reçoivent directement parfois des bulletins émanant d'autres sources que celle du service central des douanes (postes frontaliers terrestres ou portuaires, autres directions de wilaya, etc...) et réexpécient aussitôt réceptionnés ceux des bulletins qui ne les concernent pas directement. Il s'ensuit des situations paradoxales comme celles décrites dans votre note d'insertion indiquant souvent un nombre de reçus supérieurs à ceux expédiés.

Par ailleurs, un certain nombre de documents n'intéressant pas directement la taxation, comme les copies d'attestation d'exonération retournées par les services des douanes, ont été comptabilisés parmi les bons de livraison, ce qui explique certaines différences.

Si l'absence de registres ou leur mauvaise tenue constatée lors des investigations, ont pu conduire à évoquer des défaillances en matière de suivi, il ressort des rapports récemment reçus par la tutelle que cette situation s'est améliorée de manière significative depuis, notamment, la mise en place de bureaux de fichiers exerçant au niveau des directions de wilaya des impôts. Grâce aux connexions décrites plus haut, ces structures ont amélioré les performances du service en ce qui concerne la prise en charge et le suivi des recoupements. Du matériel, notamment informatique, et un personnel ont été mis à la disposition des responsables locaux pour cette partie jugée également prioritaire.

II - La coordination entre les services des douanes et des impôts en matière d'informations fiscales

Afin de mieux organiser les actions de coordination en matière de recherche de la matière imposable et de la lutte contre la fraude, des comités de coordination, à présidence annuelle alternée, ont été mis en place à l'échelon central, régional et de wilaya, regroupant des cadres des services des douanes, des impôts et du commerce.

Les premières réunions n'ont pu se tenir aux fréquences prévues, souvent par l'absence d'un partenaire, et aussi par suite de la réorganisation de structures (D.G.D). Elles ont repris durant l'année 1996 et connu une dynamique nouvelle à partir du second semestre, après que des regroupements régionaux aient réuni les responsables concernés.

En effet, si l'objectif de coordination ne semblait pas être atteint durant les années 1994-1995, l'échange d'informations intéressant les trois administrations est entretenu et soutenu depuis, et une étape a été franchie dans le cadre de cette coordination par la mise en place de brigades mixtes de contrôle qui constituent l'élément d'intervention des comités locaux.

Les résultats obtenus, au plan fiscal, par les brigades mixtes pour l'année 1996 et le premier semestre 1997, s'établissent comme suit :

Période	Nombre agents impôts	Nombre d'interventions	Nombre informations recueillies	Nombre dossiers contrôlés	Nombre régularisations	Produit des rôles (en DA)
1996	80	4164	2000	2300	960	3.097.287.710
1997	69	3506	1737	1137	648	1.767.551.130
1er semestre						

L'existence de ces comités mixtes "douanes-impôts-commerce" a été renforcée récemment par l'intervention de textes réglementaires, et son champ d'intervention élargi par la création de brigades spéciales chargées d'encadrer l'activité des ports et les postes frontaliers terrestres importants, ainsi que les régions à forte concentration de fraude présumée, notamment dans les zones réputées d'écoulement de produits d'importation.

En outre, et afin de mieux contrôler les activités présentant des difficultés particulières (groupes de sociétés, activités particulières, etc...) il a été décidé d'organiser deux brigades mixtes à compétence nationale, rattachées au comité interministériel de coordination présidé en 1997 par le représentant de l'administration fiscale.

Pour renforcer davantage le dispositif de lutte contre la fraude fiscale qui s'appuie essentiellement sur l'action des comités mixtes, des instructions ont été données aux services fiscaux locaux, à l'effet de programmer en priorité la vérification approfondie des dossiers fiscaux des importateurs, de même qu'un programme spécifique de contrôle de 48 importateurs estimés importants, a été engagé par les services centraux et suivi par eux.

Un fichier des contribuables importants et un second relatif aux fraudeurs sont en voie d'élaboration et seront mis à la disposition de ces brigades mixtes pour exploitation.

Parallèlement à ces actions, l'administration fiscale développe actuellement un programme particulier au niveau de ses services du gouvernorat du Grand-Alger. Un suivi, assuré au niveau du directeur général, permet de s'assurer de la fiabilité des procédures mises en place pour la recherche notamment de la matière imposable et d'apporter, le cas échéant, les correctifs nécessaires.

Il paraît utile de signaler, à cet effet, que cette région intervient à hauteur de 40% environ dans la collecte des ressources fiscales globales du pays ce qui a donc nécessité un renforcement des mesures déjà engagées.

* *Les relations avec le centre national du registre du commerce (C.N.R.C)*

Une coordination plus pratique a été instaurée avec les services du C.N.R.C, à la faveur des nouvelles dispositions, entrant dans le cadre de la lutte contre la fraude, introduites par la loi de finances pour 1997.

Aussi, dans le but de s'assurer du démarrage de l'activité, et préalablement à la délivrance de la fiche de position fiscale pour l'immatriculation au registre de commerce, les services fiscaux procèdent, conformément aux dispositions de l'article 20 de cette loi, à la constatation de l'existence effective du local de l'exploitation et de la justification du droit de jouissance.

Cette procédure constitue un moyen efficace pour éliminer les pratiques frauduleuses de possession et d'utilisation du registre de commerce en l'absence de local commercial.

Il est prévu également, toujours dans le cadre de la coordination entre les services fiscaux et ceux du C.N.R.C, que toute demande de radiation ou de modification du registre de commerce soit appuyée de la présentation d'un extrait de rôles apuré afin que les contribuables redevables de dettes fiscales importantes ne puissent modifier ou procéder à la radiation de leur registre de commerce (article 68 de la loi de finances pour 1997).

Par ailleurs, des instructions ont été données aux services fiscaux locaux habilités en vue de procéder à un contrôle périodique des extraits de rôles délivrés à destination des services du registre de commerce, en l'occurrence les extraits de rôles apurés ou les calendriers de paiement valant engagement d'apurer la dette fiscale de l'exploitant, pour s'assurer qu'aucune irrégularité n'a été commise.

* *L'établissement et la remise des cartes d'immatriculation fiscale*

Exigée pour toute opération d'importation, notamment, la carte d'immatriculation fiscale est remise à l'intéressé après qu'il ait fourni certains documents dont l'extrait de naissance original constitue la pièce maîtresse pour l'élaboration et l'attribution de l'identifiant.

Bien que des résultats significatifs aient été atteints pour ce qui concerne cette opération, il a été observé un retard dans leur confection au niveau de toutes les wilayate ; ce retard est dû essentiellement au fait qu'un certain nombre de contribuables n'a pas cru devoir, pour diverses raisons, remettre l'extrait de naissance sollicité. L'absence de cette pièce fondamentale a souvent été palliée par la fourniture par les services d'attestation provisoire en vue de faire débloquer des situations embarrassantes pour les intéressés. Cette facilité a été provisoirement accordée davantage aux personnes morales.

Cela a également différé l'inscription de ces retardataires au fichier national des contribuables. Ils y figurent, toutefois, en annexe, sous des rubriques et numérotations provisoirement attribuées par les services informatiques.

En dépit de toutes les démarches entreprises par les services, le nombre restreint de contribuables n'ayant pas présenté d'extrait de naissance, perdure par suite de la négligence affiché par ces derniers.

Pour ce qui est du retrait des cartes établies, la même négligence des intéressés retarde l'achèvement de cette opération. Les difficultés rencontrées résident dans l'impossibilité de transmettre ces documents par voie postale, sachant qu'elles doivent être remises aux intéressés sur présentation d'une pièce d'identité et contre leur signature sur le registre approprié.

Seuls les contribuables contraints par certaines administrations publiques ou par leurs fournisseurs, se présentent au service pour retirer leurs cartes. C'est le cas notamment des importateurs et de certaines entreprises de travaux publics pour les besoins de leurs activités.

Le dispositif mis en place par les services de douanes et des impôts pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, enrichi de mesures nouvelles édictées par la loi de finances pour 1997 et de dispositions réglementaires, a été étendu à tous les services de base et a été renforcé par tous les moyens dont disposent ces deux institutions.

On peut affirmer qu'aucune possibilité de conforter ce dispositif n'a été négligée et que les administrations citées se sont engagées avec résolution dans un programme d'actions dont certaines, importantes et dissuasives, voire spectaculaires comme les fermetures de locaux commerciaux et les dépôts de plainte pour fraude, ont déjà touché l'opinion publique en général et les fraudeurs potentiels en particulier.

03 - LA PRÉSERVATION DU FONCIER AGRICOLE DANS LES WILAYAS DE TIPASA, D'ORAN ET DE ANNABA

L'intérêt particulier accordé par le législateur et les pouvoirs publics à la gestion du patrimoine foncier agricole s'est traduit depuis 1987 par la mise en place d'un important dispositif législatif et réglementaire tendant principalement à préserver ce patrimoine, en fixant les contraintes, les modalités et les procédures qui doivent impérativement accompagner la réalisation de toute opération de transfert à des usages autres qu'agricoles.

S'attachant essentiellement à l'examen et à l'appréciation des conditions de gestion et de préservation du foncier agricole dans trois (03) wilayas du Centre (Tipasa), de l'Ouest (Oran) et de l'Est (Annaba), la Cour a été amenée à relever de nombreux détournements de terres de leur vocation dus à l'inefficacité des instruments et mécanismes mis en place, aux défaillances des services en charge de la gestion de ce secteur face aux manquements des attributaires à leurs obligations, ainsi qu'aux insuffisances dans la mise en oeuvre des sanctions administratives et judiciaires prévues dans les dispositions légales et réglementaires en vigueur.

L'ampleur de ces détournements n'a pas manqué de soulever de la part de la Cour des comptes des observations sur l'efficacité dudit dispositif législatif et réglementaire dans une note de principe adressée au ministre de l'agriculture et de la pêche en date du 12 juillet 1997 qui met en évidence les insuffisances et les incohérences y afférentes.

I - L'inefficacité des instruments et mécanismes de sauvegarde du patrimoine foncier

Les investigations de la Cour des comptes auprès des wilayas précitées ont révélé que, durant la période 1991 à 1996, les distractions des terres agricoles ont pris une ampleur inquiétante :

- Plus de 3100 hectares de terres à la wilaya de Tipasa ont été distraits dont 2270 ont fait l'objet d'intégration dans les secteurs d'urbanisation prévus par les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U) à court, moyen et long terme. Le reste soit plus de 830 ha dont 307 en irrigué a été affecté définitivement au profit de l'urbanisation par le biais d'arrêtés ou sur la base de procès-verbaux d'affectation établis par des comités techniques de wilaya et de daïra.

- Près de 330 ha de terres agricoles à la wilaya de Annaba ont été distraits et livrés à la spéculation foncière entre 1992 et 1995.

Bien que la loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière ait soumis toute implantation d'infrastructure ou construction sur les exploitations agricoles à autorisation expresse délivrée dans les formes et conditions définies par les dispositions législatives relatives à l'urbanisme et au droit de construire, les constructions illicites sur les terres agricoles, y compris sur celles à potentialité élevée, se sont développées et ne cessent de s'élargir.

A la périphérie d'Oran, des zones entières d'habitation sont érigées sur des domaines agricoles à l'exemple de la zone NEDJMA, sise dans la commune de Sidi-Chami, implantée sur deux exploitations agricoles collectives (EAC) totalisant une superficie de 32 ha.

A la wilaya de Tipasa, les services de l'agriculture ont recensé au mois d'août 1995 plus de 2100 constructions illicites érigées sur plus de 347 exploitations agricoles (EAC et EAI). Ces constructions ont été réalisées en majorité par des indus occupants sur des terres non exploitées avec, dans certains cas, la complicité des attributaires.

1 - Insuffisances dans l'élaboration et la mise en oeuvre des P.D.A.U

En instituant le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U) et le plan d'occupation des sols (POS) par la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme, la préoccupation principale du législateur était d'assurer une utilisation rationnelle du sol, de garantir une meilleure préservation des terres agricoles et de maintenir l'équilibre entre les impératifs de l'urbanisme et de l'agriculture.

A cet égard, l'article 48 de cette loi n'autorise, sur les terres agricoles, que les constructions nécessaires à la viabilité des exploitations et les constructions d'utilité publique.

Le P.D.A.U fixe les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire, de la ou des communes concernées, en tenant compte des schémas d'aménagement et plans de développement et définit les termes de référence du P.O.S qui fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et les constructions et, entre autres, localise les terres agricoles à préserver et à protéger.

Elaborés à l'initiative des assemblées populaires communales (APC), le P.D.A.U et le P.O.S sont approuvés, le premier, selon l'importance du nombre d'habitants des communes concernées, par le wali territorialement compétent, le ministre de l'habitat ou par décret exécutif ; le second par le président de l'APC concernée.

En pratique, ces instruments se sont avérés souvent inefficaces en raison des insuffisances constatées dans leur élaboration et leur application.

Si aux termes des décrets exécutifs n° 91-177 et 91-178 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des P.D.A.U et P.O.S, les services agricoles sont obligatoirement consultés au moment de l'élaboration de ces deux instruments, leurs avis ne revêtent pas un caractère contraignant dès lors que, purement consultatifs, ils ne peuvent s'opposer aux éventuels transferts de terres agricoles vers l'urbanisation.

Cette situation paradoxale a été relevée au niveau de la wilaya de Tipasa où, dans certains cas, les avis défavorables de la direction des services agricoles (D.S.A) à l'encontre de P.D.A.U (16 sur 29 adoptés) n'ont pas été pris en considération lors de leur approbation, alors que ces mêmes P.D.A.U intègrent des superficies agricoles.

A la wilaya d'Oran, le P.D.A.U du groupement d'Oran a été adopté le 5 juin 1996 sur la base de l'option "radioconcentrique" qui tend à l'urbanisation de tous les sites vierges d'une grande valeur agricole au lieu de l'option "Nord-Est" qui les en préserve, en dépit des réserves fermes de la direction des services agricoles (DSA).

Il convient de préciser que si l'option "radioconcentrique" venait à être appliquée, elle se traduirait par une distraction de 2230 ha répartis sur 207 exploitations agricoles.

Par ailleurs, les lenteurs dans l'élaboration et les retards dans l'approbation de ces instruments d'urbanisation ou leur absence dans certaines communes ont engendré une désorganisation dans l'aménagement et l'occupation des sols et ont favorisé toutes sortes de convoitises sur les terres agricoles.

Ainsi, à la wilaya de Tipasa, seules 29 communes sur les 46 se sont dotées de P.D.A.U, alors que 38 P.O.S seulement sur les 333 prévus ont été approuvés par les A.P.C.

Les mêmes carences ont été également constatées au niveau des wilayas d'Oran et Annaba. Les P.D.A.U des communes d'Oran, par exemple, n'ont été approuvés qu'à partir de l'année 1995.

L'un des principaux objectifs visés à travers l'institution de ces instruments était d'organiser la production du sol urbanisable dans le cadre d'une gestion économe de ce sol répondant au souci de protection et de préservation des terres agricoles. Or, le non-respect de ces objectifs au moment de la mise en oeuvre de ces instruments a entraîné dans bien des cas des effets contraires à ceux attendus. En effet, de nombreux P.D.A.U ont été à l'origine de distractions de terres agricoles en y intégrant des superficies considérables.

Ainsi, à la wilaya de Tipasa, les P.D.A.U élaborés ont intégré plus de 2270 ha de terres agricoles dont plus de 430 ha à haute potentialité. A la wilaya de Annaba, les 08 P.D.A.U approuvés ont intégré 17 ha de terres agricoles.

Alors qu'une fois approuvés les P.D.A.U et les P.O.S sont, conformément à l'article 10 de la loi n°90-29 précitée, opposables aux tiers et doivent faire l'objet d'une application rigoureuse par les établissements et services publics, la Cour a eu à relever, au niveau de certaines communes de la wilaya de Tipasa, des constructions érigées sur des terres agricoles classées dans les secteurs d'urbanisation future ou, plus grave encore, sur des terres incluses par les P.D.A.U dans les secteurs non urbanisables en raison de leur haute potentialité agricole.

A ce sujet, il a été constaté que cette situation n'a suscité aucune réaction des services déconcentrés de l'Etat concernés, notamment la direction de l'urbanisme et de la construction de la wilaya.

2 - Défaut de coordination entre les intervenants dans la gestion du patrimoine foncier

L'absence de coordination entre, d'une part, les D.S.A et les autres services locaux intervenant dans la gestion du patrimoine foncier, notamment la direction des domaines, la direction de la réglementation et des affaires générales (DRAG) et la direction de l'urbanisme et de la construction (DUC) d'autre part, a largement contribué aux distractions de terres agricoles.

C'est ainsi que les services des domaines de la wilaya ont établi au profit de tierces personnes, dans certains cas, des arrêtés de cession et, dans d'autres, des actes de vente de parcelles de terrains distraites du patrimoine foncier agricole, sans que les services agricoles de la wilaya ne procèdent à la défalcation desdites parcelles de l'assiette foncière des EAC et EAI.

Par ailleurs, la majeure partie des transferts des terres agricoles vers l'urbanisation par voie d'arrêtés du wali (cession et réservation) l'ont été, à l'exemple de la wilaya de Tipasa, sur proposition du directeur de la réglementation et des affaires générales (DRAG) le plus souvent sans consultation des services agricoles de la wilaya. Dans les cas où la D.S.A est sollicitée, ses avis défavorables ou ses demandes d'annulation des arrêtés de transfert, au motif que les terrains y faisant l'objet sont à vocation agricole ou situés hors du périmètre urbain, ne sont guère pris en considération par la DRAG.

A la wilaya d'Oran, malgré les correspondances du wali mettant en évidence la nécessité de préservation et de protection des terres agricoles et la sanction des transactions illicites, les services concernés de cette wilaya ont continué à instruire des dossiers de coopératives immobilières implantées sur des terres agricoles créées de surcroît suite à des désistements des attributaires.

II - Défaillances des services face aux manquements des attributaires à leurs obligations

Les manquements des attributaires à leurs obligations ont souvent été à l'origine du détournement d'importantes superficies de terres agricoles de leur vocation.

Outre la non-exploitation des terres qui constitue aux termes de l'article 48 de la loi n° 90-25 précitée un abus de droit, les transactions illicites ont gravement affecté la consistance des exploitations agricoles, souvent au profit d'une urbanisation désordonnée. Ces transactions ont été favorisées par l'insuffisante application par les services compétents de l'agriculture de l'article 55 de la loi n° 90-25 qui dispose en substance que "les mutations foncières sur les terres agricoles sont réalisées en la forme d'actes authentiques, lesdites mutations ne doivent pas porter préjudice à la viabilité des exploitations ni à la vocation agricole des terres...". Au contraire, il a été relevé que certaines de ces transactions ont été régularisées par le biais d'autorisations provisoires délivrées par les ex-délégués aux réformes agricoles (DRA) puis par les D.S.A.

La Cour a ainsi recensé seulement à la wilaya d'Oran 18 cas de régularisations sur les 230 cas de transactions illicites qu'elle a relevées.

Nonobstant les dispositions des articles 18 et 19 de la loi n° 87-19 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs qui exigent des membres de l'exploitation notamment de conserver la vocation agricole des terres et de s'abstenir individuellement et collectivement de tout acte entravant la bonne marche de l'exploitation, certains collectifs ne s'y sont pas conformés en procédant à des locations irrégulières de terres agricoles ou en se livrant aux pratiques de désistement au profit de tierces personnes ou de coopératives immobilières. Les cas suivants méritent d'être cités à titre illustratif :

* la location par une EAC à la société de travaux routiers de la wilaya de Tipasa d'une partie de ses terres agricoles couvrant une carrière de tuf en vue de son exploitation, moyennant le versement d'un montant global de 450.000 DA ;

* la location d'une superficie par un collectif d'une EAC à Annaba à un tiers pour son utilisation à des fins commerciales.

III - Insuffisances dans la mise en oeuvre des sanctions

Le non-respect de leurs obligations par le collectif ou un membre de l'exploitation agricole peut en vertu des articles 28 et 29 de la loi n° 87-19 sus-citée entraîner la déchéance des droits et le paiement d'indemnités en réparation des dommages causés.

Si la décision de déchéance relève du juge compétent sur une saisine en référé du wali, la recherche et la détermination des manquements sont du ressort, aux termes de l'article 5 du décret exécutif n° 90-51 du 6 février 1990 fixant les modalités d'application de l'article 28 de la loi n° 87-19, des agents des services techniques agricoles expressément désignés par le wali territorialement compétent.

Or le laxisme et les lenteurs des services dans le constat des infractions n'ont souvent pas permis de faire aboutir cette procédure de déchéance auprès des juridictions.

En outre, cette procédure n'a pu être engagée à l'encontre de certains collectifs du fait que les exploitations en cause ne sont pas en possession de leurs actes administratifs. A ce sujet les bilans établis par les D.S.A font apparaître des retards considérables dans la conduite de cette opération. A la wilaya de Tipasa par exemple, sur un total de 2474 exploitations, seuls 1915 actes ont été établis et remis aux exploitants, alors que cette opération devait être clôturée en septembre 1993.

Face aux distractions des terres agricoles, le ministère de l'agriculture a pendant longtemps marqué une certaine passivité en ce qu'il n'a pris aucune mesure pour en limiter l'ampleur, alors qu'il lui appartient, en vertu du décret exécutif n° 90-12 du 1er janvier 1990 fixant ses attributions, de veiller à l'application des lois et règlements en vigueur, en matière de distraction des terres à d'autres fins que leur vocation agricole et de faire prendre les mesures réglementaires contre les constructions illicites.

Ce n'est, en fait, qu'à la suite de l'instruction présidentielle du 14 août 1995 relative à la préservation des terres agricoles et forestières que le ministère de l'agriculture a initié un certain nombre de mesures relatives à la protection du patrimoine foncier par la mise en place d'un dispositif de contrôle défini par la circulaire du 5 septembre 1995. Cependant la portée de ces mesures reste limitée en raison de l'insuffisance dans le suivi des cas d'affectation et de transfert des terres agricoles et l'absence de mesures concrètes à l'effet d'annuler ces transferts.

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime devoir formuler les recommandations suivantes :

- Conférer plus d'efficacité aux instruments et mécanismes de sauvegarde du patrimoine foncier pour une utilisation rationnelle des sols et la préservation des terres agricoles, notamment par :

* la prise en compte des avis judicieux des services agricoles de wilayas lors de l'élaboration et l'approbation des PDAU et POS pour limiter les transferts des terres agricoles vers l'urbanisation ;

* la généralisation dans les meilleurs délais possibles, à toutes les communes, de ces instruments d'urbanisation en vue de mettre un terme à la désorganisation dans l'aménagement et l'occupation des sols et aux convoitises sur les terres agricoles ;

* la mise en œuvre de mesures de prévention et de lutte contre les constructions illicites sur les terres agricoles permettant à l'administration d'exercer des pouvoirs de dissuasion et de police plus étendus ;

* une meilleure coordination entre les services locaux intervenant dans la gestion du patrimoine foncier lors des opérations de cession ou de transfert de terres agricoles vers l'urbanisation et sur la consistance des terres devant faire l'objet d'intégration dans les P.D.A.U.

- Diligenter les procédures de déchéance de leur droit à l'encontre des attributaires ayant fait preuve de manquements graves à leurs obligations, notamment la non-exploitation des terres et les transactions illicites sur les terres agricoles ;

- Initier des mesures immédiates à l'effet d'annuler les transferts irréguliers des terres agricoles vers l'urbanisation, en s'appuyant notamment sur les procédures d'urgence prévues par l'ordonnance n°66-154 du 08 juin 1966 portant code de procédure civile.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Additionnellement à la réponse de mon département en date du 01 octobre 1997 à votre note de principe de juillet 1997, les éléments d'appréciation suivants peuvent être apportés à la note d'insertion considérée.

Tout d'abord, il importe de souligner que le dispositif législatif et réglementaire mis en place pour encadrer le foncier notamment en matière de préservation et de protection des terres devrait normalement assurer une meilleure utilisation et protection de notre patrimoine foncier agricole ; cependant ce dernier a continué de subir des détournements et dilapidations du fait de l'inapplication des dispositions énoncées.

En effet, les directives contenues dans l'instruction présidentielle du 14 mai 1995 sont venues à bon escient rappeler que les missions liées à la préservation et protection des terres agricoles concernant toutes les parties prenantes intervenant dans la gestion, l'administration et l'utilisation de celles-ci.

Dans ce cadre nos observations se présentent comme suit :

1 - En matière d'inefficacité des instruments et mécanismes de sauvegarde du patrimoine foncier

Il y a lieu de relever que le retard dans l'établissement des outils de planification spatiale prévus par la législation édictée à partir de 1990, qui organisent et définissent la destination des espaces des collectivités territoriales, est à l'origine de la situation qu'a connu le foncier agricole.

Ainsi, il a été demandé aux autorités locales, par l'instruction élaborée par le comité interministériel institué par décision du 9 juin 1996 de monsieur le Chef de gouvernement, de faire prendre toutes les dispositions en vue de parachever les instruments d'aménagement et d'urbanisme avant septembre 1996.

Si une redynamisation dans la conception de ces instruments a été enregistrée, il demeure néanmoins qu'à ce jour l'opération reste inachevée.

Par ailleurs, il vrai que, si les services agricoles doivent être obligatoirement consultés lors de l'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme, leurs avis et observations ne sont pas toujours pris en considération.

Néanmoins pour la wilaya d'Oran, la première variante dite "radioconcentrique" prévoyant l'intégration de plus de 2000 ha agricoles dans les secteurs d'urbanisation du groupement d'Oran, l'option d'extension définitivement retenue par le PDAU a été orientée à l'Est dudit groupement où sont réservés 1600 ha environ de moindre valeur agronomique, à l'urbanisation, et ce après l'intervention des services des départements ministériels de l'agriculture et de l'habitat.

S'agissant des constructions illicites constatées au niveau des terres agricoles de la wilaya de Tipasa, il est utile de préciser que cette situation découle pour la majorité des cas de la période antérieure aux dernières réformes qu'a connues le secteur.

2 - En matière de coordination entre les différentes parties intervenant dans les affaires liées à l'administration, la gestion et l'utilisation du foncier agricole

En effet, l'absence de coordination entre les intervenants dans la gestion du foncier agricole a été constatée et soulevée par les services de l'agriculture notamment en matière d'élaboration de textes régissant l'utilisation des terres agricoles ou à vocation agricole, à savoir l'avis consultatif des responsables de l'administration locale de l'agriculture dans les procédures d'approbation des PDAU et POS ainsi que l'arrêté interministériel du 7 juin 1994 toujours en vigueur, qui fixe les conditions et les modalités d'aliénation des terrains nus ou bâties relevant du domaine privé de l'Etat.

Aussi, au regard de cette situation, une circulaire interministérielle du 2 mars 1997 a été élaborée à l'effet d'instaurer un meilleur cadre de concertation et de coordination.

3 - En matière de défaillance des services face aux manquements des attributaires à leurs obligations et insuffisance dans la mise en oeuvre des sanctions

Toute infraction dans la mise en oeuvre de dispositions législatives ou réglementaires engendre nécessairement des sanctions à l'encontre de leurs auteurs (agriculteur et constructeur).

Si la loi n°87-19 édicte en ses articles 28 et 29 les procédures de sanction pour non-respect des obligations par le collectif ou un membre de l'exploitation agricole qui, il faut le souligner doivent veiller à la vocation agricole de leur terre, il ne faut néanmoins pas occulter les mesures à prendre, prescrites notamment par la loi domaniale et ses textes subséquents qui, tout en identifiant les auteurs d'opérations irrégulières sur les biens du domaine privé de l'Etat, déterminent ceux chargés de sa protection et de ses intérêts en matière domaniale.

Pour ce qui est de l'application des dispositions du décret n°90-51 du 06 février 1990, il y a lieu de reconnaître que, détenteurs d'actes administratifs leur conférant des droits réels immobiliers, les exploitants agricoles en cause ne peuvent être déchus que par voie de justice, laquelle, même en référé, arrête ses conclusions après un temps souvent long.

Il est important de reconnaître que la dilapidation des terres agricoles du domaine national s'étant amplifiée malgré l'existence des lois et règlements pour y remédier, le constat a été porté par le ministère de l'agriculture et de la pêche à la connaissance du gouvernement qui a décidé la prise en charge de la situation par les dispositions mentionnées dans ma réponse à votre note de principe; à savoir la mise en place de comités interministériels présidés par les ministres de la justice et de l'habitat.

Aussi, il est utile de signaler que l'ensemble des dispositions et mesures prises a permis une diminution importante de la consommation du patrimoine foncier agricole, l'objectif étant de mettre dans des délais rapprochés un terme définitif aux distractions non réglementaires.

Les nouvelles dispositions législatives concernant les terres agricoles du domaine national, qui projettent d'accorder un droit réel de propriété aux producteurs agricoles, vont permettre certainement une meilleure protection et préservation de ce patrimoine.

RÉPONSE DE LA WILAYA DE TIPASA

Les observations de la Cour des comptes formulées dans sa note d'insertion relative à la préservation du foncier agricole appellent les éclaircissements suivants :

La gestion du foncier est régie par un dispositif législatif et réglementaire axé sur la protection et la préservation des terres agricoles pour une consommation rationnelle et judicieuse des terrains destinés à l'urbanisation.

I - Evaluation des instruments et mécanismes de sauvegarde du patrimoine foncier et de l'élaboration et la mise en oeuvre des PDAU

1- Instruments d'urbanisme (PDAU et POS)

La mise en oeuvre des dispositions de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990, du décret exécutif n°91-177 du 28 mai 1991 et des textes subséquents portant aménagement et urbanisme et modalités d'élaboration et d'approbation des PDAU a souffert dans la pratique d'une procédure ralentie par les aléas conjoncturels d'instabilité et de manque de motivation ou de sensibilisation d'une majorité de présidents de délégations exécutives communales qui avaient à leur charge, entre autres suivi et concertation, la mission administrative de prescription de l'étude, son adoption par délibération et sa mise à l'enquête publique.

En effet, chaque commune devait être couverte par un PDAU dont le projet est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président de l'assemblée populaire communale comme le stipulent les textes réglementaires.

Les différentes directions techniques de wilaya et la direction de l'urbanisme et de la construction en particulier, n'ont pas manqué de pallier cette situation par diverses actions de concertation tendant à sensibiliser et à aider dans les procédures d'élaboration de ces études.

C'est ainsi que la wilaya de Tipasa avait à son actif, à la date du 16 novembre 1996, le lancement de 38 études de PDAU devant couvrir les 42 communes constituant la wilaya (avant découpage).

A cette date, il était comptabilisé 21 études de PDAU approuvés couvrant 25 communes ainsi que 04 études pour 04 communes adoptées par la délégation exécutive de wilaya (DEW).

Ainsi, pour les 25 communes dotées d'un PDAU approuvé, il ressort que :

- 3190,69 ha ont été versés aux secteurs à urbaniser (SAU) et à urbanisation future (SUF) sur un besoin exprimé par les projets de PDAU évalués à 3484,34 ha (représentant un taux de satisfaction de 91%).

- Sur les 3190,69 ha, 1446,63 ha sont de nature agricole représentant un taux de 45%.

En outre, il est inutile de signaler que sur ces 21 études de PDAU, deux (02) ont été menées dans le cadre de perspectives particulières entrant pour l'une, dans l'étude du PDAU de la capitale, incluant 04 communes de la wilaya (Cheraga, Oued Fayet, Draria et El-Achour) exprimant des disponibilités foncières pour les besoins de la capitale, et pour l'autre, l'étude, du PDAU de Mahelma, exprimant des disponibilités foncières pour la création d'une ville nouvelle (agglomération nouvelle de Sidi-Abdellah).

Il s'agit de 1286,25 ha dont 584 ha de nature agricole répartis en 912,25 ha dont 338 ha agricole pour le PDAU de la capitale et 374 ha dont 246 ha agricole pour le PDAU de Mahelma.

Ces superficies (1286,25 ha et 584 ha) représentent un taux de 40% des superficies dégagées pour l'ensemble des 25 communes dotées d'un PDAU approuvé.

Au total, 17 études restantes dont les 04 adoptées par la DEW, initialement achevées, avaient été proposées d'un commun accord en session de la DEW du 24 janvier 1996, pour être reprises dans le cadre d'une préservation maximale des terres agricoles et ce, même si les disponibilités foncières dégagées par ces études n'avaient pour incidence qu'une satisfaction partielle des besoins de développement des communes.

Par ailleurs, les études de PDAU approuvés, ou au stade de projets, faisaient ressortir un découpage des communes de la wilaya en 333 études de POS devant préciser les droits d'usage des sols et de construction en application des dispositions du PDAU.

A la date sus-citée, la wilaya avait bénéficié de l'inscription de 41 études de POS dont 38 au stade d'achèvement et de mise à l'enquête publique (14) en cours d'achèvement (24) et 03 études de POS en cours de lancement.

Au terme des procédures d'élaboration des études de PDAU, la situation de la wilaya en matière de superficies versées à l'urbanisation, dans les secteurs à urbaniser (SAU) ou dans les secteurs à urbanisation future (SUF), en rapport avec les besoins de développement exprimés pour la commune et des terrains de nature agricole, ressort telle que portée sur le tableau figurant en annexe.

Ainsi sur les 3100 ha de terres agricoles cités dans la note d'insertion au rapport annuel 1966/1997 comme ayant fait l'objet d'intégration dans les secteurs d'urbanisation prévues par les PDAU à court, moyen et long terme, il ressort que, au terme de l'approbation de tous les PDAU de la wilaya :

- 3667 ha ont été versés aux secteurs à urbaniser (SAU) et à urbanisation future (SUF) sur un besoin exprimé par les projets de PDAU devant satisfaire le développement des communes estimé à 5388 ha, ce qui représente un taux de satisfaction de 68%.
- sur les 3667 ha, 1759,73 ha sont de nature agricole représentant un taux de 47%.

Par ailleurs, et considérant le nouveau découpage du gouvernorat du Grand-Alger, rattachant 14 communes de la wilaya de Tipasa, la situation se résume comme suit :

- pour les 14 communes rattachées au gouvernorat du Grand-Alger, 2200 ha ont été versés à l'urbanisation sur un besoin exprimé par les projets de PDAU estimés à 3402 ha représentant un taux de satisfaction de 64%. Sur les 2200 ha, 1081,50 ha sont de nature agricole représentant un taux de 49% ;

- pour les 28 communes rattachées à la wilaya de Tipasa, 1467 ha ont été versés à l'urbanisation sur un besoin exprimé par les projets de PDAU estimés à 1985 ha représentant un taux de satisfaction de 73%. Sur les 1467 ha, 678,23 ha sont de nature agricole représentant un taux de 46%.

Concernant l'aspect du respect des prescriptions du PDAU, il a été relevé 06 cas d'arrêtés pris pour l'implantation de projets dont 05 dans le secteur non urbanisable (SNU) et 01 dans le secteur d'urbanisation future (SUF).

- Pour le SUF :

Il s'agit d'un projet de 100 logements sociaux OPGI sur une superficie de 1,22 ha à Bou-Ismail, réalisé sur la base d'un arrêté de réservation pris au moment de l'étude du PDAU.

- Pour le SNU :

Il s'agit des projets de :

1. Zone d'activité à Chaïba sur 14 ha.

2. 200 logements OPGI à Cherchell sur 2,5 ha.

3. Zone d'activité à Koléa sur 6 ha.

4. 200 logements EPLF à Koléa sur 2 ha.

5. 120 logements OPGI à Sidi-Rached sur 2 ha, non réalisés et non retenus par les PDAU approuvés, pour lesquels il a été engagé la procédure d'annulation des arrêtés y afférents.

2 - Constructions illicites

Le phénomène des constructions illicites a, dans la wilaya de Tipasa, connu une recrudescence au regard des conditions particulières que vit cette dernière.

Néanmoins depuis 1966 ce phénomène a été pris en charge par les services de l'agriculture, tout en impliquant les responsables locaux, car constituant pour la majeure partie des cas de manquements.

Il y a lieu de signaler une nette régression depuis la mise en place des dispositions prévues notamment l'instruction de monsieur le wali n°359 du 14 mai 1997.

Ainsi, le recensement global réalisé et qui fait ressortir les cas depuis 1989 nous donne :

- 1437 constructions illicites concernant 186 exploitations dont 779 en dur soit 54%.

Il convient de relever qu'en application des mesures conservatoires 245 ont été démolies et l'opération est suivie régulièrement.

Pour l'actuelle wilaya, le nombre de constructions illicites s'élève à 728 dont 256 en dur soit 35% et pour lesquelles des mesures ont été prises caractérisées par :

. 96 mises en demeure adressées aux défaillants,

. 08 estées en justice,

. 05 déchéances prononcées.

II - Manquements des attributaires à leurs obligations et mesures prises par la D.S.A.

En matière d'assainissement foncier et en application notamment des dispositions de l'article 05 du décret exécutif 90.51 du 06 février 1990 fixant les modalités d'application de l'article 28 de la loi n° 87-19 relative aux manquements des attributaires à leurs obligations, les services de l'agriculture ont mis en place le dispositif de suivi et d'exécution à même de réduire l'ampleur des manquements constatés.

Ce dispositif reposait sur la redynamisation des services décentralisés de la D.S.A et l'application de la réglementation.

Les mesures prises pendant cette période se sont traduites par :

- la constatation des manquements (tous types),*
- la relance de l'opération établissement actes administratifs,*
- la mise en place de la commission de conciliation et de consultation instituée par arrêté de monsieur le wali n°137 du 14 avril 1997 ; celle-ci a siégé à plusieurs reprises,*
- l'application des décisions prévues par la réglementation.*

Ainsi, en exécution des dispositions prévues, relatives aux manquements des attributaires à leurs obligations, 299 mises en demeure ont été adressées aux exploitations défaillantes dont 219 pour la seule année 1997, ce qui a permis :

- 75 dépôts de plainte par les exploitations défaillantes,*
- 20 cas de manquements ont été étudiés par la commission de conciliation et de consultation,*
- 13 exploitations estées en justice,*
- 06 exploitations ont résilié les contrats de location établis avec tiers.*

Opération établissement actes administratifs

Nombre total d'exploitations : 2580

Nombre total de dossiers déposés : 2511

Nombre d'actes notifiés : 2128

Nombre de dossiers non déposés : 69

Ces chiffres concernent la wilaya mère.

Ainsi, à la fin de septembre 1997 (transfert vers la gouvernorat d'Alger de 14 communes), le bilan établi fait ressortir le dépôt auprès des services des domaines de 2511 dossiers soit 97% et la notification de 2128 actes soit 84%.

Il y a lieu de signaler que les dossiers non encore finalisés au nombre de 69 dont 32 relèvent de l'actuelle wilaya de Tipasa, sont traités avec diligence vu la diversité des causes.

Situation des actes administratifs

<i>Nbre exploitations</i>			<i>Nbre dossiers déposés</i>			<i>Nbre actes notifiés</i>			<i>Nbre dossiers non déposés</i>		
<i>EAC</i>	<i>EAI</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EAC</i>	<i>EAI</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EAC</i>	<i>EAI</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EAC</i>	<i>EAI</i>	<i>TOTAL</i>
1749	480	1749	1241	475	1717	992	421	1413	31	01	32

- 03 déchus pour frais d'acte (décembre 1997).
- 10 déposés en janvier 1998 (arrêtés modificatifs établis).

Les 19 dossiers en cours de finalisation dépôt dossiers pour les motifs suivants:

- 04 concernés par la réévaluation du patrimoine,
- 04 concernés par l'établissement des plans cadastraux,
- 08 concernés par la nationalité étrangère,
- 03 concernés par des arrêtés modificatifs (en cours).

Contentieux générés

En application des mesures prévues, 59 exploitations ont été estées en justice pour manquements des attributaires à leurs obligations dont 35 relevant de l'actuelle wilaya et réparties ainsi :

- constructions illicites : 12
- dilapidation patrimoine : 12
- changement vocation : 03
- désistement à tiers : 02
- location : 06

COMMUNES	BESOINS EXPRIMES (1) PAR PROJET PDAU			SUPERF INTEGREGES (2) PAR PDAU APPROUVES			SUPERF RELEVANT TERRES AGRICOLES			SUPER RAPP	ECART (1)-(2)
BABA HASSEN *	77	130	207	77	130	207	47	43	90	-	00
SAOULA *	60	35	95	60	35	95	44	20	64	-	00
ZERALDA	00	00	00	00	00	00	00	00	00	-	00
SOIDANIA *	78	142	220	78	142	220	73	35	108	-	00
KHRAICIA *	39,85	16,20	56,07	39,85	16,20	56,07	22	10	32	-	00
AIN BENIAN *	70	65	135	63	15	78	14	36	50	-	57
MAHELMA *	210	272	482	144	130	374	109	137	246	-	108
RAHMANIA *	198	74	272	198	74	272	67	37,5	104,50	-	00
EL ACHOUR *	68	00	68	68	00	68	12	1	13	-	00
OULED FAYET *	135,5	00	135,50	135,5	00	135,50	17	10	27	-	00
DRARIA *	292	233,50	525,50	292	233,5	525,50	101	157	276	-	00
CHERAGA *	183,25	00	183,25	183,25	00	183,25	22	00	22	-	00
STAOUELI	452,48	330,41	782,89	18,2	7,50	25,70	12	00	12	-	757,19
DOUERA	100	140	240	00	60	60	00	37	37	-	180
S/TOTAL	1964,08	1438,13	3402,21	1356,80	843,20	2200	540	541,50	1081,50	-	1202,21
(Cm ALGER)											
NADOR *	22	20	42	7	18,20	25,20	6	3	9	-	16,8
GOURAYA *	39	22	61	39	22	61	27,56	27	54,56	-	00
SIDI GHILES *	64,74	77	142,74	8,17	22,88	31,05	15,5	36	51,50	-	111,69
SIDI SEMIANE *	10,96	7,08	18,04	10,96	7,08	18,04	7	8	15	-	00
TIPASA *	17	66	83	17	66	83	16,5	28,21	44,81	-	00
DAMOUS *	70	83	153	70	83	153	16,5	17	35,50	-	00
BOU ISMAIL *	22	47	69	22	47	69	18,21	46,29	64,50	-	00
AHMER EL AIN *	157	56	213	157	56	213	1,41	16,8	18,21	-	00
H/ENNOUS *	7,10	7,50	14,60	7,10	7,50	14,60	5	3	8	-	00
BOURKИKA *	47	26	73	47	26	73	0,12	8	8,12	-	00
MESSELMOUN *	23,9	31,50	55,40	23,9	31,5	55,40	10,4	8	18,4	-	00
HADJOUT *	39,55	27,69	67,24	39,55	27,69	67,24	3,43	00	3,43	-	00
KHEMISTI *	28	5	33	28	5	33	18	6,47	24,47	-	00
LARHAT *	50	30	80	50	30	80	9	49,63	58,63	-	00
KOLEA	81	15	96	50	7	57	35,20	7	42,20	-	39
BENI MILLEUK	14	16,80	30,80	6,85	15,30	22,15	0,97	6,60	7,57	-	8,65
MENACEUR	20	19	39	10	19	29	7	17	24	-	10
CHAIBA	35	22	57	28	14,36	42,36	10,5	6,60	17,10	-	14,64
SIDI AMAR	34,88	24,02	58,90	34,88	24,02	58,90	28,93	5,12	34,05	-	00
SIDI RACHED	9,06	6,14	15,20	00	00	00	2,70	00	2,70	-	15,20
MEURAD	22,50	14	36,50	13	00	13	13	00	13	-	23,5
CHERCHELL	60,17	120	180,17	50	35	85	3	17	20	-	95,17
AGHBAL	9,98	16,30	26,28	9,98	6,40	19,38	9,98	6,40	16,38	-	6,90
FOUKA	100,50	00	100,50	35,40	00	35,40	4,89	00	4,89	-	65,10
DOUAOUDA	46	38,50	84,50	45,50	13,50	59	5	00	5	-	25,5
ATTATBA	65,85	46,75	112,60	26,71	38,41	65,12	47,17	37,68	84,85	-	47,48
AIN TAGOURAIT	2,26	17,52	19,78	00	00	00	00	00	00	-	19,78
BOU HAROUN	10,60	13	23,60	4,60	00	4,60	00	00	00	-	19
S/TOTAL	1110,05	875,80	1985,85	841,60	625,84	1467,44	322,97	355,26	678,23	-	518,41
(Cm TIPASA)											
TOTAL	3074,13	2313,93	5388,06	2198,40	1469,04	3667,44	862,98	896,76	1759,73	3100	1720,62

RÉPONSE DU DIRECTEUR DES SERVICES AGRICOLES DE LA WILAYA DE TIPASA

La préservation des terres agricoles est au centre des préoccupations des services agricoles, un dispositif permanent de contrôle et de suivi de tout mouvement de terres agricoles a été mis en place.

Ce dernier repose sur la vigilance des services agricoles et l'application rigoureuse des textes régissant la gestion du patrimoine foncier agricole.

I - Les instruments et mécanismes de sauvegarde du patrimoine foncier

1.1 - Encadrement

Le suivi et la gestion du foncier agricole nécessitent un encadrement adéquat et une structuration des services toute aussi adéquate.

Au sein de la direction des services agricoles, le service concerné a été réorganisé et doté de moyens pour répondre au besoin de cette mission.

Le dispositif mis en place depuis quelques mois, a permis de réagir efficacement à toute forme de déviation de terres agricoles de leur destination (constructions illicites, distractions illégales etc...).

1.2 - Les instruments d'urbanisme

La direction des services agricoles a toujours fixé comme priorité l'élaboration des PDAU et des POS. ces instruments d'urbanisme, outre leur caractère juridique, définissent l'aménagement et l'occupation des sols et mettent donc un terme à la consommation anarchique des terres ou leur déviation de leur vocation. Ils sont considérés comme un moyen de protection des terres agricoles.

A la date de septembre 1996, la wilaya de Tipasa disposait de 221 P.D.A.U approuvés, à ce jour toutes les communes de la wilaya sont dotées de leurs P.D.A.U.

Les superficies concernées par l'urbanisation (y compris les 14 communes rattachées au gouvernorat du grand Alger) sont de 3667 ha de toutes natures, pour un besoin de 5388 ha.

Il est à signaler que la majeure partie des terres affectées au PDAU depuis septembre 1996 sont en fait des régularisations à la suite des consommations anarchiques en l'absence des instruments d'urbanisme.

L'effort de la D.S.A a été axé sur l'activation des approbations de P.D.A.U en y intégrant des enclaves, les abords immédiats aux agglomérations etc...

Dans le souci de préserver le maximum de terres agricoles, il se trouve même que quelques communes n'ont bénéficié d'aucune affectation de terres.

1.3 - Défaut de coordination entre les intervenants dans la gestion du foncier

Cet état de fait n'existe plus actuellement. La mise en place des instruments d'urbanisme restants à la fin de l'année 1996, ont été exécutés en étroite collaboration avec tous les services concernés.

L'avis des services agricoles est recueilli systématiquement pour toute affectation de terrain. A ce sujet, il y a lieu de noter que même les terrains réservés au moyen d'arrêtés du wali et jugés non conformes par les services agricoles, ont fait l'objet d'annulation. Les terrains concernés n'ont pas été consommés.

II - Manquements des attributaires à leurs obligations

Il est vrai que la passivité des services agricoles face aux manquements des exploitants à leurs obligations, peut constituer un facteur de déperdition de terres agricoles, causées notamment par les constructions illicites, toutes les formes de désistement de terres, l'abandon des terres etc...

Ces insuffisances ont été corrigées par :

- la redynamisation des services en les responsabilisant.
- des actions de sensibilisation, d'information et de vulgarisation des textes régissant le foncier agricole.
- application des textes (désignation des agents de contrôle, installation de la commission de wilaya de conciliation, etc...)

2.1 - Lutte contre les constructions illicites

Bien que la mission s'avère très difficile en raison des pressions du terrain et la passivité des producteurs, les services agricoles s'attelent quotidiennement à combattre ce phénomène.

Ces mesures, accompagnées par des déchéances judiciaires des exploitations défaillantes ont permis de freiner considérablement ces constructions.

Aussi, la sensibilisation des A.P.C et leur saisine par monsieur le wali par des notes, sont venues renforcer ce dispositif.

Le recensement général (depuis 1989) des constructions illicites existantes au niveau des exploitations agricoles ressort un nombre de 728 cas dont 256 en dur pour lesquelles les mesures suivantes ont été prises :

- 96 exploitations mises en demeure ;
- 05 exploitations déchues ;
- 08 exploitations en voie de déchéance judiciaire.

2.2 - Etablissement des actes administratifs

A la fin de septembre 1997 (transfert vers le gouvernorat d'Alger des 14 communes) ; le bilan fait ressortir à ce jour, un dépôt auprès des services des domaines de 2511 dossiers soit 9% et la notification de 2128 actes administratifs aux exploitations agricoles soit 84%.

Le nombre de dossiers restant s'élève à 69 dont 32 relevant de la wilaya de Tipasa sont traités avec diligence. Malgré la diversité des cas, il y a lieu de relever :

- 03 exploitations déchues pour défaut de constitution d'acte (décembre 1997),
- 10 exploitations ont déposé leurs dossiers en janvier 1998 après mises en demeure et modifications d'arrêtés,
- 19 dossiers sont en cours de finalisation.

III - Mise en oeuvre des sanctions pour manquement des producteurs à leurs obligations

Les dysfonctionnements des services, l'absence de formation des agents dans le domaine juridique sont autant de facteurs influant négativement sur la gestion du foncier.

La prise des mesures édictées précédemment, notamment la redéfinition des missions de tous les organes réglementaires concernés par la protection du patrimoine foncier agricole, a permis la reprise en main effective de ce volet. Ces mesures s'illustrent par :

- la réorganisation du service chargé du foncier,
- intensification des visites sur terrain et injonctions aux exploitations pour tout manquement,
- mise en place de la commission de wilaya, de conciliation qui se réunit régulièrement ; cette dernière a étudié durant les trois derniers mois 28 cas de manquement.

Actuellement, la direction agricole a été en justice 59 exploitations agricoles en vue de leurs déchéances judiciaires, dont 35 relevant de l'actuelle wilaya de Tipasa pour les manquements suivants :

- 12 pour constructions illicites,
- 12 pour dilapidation du patrimoine,
- 03 pour changement de vocation agricole,
- 02 pour désistement à des tiers,
- 06 pour location de terre.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DES SERVICES AGRICOLES DE LA WILAYA D'ORAN

Additionnellement à nos envois du 16 juin et du 1er novembre 1997 nous portons à votre connaissance les éléments de réponse aux observations contenues dans votre note.

I - PDAU du groupement d'Oran

La première phase adoptée en date du 5 juin 1996 a retenu l'option "radio-concentrique" qui tient à l'urbanisation des sites concentrés de grande valeur agricole situés au Sud et Sud-Ouest du groupement d'Oran.

Ce problème a été pris en charge dès notre installation en septembre 1996 et suite à quoi une série de mesures a été engagée pour la sauvegarde du patrimoine foncier agricole convoité dans la première phase.

De par leur similitude dans le fond, les trois options proposées en première phase ont été contestées par nos soins avec une proposition acceptée en deuxième phase en date du 8 janvier 1997, orientée vers l'Est du groupement, préservant ainsi toutes les terres de haute valeur qui se trouvaient menacées par l'urbanisation.

Le PDAU du groupement d'Oran a été approuvé définitivement par le conseil de la délégation exécutive de la wilaya en date du 1er octobre 1997 par procès -verbal de délibération n°33.97 ; selon l'option Nord-Est proposée et acceptée en deuxième phase.

Les PDAU des 22 autres communes de la wilaya ont été lancés à partir de février 1992 par celui de la commune de Hassi-Bounif.

- 18 PDAU ont été lancés en 1992
- 03 PDAU ont été lancés en 1993
- 01 PDAU (Béthioua) a été lancé en 1994.

Leur approbation n'a eu lieu qu'à partir du 18 décembre 1996 par l'exécutif de wilaya ou la délégation exécutive de wilaya et leurs arrêtés d'approbation établis à partir du 27 janvier 1997.

Cette remarque laisse entrevoir l'absence de toute approbation antérieure à notre installation.

Ces lenteurs dans l'élaboration de cet instrument d'aménagement et d'urbanisme découlent généralement de l'insuffisance des bureaux d'études engagés.

Le tableau ci-joint précise l'évolution de ces approbations où nous constatons que seul celui de la commune de Ain-Bia est arrêté à sa 2ème phase suite à la défaillance du bureau d'études.

II - Gestion du patrimoine foncier par les intervenants

Si, antérieurement à notre installation, il a été relevé un défaut de coordination entre les intervenants dans la gestion du patrimoine foncier, l'application de la décision n°21 du 13 juin 1996 de monsieur le Chef du gouvernement instituant le comité supérieur, suivie de la circulaire n°718/SPM/HAB 96 du 26 septembre 1996 de monsieur le ministre de l'habitat instituant un comité local chargé de la délivrance de l'autorisation préalable à l'utilisation des espaces urbanisés et urbanisables au niveau de certaines communes sensibles, a permis de veiller à la désaffection et à l'utilisation réglementée des espaces urbanisés et urbanisables, gérés par la coordination et l'homogénéisation des décisions entre les différents services représentés que sont : la direction de la

réglementation et des affaires générales de la wilaya, la direction de l'urbanisme, la direction des affaires domaniales et la direction des services agricoles.

Ce comité local installé en décembre 1996 a eu à traiter 330 dossiers au cours de 13 séances (situation arrêtée à novembre 1997) quarante-quatre (44) dossiers ont été traités avec un avis favorable dont trente (30) en tissu urbain.

III - Mesures prises par la D.S.A face aux manquements des exploitants agricoles à leurs obligations

1) Cas de transactions effectuées par des exploitations détentrices d'arrêtés

Pour manquements aux obligations et aux dispositions des articles 18 et 19 de la loi n°87/19 du 8 décembre 1987, il a été prononcé, depuis notre installation en septembre 1996, 179 arrêtés de déchéance à l'encontre des exploitations ou attributaires défaillants dont :

- *Transactions à des fins de construction : 34 cas prononcés dont 28 EAC et 6 EAI.*
- *Transactions à des fins agricoles : 145 cas prononcés dont 117 EAC et 28 EAI.*

2) Cas de transactions effectuées par des exploitations détentrices d'actes

En application du décret 90/51 du 6 février 1990 pris en application de l'article 28 de la loi n°87/19 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs, une commission de consultation et de conciliation a été instituée par arrêté de monsieur le wali d'Oran en date du 20 septembre 1997 sous le n°794.

- La commission a relevé à travers des dossiers 38 cas de transactions à des fins de constructions de tous genres édifiées sur des terres agricoles, dont 20 EAC et 18 AI.

- Au vu des pièces versées au dossier (constat d'huissier, désistement) les membres de la commission ont recensé 52 transactions opérées par des exploitants agricoles détenteurs d'actes administratifs dont 18 EAC et 34 EAI.

Devant ces états de fait, la commission a confirmé d'un commun accord que les manquements constatés sont jugés répréhensibles et nécessitent la saisine du juge pour prononcer la déchéance des droits réels et immobiliers des producteurs.

3) La preuve de l'infraction ou du manquement aux obligations

Afin de faire aboutir les procédures de déchéance et autres poursuites judiciaires à l'encontre des défaillants, la direction des services agricoles a fait procéder depuis son installation en septembre 1996 à 108 constats d'huissier.

4) Affaires pendantes devant les juridictions

Face aux constructions illicites, la direction des services agricoles à introduit diverses actions en justice à l'encontre de leurs auteurs :

- *25 affaires ont été engagées au pénal*
- *07 affaires ont été engagées en référé*
- *01 affaire a été engagée au civil foncier*
- *01 affaire a été engagée au fonds administratif.*

DIRECTION DES SERVICES AGRICOLES**SITUATION DES P.D.A.U DE LA WILAYA D'ORAN**

COMMUNES	P.D.A.L Non lancé	P.D.A.U EN COURS						P.D.A.U APPROUVE						OBSERVATIONS (Arrêté d'applica- tion) (N° date)	
		Secteur à urbaniser cours et M.T		Secteur à urba- nisation future		Secteur non urbanisable		Secteur à urbani- ser court et moyens termes		Secteur à urba- nisation future		Secteur non urbanisable			
		Superficie	Dont ir- riguée	Superfi- cie	Dont ir- riguée	Super- ficie	Dont ir- riguée	Super- ficie	Dont ir- riguée	Super- ficie	Dont ir- riguée	Super- ficie	Dont ir- riguée		
EL-KERMA								61,00		45,24				58 du 27.01.97	
BOUTLELIS								23,60	-	09,85				111 du 02.03.97	
O/TLELAT								41,37	-	97,09				non encore établi	
TAFRAOUI								03,22	-	05,90				6 du 27.01.97	
BOUFATIS								10,62		03,00				56 du 27.01.97	
EL-BRAYA								40,01		22,83				503 du 18.06.97	
S.BENYEBKA								12,50		14,52				110 du 02.03.97	
M.EL HAD- JADJ								17,40		10,47				non encore établi	
BENFRAHA								08,80		03,00				61 du 27.01.97	
EL-ANCOR								36,21		22,10				57 du 27.01.97	
A.EL-TURCK								95,06		12,30				non encore établi	
BOUSFER								14,52		09,05				112 du 02.01.97	
H.MEFSOUKH								13,36		18,71				60 du 27.01.97	
H.BENOKBA								-		0,50				3ème phase présente le 01.06.97	
AIN-EL-BIA		Total =						-		98,34				Situation arrêtée 2ème phase	
MISSERGHIN								13,50		11,87				504 du 18.06.97	
A.EL-KERMA								08,05		04,90				non encore établi	
M.EL-KEBIR								06,00		06,78	-			502 du 18.06.97	
GDYEL								-		65,50				59 du 27.01.97	
H.BOUNIF								53,00		25,90				50 du 18.06.97	
ARZEW								81,50		25,93				500 du 18.06.97	
BETHIOUA								37,72		66,20				54 du 27.01.97	
GROUPEMENT D'ORAN								733,16	23,50	980,63				P.V délibération N°33/97 du 01.10.97	

RÉPONSE DU DIRECTEUR DES SERVICES AGRICOLES DE LA WILAYA DE ANNABA

Suite à la note d'insertion relative à "la préservation du foncier agricole", nous tenons à insister, pour notre part, que pour ce qui est de la wilaya de Annaba, les services de la D.S.A ont de tout temps été à la hauteur de la mission qui leur était confiée en matière de préservation de terres agricoles, en dépit des conséquences qui en résultaient parfois, quand il s'agissait de toucher des intérêts particuliers.

A ce sujet toutes les mesures avaient été mises en oeuvre pour la préservation des terres agricoles et ceci bien avant la promulgation de l'instruction présidentielle n°005.

Dans votre note, il est mentionné que la wilaya de Annaba a vu près de 330 hectares de terres agricoles distraites et livrées à la spéculation foncière entre 1992 et 1995. Là aussi, nous tenons à apporter un plus, en matière de réponse à cette affirmation.

A lire cette note, il semblerait que les terres dont il est question sont des terres à haute potentialité; les documents sur lesquels les magistrats ont eu à avancer de tels arguments comportent deux (02) parties dont ils ont été destinataires lors de leur séjour.

La première, une correspondance de la DSA adressée au ministre de l'agriculture en date du 20 mars 1996 sous le n°466, donnant le chiffre en question portant sur les terres distraites avec en détail, la destination de celles-ci :

*75 % pour l'habitat social,
19 % pour les équipements,
03 % pour les travaux publics,
03 % pour les zones d'activités.*

Le tableau ci-joint reprend les termes de la 1ère correspondance citée ci-dessus :

Année	Nature		Habitat	Destination des terres			Observations
	Sec	Irrigué		Equipements	Travaux publics	Zone activité	
1992	150 ha	-	120 ha	30 ha	-	-	Situé intérieur du PUD
1993	40,76 ha	-	20,76 ha	05 ha	10 ha	05 ha	
1994	136,56 ha	Annulé	107,26 ha	26,80 ha	-	06 ha	
1995	02 ha	-	02 ha	-	-	-	
Total	329,32 ha	-	250,02 ha	61,80 ha	10 ha	11 ha	

N.B : A signaler que 3,50 ha de terres irriguées prévues à la distraction ont fait objet d'une annulation. Il est à signaler que la totalité des 329,32 ha distraite se trouvait déjà à l'intérieur du PUD.

Ce que ne précise pas la note de la Cour des comptes en question, c'est l'existence d'observations dans une 2ème note, transmise le 27 mars 1996 sous le n°473, où il est mentionné la nature des terres en question qui se trouvaient au départ situées à l'intérieur des PUD ; aussi, il est également mentionné dans cette correspondance que les terres en question n'étaient pas agricoles au sens exact du terme, car inexploitées depuis des années en raison de leur occupation par des bidonvilles datant parfois depuis l'indépendance, et n'ayant jamais fait l'objet d'une attribution quelconque pour une éventuelle exploitation.

Seuls 30,50 ha de terres de moindre valeur agricole ont fait l'objet de distraction et ceci pour utilité publique y compris les 17 ha prélevés dans le cadre des PDAU.

Nous tenons également à signaler que dans le tableau en question, il était mentionné la perte de 3,5 ha de terres considérées comme irriguées. Or, nous pouvons à ce sujet vous annoncer ceci grâce à une intervention énergique et un refus catégorique de la part de la direction des services agricoles.

I - Insuffisances dans l'élaboration de la mise en oeuvre des PDAU

Pour ce qui est de l'élaboration des PDAU au niveau de la wilaya de Annaba, huit (08) ont totalement été approuvés et les quatre (04) restant formant un PDAU intercommunal sont en cours d'approbation au niveau ministériel.

Là aussi nous ne saurons trop affirmer que c'est grâce aux efforts déployés par la DSA que l'agriculture n'a perdu qu'une partie minime de terres (17 ha) que nous considérons toujours comme étant à très faible potentialité.

Tous les PDAU élaborés par la wilaya de Annaba ont fait l'objet de réserves de la part de la DSA, entraînant parfois un délai supplémentaire quant à leur approbation et ceci uniquement dans le cadre de la préservation des terres agricoles.

L'instruction présidentielle n°005, quant à elle, n'a fait que nous conforter dans notre mission vis-à-vis de certaines structures administratives locales, pour ce qui est de la préservation des terres agricoles.

II - Défaillances des services face aux manquements des attributaires à leurs obligations

Pour ce qui est de ce chapitre en question, et particulièrement au cas précis soulevé par les magistrats de la Cour des comptes et relatif à la location par une EAC (ABBADI 1/2) d'une parcelle pour utilisation à des fins commerciales, la réponse vous a été déjà communiquée dans le rapport sur les éléments de réponse au rapport initial ; dans celui-ci, il a été précisé qu'après enquête diligentée par mes services, il s'est avéré l'inexistence d'une telle opération ; et qu'il s'agissait beaucoup plus d'une transaction frauduleuse portant sur une parcelle située à l'extérieur des limites des terres de l'EAC.

III - Insuffisances dans la mise en oeuvre des sanctions

Pour ce qui est de ce chapitre portant sur les insuffisances constatées en matière de sanctions vis-à-vis des attributaires défaillants, il y a lieu de se référer aux textes réglementaires y afférents, et portant sur les procédures de déchéance à mettre en application dans les cas bien précis de manquements aux obligations : loi 87/19 et les textes y afférents : décret 90-51 du 06 décembre 1990 ainsi que la circulaire interministérielle n°329/SM du 17 juin 1990.

Ces procédures portent en premier lieu sur le constat de l'infraction par les services déconcentrés de la DSA.

Après constatation de l'infraction et sur rapport des services de l'agriculture, des injonctions devaient être adressées par l'intermédiaire du wali de la wilaya à l'attributaire défaillant.

Ce n'est qu'après la dernière mise en demeure que la procédure de déchéance pouvait être introduite par saisine de la juridiction compétente.

En tout état de cause, si l'infraction constatée était levée après la première mise en demeure, et là aussi sur constat des services concernés, la procédure de déchéance était levée définitivement.

Cette procédure, si elle paraît lente, permet en tout cas d'éviter d'éventuels abus dans la mise en application des procédures de déchéance.

DEUXIÈME PARTIE

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

04 - LES MARCHÉS DE TRAVAUX ET LA GESTION D'ÉQUIPEMENTS DE LA WILAYA DE CONSTANTINE

La Cour des comptes a procédé, au cours de l'année 1996, au contrôle de quatre (04) marchés portant sur le renforcement et la remise en état des chemins de wilaya (C.W) pour un montant global de 36.677.295,70 DA et de deux (02) marchés relatifs à l'achèvement et à l'aménagement de la mosquée Emir Abdelkader pour un montant de 10.814.991,00 DA.

Le contrôle de ces marchés a permis de mettre en évidence de nombreuses anomalies et irrégularités dans leur passation et leur exécution.

Outre ces constatations, la Cour a eu à relever, au titre de la gestion des cinq (05) aéronefs acquis par la wilaya de Constantine pour un montant de 21.590.000,00 DA, une transgression caractérisée de la législation domaniale qui a fait l'objet d'un référendum en date du 09 juin 1997 adressé au ministre de l'intérieur, des collectivités locales et de l'environnement.

I - Irrégularités et anomalies dans la passation et l'exécution des marchés de travaux

Les marchés examinés ont révélé les irrégularités et anomalies suivantes lors de leur passation ou exécution, en méconnaissance des dispositions du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics.

1 - Non-respect de la procédure de traitement des offres

Il ressort particulièrement de la vérification des pièces des marchés ce qui suit :

- absence d'enregistrement des offres et de description sommaire des pièces constitutives des soumissions, sans lesquelles la commission d'ouverture des plis ne peut pas dûment constater la régularité de l'enregistrement des offres sur un registre ad-hoc, établir la liste des soumissions dans l'ordre d'arrivée avec l'indication des montants des propositions et dresser une description sommaire des pièces constitutives de la soumission (cf.article 107 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991) ;
- non-respect des délais réglementaires en matière d'ouverture des plis, alors que l'article 108 du même texte dispose que "la commission d'ouverture des plis se réunit sur convocation du service contractant le jour ouvrable qui suit la date limite du dépôt des offres... ". Les retards ainsi accusés s'élèvent à quize (15) jours concernant le projet de renforcement du C.W n°14 et à dix-huit (18) jours pour le projet de réfection du C.W n°133.

2 - Défaut de consultation préalable

Il résulte du rapport d'évaluation des offres du 20 juillet 1992 que l'appel d'offres concernant le projet de renforcement du C.W n°14 s'est avéré infructueux du fait que les offres étaient supérieures à l'évaluation faite par le service habilité. Au lieu de déclarer l'opération infructueuse et de recourir à la procédure de gré à gré conformément à l'article 40 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 sus-cité, il a été demandé aux mêmes soumissionnaires de consentir des rabais sur leurs offres initiales.

Suite aux nouvelles offres informelles, le marché a été attribué non pas au soumissionnaire le moins-disant dont l'offre, après rabais, est passé de 12.697.450,00 DA à 12.166.200,00 DA, mais à la SO.WI.T.RO dont l'offre, est passée, après rabais, de 15.030.500,00 DA, à 14.076.500,00 DA.

Suite à la résiliation du marché passé avec cette dernière, la direction des travaux publics a procédé à la passation, en date du 15 mai 1995, d'un nouveau marché de gré à gré après consultation avec une entreprise privée pour des travaux portant sur le même objet et dont le montant s'élève, après la conclusion de deux avenants, à 18.084.569,70 DA pour un délai de quinze (15) mois à compter du 21 mai 1995.

L'examen des soumissions présentées n'a pas permis de constater que le recours à cette procédure de gré à gré a obéi à l'accomplissement préalable des formalités de consultation, prescrit par l'article 39 du décret exécutif n° 91-434 du 09 novembre 1991. L'unique correspondance de la direction des travaux publics adressée à l'entreprise considérée, l'invitant à formuler ses offres pour la réalisation du projet en question (C.W. 14), n'est revêtue d'aucune indication : date, cachet, signature...

3 - Soumission d'offres sur la base de dossiers incomplets

Il ressort, par ailleurs, de l'examen des pièces du marché relatif à la réfection des chemins de wilaya (C.W n°05 et 133) en date du 04 octobre 1993 que les dossiers de soumission des cinq (5) participants sont incomplets, notamment au regard des dispositions de l'article 47 du décret n°91-434 précité.

L'admission de mise en concurrence de soumissionnaires dont les dossiers sont incomplets est contraire à la réglementation des marchés publics notamment en son article 47 et est de nature à fausser le choix du soumissionnaire le mieux-disant et à valider un appel d'offres qui pourrait s'avérer infructueux.

A cet égard, le directeur des travaux publics estime dans sa réponse que "pour ne pas retarder le lancement, nous étions peu regardants sur la constitution des dossiers surtout lorsque l'entreprise était connue de nos services, ce qui ne nous empêchait pas d'exiger de l'entreprise retenue de compléter son dossier avant d'engager les procédures d'approbation".

Il y a lieu d'en déduire que, parmi les entreprises connues auprès du service contractant, seule celle retenue sera appelée à compléter son dossier. Les entreprises non retenues, sont donc admises à soumissionner sans qu'elles soient obligées de fournir un dossier complet.

En tout état de cause, il a été constaté qu'à la date d'intervention de la Cour des comptes (avril 1996), le dossier de l'entreprise retenue dans cette opération, en l'occurrence la S.O.WI.T.RO, n'a pas été complété.

Par ailleurs, la partie des travaux relative à la réfection du C.W n°133, soustraite par avenant à la SO.WI.T.RO, a été confiée à une autre entreprise suivant marché du 20 Juin 1995, approuvé le 30 juillet 1995 et conclu suivant le mode de gré à gré après consultation restreinte pour un montant de 4.447.060,00 DA et un délai d'exécution de huit (08) mois.

A ce titre, il est à observer que :

- seuls deux (02) partenaires qui ne représentent en réalité qu'une seule et même société d'après le cachet de ladite société apposé sur les pièces fournies par chacun d'eux ont soumissionné et enlevé ledit marché. Ce qui laisse déduire qu'il y a eu recours non pas à la procédure de gré à gré après consultation mais à un mode de gré à gré simple ;

- ledit marché a été attribué par la commission compétente sur la base d'un simple récépissé de dépôt de dossier relatif au renouvellement du certificat de qualification et de classification professionnelle, bien que ledit récépissé renferme la mention : "le présent récépissé ne peut, en aucun cas remplacer le certificat de qualification et de classification professionnelle" prévu par l'article 23 du décret exécutif n°93-289 du 28 novembre 1993 portant obligation pour toutes les entreprises intervenant dans le cadre de la réalisation des marchés publics du B.T.P.H d'être titulaires du certificat de qualification et de classification professionnelle.

4 - Recours injustifié à la procédure de gré à gré

Le marché relatif aux aménagements extérieurs et plantations de la mosquée Emir Abdelkader a été passé le 24 octobre 1994 suivant la procédure de gré à gré prévue par l'article 23 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 sus-cité, sans que le recours à ce mode de passation ne soit justifié. Le motif invoqué par l'administration, à savoir l'urgence de l'inauguration de la mosquée à l'occasion du 1er novembre 1994, selon les instructions du wali, n'est pas prévu par l'article 40 du décret précité.

Il convient de relever que les travaux entamés dans la perspective d'être achevés avant la célébration du 40ème anniversaire de la Révolution n'étaient pas encore terminés en juin 1996.

Un autre marché, en date du 02 juillet 1995, pour l'achèvement de l'institut supérieur des sciences islamiques et de la mosquée Emir Abdelkader a été également conclu selon la procédure de gré à gré conformément aux articles 23 et 40 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 sus-cité, au motif que l'opération dont il s'agit ne peut pas s'accommoder des délais qu'impose l'appel d'offres.

Outre le fait qu'il n'est pas explicite, ce motif reste non justifié au regard des dispositions de l'article 40 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 aux termes duquel "l'urgence impérieuse doit être motivée par un danger imminent que court un bien ou un investissement déjà matérialisé sur le terrain...".

5 - Exécution de travaux avant conclusion du marché

Le marché dont il s'agit ci-haut a vu le commencement des travaux, suivant ordre de service provisoire du secrétaire général de la wilaya, à compter du 27 août 1994, alors que sa conclusion n'est intervenue que le 24 octobre 1994, en violation des dispositions de l'article 07 du décret exécutif n°91-434 du 09 novembre 1991 qui énonce que "les marchés publics sont conclus avant tout commencement d'exécution des prestations...".

Cette procédure exceptionnelle de commencer l'exécution des travaux avant la conclusion d'un marché aurait dû donner lieu, d'une part, à une décision du wali concerné motivée par un péril menaçant le bien objet desdits travaux et, d'autre part, à un marché de régularisation où le délai d'exécution des travaux commence à courir à compter de la date de leur lancement effectif, soit le 27 août 1994.

6 - Défaut de mesures coercitives

Sur la base des comptes rendus faisant état de l'arrêt des travaux et de l'abandon complet des chantiers depuis le 25 octobre 1993, soit treize mois après le commencement des travaux ordonnés à compter du 27 septembre 1992, concernant le marché relatif au renforcement du chemin de wilaya n°14, la direction des travaux publics a saisi l'entreprise défaillante par telex du 02 novembre 1993 l'incitant à terminer les travaux dans les délais.

Le 26 décembre 1993, l'entreprise a été mise en demeure pour "reprendre, sous huitaine, les travaux de renforcement du C.W n° 14, faute de quoi, des mesures coercitives seront prises à son encontre conformément à la réglementation en vigueur".

Malgré que l'entreprise n'ait pas obtempéré à cette mise en demeure, la direction des travaux publics n'a pas procédé à l'application des mesures coercitives qui s'imposaient. Bien plus, elle a accédé, sans condition aucune, à la demande de l'entreprise en cause du 16 avril 1994 par laquelle elle sollicitait une résiliation à l'amiable du marché.

Compte tenu du fait que l'entreprise a failli à ses obligations contractuelles d'achever les travaux, même après sa mise en demeure, la direction des travaux publics aurait dû procéder à la résiliation de plein droit et aux torts exclusifs de l'entreprise avec la mise en régie à ses frais, sur la base des dispositions du cahier des clauses administratives générales (C.C.A.G.) notamment ses articles 35 et 36, conformément à l'article V.43 du marché.

Il y a lieu de noter que la réalisation du projet a accusé un retard minimal de vingt neuf (29) mois suite à la défection de ladite entreprise et que son coût prévu initialement à 12.558.000,00 DA est passé à 18.084.569,40 DA après la résiliation du marché, soit un surcoût de 5.526.569,40 DA, représentant le préjudice financier subi par la wilaya qui aurait dû être imputé au cocontractant défaillant si le marché avait été résilié à ses torts exclusifs.

Dans ce même ordre d'observations, la Cour a eu également à relever qu'après conclusion du marché du 20 juin 1995 relatif à la réfection du C.W 133, l'entrepreneur concerné a refusé de prendre notification du marché et de l'ordre de service prescrivant le commencement des travaux, suite au refus de la direction des travaux publics d'accéder à sa demande de réajustement des prix avant même le commencement des travaux.

Cependant la résiliation du marché qui s'ensuivit (décision n°2/DTP/95 non datée) aux torts exclusifs du cocontractant n'a été suivie d'aucun effet.

7 - Non-application des pénalités de retard

Au titre du marché d'aménagement et d'achèvement de la mosquée Emir Abdelkader conclu en date du 24 octobre 1994, il a été accordé à l'entreprise cocontractante par arrêté du 21 avril 1996 une dispense, à titre exceptionnel, de paiement des pénalités de retard par référence à l'article 78 du décret n°91-434 du 09 novembre 1991.

Il ressort toutefois des pièces du marché que cette dispense n'est pas intervenue dans les conditions fixées par l'article précité, dès lors qu'y font défaut les ordres d'arrêt et de reprise de service, ainsi que le certificat administratif réglementairement requis.

En ce qui concerne, par ailleurs, le marché du 02 juillet 1995 relatif à l'achèvement de l'institut supérieur des sciences islamiques, la Cour constate que, nonobstant le délai d'exécution fixé à trois mois à compter du 03 juillet 1995, les travaux n'ont pas encore été achevés à la date de son intervention (avril-juin 1996) et que, parallèlement, l'entreprise cocontractante a bénéficié d'une exemption de pénalités de retard suivant arrêté du 08 juin 1996 délivré par le secrétaire général de la wilaya qui appelle les mêmes observations que celles relevées ci-haut.

II - Les irrégularités dans la gestion et l'exploitation des aéronefs

1 - Passation et règlement d'un marché pour le compte d'un groupe fictif de wilayas

La wilaya de Constantine a inscrit au budget primitif de l'exercice 1995, approuvé par arrêté ministériel du 05 février 1995, une opération d'acquisition de cinq (05) aéronefs devant servir dans les domaines de l'agriculture, des forêts et dans d'autres secteurs d'activité de la wilaya.

L'opération a été réalisée auprès d'une entreprise de construction aéronautique de Oued Tlelat/ Oran suivant marché du 07 février 1995 conclu par la wilaya de Constantine au nom et pour le compte d'un groupement de wilayas (Constantine, Sétif, Skikda, Oum El-Bouaghi et Mila) dont l'existence juridique n'est pas établie.

Le montant du marché (21.00.000 DA) a été réglé sur le budget de la wilaya de Constantine sans la moindre participation financière ou engagement écrit de la part des autres wilayas précitées, à l'exception de la wilaya de Skikda qui a versé sa contribution d'un montant de 3.800.000 DA sur la base d'un titre de perception du 12 juin 1995 dont le fondement réglementaire n'est pas évident.

2 - Détournement d'affectation des aéronefs

Outre l'inexistence juridique du groupement dont il s'agit, la Cour des comptes a relevé que moins de deux (02) mois après la passation dudit marché (07 février 1995) et bien avant même la réception des aéronefs (août 1995), le wali de Constantine a confié, par télex en date du 26 mars 1995, la gestion desdits équipements à l'association "Aéro-club de Constantine" dans le cadre de la relance de ses activités qui consistent en la pratique de sports aériens.

A cet égard, la Cour observe que :

- les biens du domaine privé des collectivités territoriales sont du point de vue de leur gestion, de leur usage et de leur disposition soumis notamment à la législation domaniale (cf. article 80 de la loi n°90-30 du 01 décembre 1990 portant loi domaniale). Dans ce cadre, la wilaya de Constantine ne pouvait pas confier à une association de droit privé la gestion de ces aéronefs qui, par leur nature et par la volonté du législateur, ne peut être assurée que par un service public ou par un établissement public en dépendant, conformément aux articles 82 et suivants de la loi domaniale ;

- le wali de Constantine a disposé des cinq (05) aéronefs sans délibération les concernant de la part de l'assemblée populaire de wilaya, en méconnaissance des dispositions des articles 83 et suivants de la loi n°90-09 du 07 avril 1990 relative à la wilaya;

- une telle mise à disposition de l'Aéro-club de Constantine des aéronefs, même considéré comme une association d'intérêt général et/ou d'utilité publique, est manifestement étrangère à la destination pour laquelle ils ont été inscrits, acquis et réglés sur le budget primitif de la wilaya, à savoir pour servir dans les domaines de l'agriculture, des forêts et autres secteurs de la wilaya. Aussi s'est-elle opérée en l'absence de tout cadre conventionnel (cahier de charges...) permettant notamment de s'assurer de leur emploi et de la mission de service public confiée au bénéficiaire, comme le prévoit l'article 30 de la loi n°90-31 du 04 décembre 1990 relative aux associations.

3 - Prise en charge de dépenses étrangères

Au surplus, la wilaya de Constantine a indûment pris en charge sur son budget, au titre des exercices 1995 et 1996, pour un montant global de 4.122.911,37 DA, des dépenses d'exploitation des aéronefs (frais d'assurance, d'entretien, de réparation, de carburant...), ainsi que d'autres dépenses étrangères aux services de la wilaya relatives à des frais de transports et d'aménagement des locaux, effectuées en dehors des règles de la comptabilité publique.

Pour l'ensemble de ces faits, la Cour recommande d'une part de prendre toutes mesures appropriées en vue de corriger les anomalies et irrégularités en cause constatées dans la passation et l'exécution des marchés tout en veillant à éviter leur éventuelle répétition ; d'autre part de veiller à la mise en place d'un cadre juridique approprié pour une gestion saine et transparente des aéronefs en conformité avec les textes en vigueur.

RÉPONSE DU WALI DE CONSTANTINE

I - Irrégularités et anomalies dans la passation et l'exécution de marchés de travaux

1 - Non-respect de la procédure de traitement des offres

Il est exact que la procédure de traitement des offres n'est pas respectée, particulièrement en matière de tenue du registre ad-hoc, qui n'était pas côté et paraphé, et la description sommaire des pièces n'y était pas portée. Ces observations ont été prises en considération, et un nouveau registre a été ouvert, comportant toutes les prescriptions requises.

Il est vrai également que les pièces constitutives de la soumission n'y étaient pas mentionnées. Il s'agit d'une mauvaise application des dispositions du décret exécutif 91-434 du 09 novembre 1991.

En ce qui concerne le non-respect des délais réglementaires en matière d'ouverture des plis, il est vrai que les dispositions du décret 91-434 n'ont pas été mises en oeuvre pour ces avis d'appels d'offres lancés en 1992.

Depuis, la date d'ouverture des plis est mentionnée sur l'avis d'appel d'offres, et les soumissionnaires dûment invités à y participer.

2 - Défaut de consultation préalable

Le rapport d'évaluation du 20 juillet 1992 établi par la direction des travaux publics ne fait pas cas d'appels d'offres infructueux mais d'offres supérieures à l'estimation initiale ou administrative ayant servi à l'inscription de l'opération et propose de confier les travaux à l'entreprise de wilaya "SOWITRO" sur une linéaire de 6 Km 500 au lieu de 10Km en attendant l'inscription de la tranche complémentaire demandée dans le cadre du budget supplémentaire.

Quant au choix de l'entreprise, 2ème moins disante, il est à préciser que si le marché n'a pas été confié à l'entreprise la moins-disante, en l'occurrence BENOUALI c'est que la commission de jugement des offres lui a confié un autre projet (CW 27) et qu'il avait été estimé, en considération de ses moyens humains et matériels, incapable de réaliser les deux (2) projets. Le deuxième projet a été confié à l'entreprise 2ème moins-disante, la SOWITRO.

Suite à notre mise en demeure, par voie de presse, en date du 26 décembre 1993, adressée à l'entreprise "SOWITRO", celle-ci dans sa lettre n°02/DG/94 nous informa qu'elle venait de bénéficier d'un apport appréciable en argent frais suite à l'opération d'assainissement financier des entreprises, et par conséquent, elle s'engageait d'une manière ferme à reprendre tous les chantiers qui tournaient au ralenti, ou entièrement à l'arrêt. Au mois de mars de la même année, constatant que, malgré l'assainissement financier dont elle a bénéficié et, l'effort de redressement entrepris, elle ne pouvait tenir ses engagements, surtout que des problèmes sécuritaires sont venus se grever, il a été décidé de résilier, à l'amiable, le marché N°3/BW/92.

Il est à noter qu'une résiliation aux torts exclusifs de l'entreprise aurait pénalisé une entreprise publique, alors que l'Etat cherchait par tous les moyens à redresser les EPL.

Le marché de gré à gré, passé avec l'entreprise GUECHIRI, a bien été passé après une consultation restreinte, et si les correspondances adressées à cet effet aux entreprises consultées n'ont pas été retrouvées, les documents justifiant la consultation restreinte ont été remis lors du contrôle, il s'agit de :

- l'offre de l'entreprise 2ème soumissionnaire pour ce projet.
- le P.V d'ouverture des plis.
- le P.V de jugement des offres.

3 - Soumission d'offres sur la base de dossiers incomplets

Il est vrai que la direction des travaux publics a pris en considération des dossiers incomplets surtout l'entreprise était connue de ses services, toutefois l'entreprise retenue devait compléter son dossier, conformément à la réglementation en vigueur, avant d'engager les procédures d'approbation.

En ce qui concerne l'entreprise ayant bénéficié du projet après la résiliation avec la SOWITRO, elle a été choisie après une consultation restreinte qui a été lancée par la subdivision des travaux publics du Khroub le 11 mars 1995. Trois autres (3) entreprises ont été consultées et deux (02) offres ont été réceptionnées...

4 - Recours injustifié à la procédure de gré à gré

* Marché relatif aux aménagements extérieurs et plantations de la mosquée Emir Abdelkader

Le recours à la procédure de gré à gré pour ce marché se justifie moins par l'inauguration solennelle de la mosquée programmée pour le 1er novembre 1994, en présence du Chef du gouvernement, mais surtout par la nécessité de planter certains talus pour protéger l'ouvrage contre les glissements de terrain, ainsi que de la nécessité de mettre en terre les 10.000 plans de rosiers provenant du Maroc.

* Marché d'achèvement de l'institut supérieur des sciences islamiques et de la mosquée Emir-Abdelkader

La passation de ce marché de gré à gré avec l'entreprise de construction de Mila (E.C.M) entreprise publique répondait au souci de confier les travaux à une entreprise déjà implantée sur le site et de sa bonne maîtrise des travaux à l'époque.

5 - Exécution de travaux avant conclusion du marché

Il est vrai que les travaux ont débuté avant la conclusion du marché et cela dans le seul but d'achever les travaux avant la date prévue de l'inauguration. Si le Secrétaire Général de l'époque a signé lui-même l'ordre de service aux lieu et place du directeur de la construction, c'est pour marquer la volonté de l'administration à une procédure exceptionnelle à la mesure des objectifs fixés.

6 - Défaut de mesures coercitives

Si la SO.WI.T.RO a bénéficié d'un traitement de faveur, c'est en raison de son statut d'entreprise publique. Il est entendu que le code des marchés ne fait pas de distinction entre entreprises publiques et privées, mais la sauvegarde du secteur public est restée une préoccupation des ordonnateurs.

Ce sont là les raisons qui ont incité le directeur des travaux publics à ne pas résilier le marché aux torts exclusifs de l'entreprise.

7 - Non-application des pénalités de retard

Au titre du marché d'aménagement et d'achèvement de la mosquée Emir Abdelkader conclu en date du 24 octobre 1994, l'exemption des pénalités de retard de l'entreprise ENARP a été, dûment notifié par rapport circonstancié, et en raison de l'acceptation par l'entreprise des travaux supplémentaires et complémentaires non contractuels, d'une part, et si elle ne fixe pas la date et les échéances, c'est par rapport à la complexité de l'œuvre et la disponibilité de l'entreprise à continuer à entretenir les espaces en question jusqu'à désignation de l'utilisateur.

D'autre part, la nature des travaux d'aménagements extérieurs et plantations, a conduit à un accord avec les responsables de l'ENARP, à l'effet d'entretenir et d'assurer la réussite de la croissance de toutes les espèces qui nécessitent des interventions ponctuelles (exemple palmiers transplantés à l'âge de 06 mois et leur suivi jusqu'à leur croissance 18 mois) plaques de gazon elevés à Alger et transplantés à Constantine avec préparation de terreaux adaptés, acacias, plantes grasses et leur suivi pendant deux saisons humides (octobre à mars).

De plus, la reprise sans contrepartie des espaces verts réalisés au niveau de l'université.

Concernant le marché du 02 juillet 1995 relatif à l'achèvement de l'institut supérieur des sciences islamiques, il est à signaler que la nature des travaux rendait difficile la distinction entre réserves contractuelles (relevant de la responsabilité de l'entreprise avant la prononciation des réceptions d'usage) et celles non contractuelles, rendait nécessaire l'extension des délais, et par conséquent, l'assouplissement des procédures envers cette entreprise publique (E.C.M).

II - Irrégularités dans la gestion et l'exploitation des aéronefs

1 - Passation et règlement d'un marché pour le compte d'un groupement "fictif" de wilayas

Un groupement de wilayas regroupant les wilayate de Constantine-Skikda-Mila et Oum-El-Bouaghi, avait été institué pour la réalisation de divers programmes communs, et concrétisé par une plate-forme signée des walis concernés, une copie du procès-verbal a été remis en même temps que le rapport remis à la Cour des comptes.

En ce qui concerne la passation d'un marché, au nom du groupement, portant acquisition de cinq aéronefs, cette opération a été réalisée après inscription au budget primitif 1995 de la wilaya de Constantine d'un programme spécifique adopté par la délégation de wilaya par délibération du 17 janvier 1995, et approuvé par arrêté en date du 05 février 1995 de monsieur le ministre de l'intérieur.

Il reste que les autres wilayate à l'exception de la wilaya de Skikda n'ont pas honoré leurs engagements vis-à-vis de Constantine.

2 - Détournement d'affectation d'aéronefs

Le rapport de la Cour des comptes, fait état d'un détournement d'affectation de ces avions de leur destination initiale.

A ce propos, il convient qu'à la difficulté de recouvrer ses créances, la wilaya s'est trouvée confrontée au problème de la gestion des aéronefs.

En effet, la maintenance, la gestion et l'utilisation de ces avions nécessite un encadrement qualifié et spécifique, deux variantes s'imposaient à la wilaya :

- soit la création d'un établissement public, auquel il fallait dégager les moyens humains, financiers et matériels nécessaires (hangars notamment),

- soit les confier à l'Aéro-club, association d'utilité publique avérée spécialisée dans la formation de pilotes, et la pratique des sports aériens, dont les responsables disposent de toutes les qualifications pour assurer leur entretien et leur maintenance, et qui pouvaient, tout en dispensant des cours de pilotage aux jeunes de la wilaya, effectuer des missions ponctuelles pour le compte de la wilaya.

D'ailleurs, dans ce cadre et dans la perspective de surveillance des feux de forêts, l'Aéro-club, a déjà assuré gratuitement la formation de pilotes au profit d'éléments de la protection civile de la wilaya.

C'est ainsi, que la deuxième variante a été retenue pour éviter la création d'un établissement public de wilaya dont la viabilité n'est pas évidente.

Cette situation a amené la wilaya à affecter définitivement les aéronefs à l'Aéro-club. Par cette décision, la situation de ces aéronefs, est régularisée.

3 - Prise en charge de dépenses

Les aéronefs acquis sur le budget de la wilaya constituaient, au moment du contrôle effectué par les éléments de la cour des comptes, une partie du patrimoine de cette collectivité, et ce, quoique utilisés partiellement par l'Aéro-Club.

Aussi, les dépenses courantes d'exploitation (frais d'assurance, de carburant et d'entretien), ne pouvaient être prises en charge que par la wilaya qui en était le propriétaire. Toutefois, la wilaya a bénéficié d'une contrepartie puisque ces aéronefs ont été abrités dans des hangars appartenant à l'Aéro-club lui évitant ainsi une autre catégorie de dépenses.

En tout état de cause, et depuis la réception des conclusions de la Cour des comptes, il a été mis un terme définitif à cette situation.

05 - LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT ET DE PROMOTION IMMOBILIÈRE AU NIVEAU DE LA COMMUNE DE SÉTIF

Disposant d'un patrimoine immobilier productif de revenus importants, composé essentiellement de locaux commerciaux, la commune de Sétif a opté en application du code communal, pour la création d'établissements publics locaux pour la gestion de ces biens.

Ce mode de gestion devait lui permettre de se décharger des contraintes quotidiennes de suivi des biens mis en location pour s'engager de manière plus judicieuse dans des tâches de développement d'actions économiques et sociales.

Cependant, cette procédure ne devait en aucune façon aboutir à laisser la commune se désintéresser du contrôle de gestion de ces établissements qui sont sous sa tutelle. Ceci explique en partie que les défaiillances et les irrégularités commises dans la gestion de ces établissements locaux ont amené la collectivité locale à les subventionner lourdement.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du dispositif législatif et réglementaire relatif à l'investissement national privé et à la promotion immobilière devait permettre à la commune de Sétif, à l'instar des autres collectivités locales, d'augmenter le patrimoine immobilier sur son territoire et de valoriser ainsi ses ressources par des retombées financières et notamment fiscales qui devaient être induites par le développement des activités productrices de biens et services.

Dans ce cadre la commune était chargée de la cession des terrains faisant partie de ses réserves foncières conformément à la législation en vigueur. Elle devait également veiller au respect d'une part de l'utilisation des terrains aux fins pour lesquelles ils ont été affectés et d'autre part des règles d'aménagement et d'urbanisme.

Or, il a été constaté que la commune a failli à sa mission de contrôle dans ce domaine puisqu'elle n'a pas relevé en temps opportun les irrégularités commises par les investisseurs et n'a pas non plus sanctionné les infractions à la législation relative à l'urbanisme.

Si le manque à gagner, en l'état actuel de l'engagement de la commune dans ces opérations, ne peut être calculé avec exactitude, les irrégularités commises à différents niveaux de l'administration locale sont de nature à porter préjudice à la collectivité.

Enfin, il a été également relevé que les actions entreprises par la commune en matière de promotion immobilière n'ont pas atteint le but recherché par leur mise en place, en raison notamment des insuffisances dans leur suivi puisqu'il a été également constaté dans ce domaine des infractions aussi bien aux cahiers des charges relatifs à ces opérations qu'aux règles d'urbanisme.

Les insuffisances et anomalies observées par la Cour des comptes ont trait aux conditions de prise en charge du patrimoine immobilier par les établissements, d'exécution et de gestion des opérations d'investissement privé et de promotion immobilière.

I - Insuffisances dans la gestion du patrimoine communal par les établissements publics locaux

Conformément aux dispositions du code communal, la commune de Sétif a, dès 1985, procédé à la création de trois (03) établissements afin de gérer une partie de son patrimoine immobilier productif de revenus.

C'est ainsi que la gestion du marché de gros des fruits et légumes, des locaux commerciaux du parc d'attraction et de la gare routière a été confiée à des établissements publics à caractère économique et administratif créés selon les conditions prévues par le décret n°83.200 du 19 mars 1983 portant conditions d'organisation et de gestion des établissements locaux.

Aux termes de ce texte, il revient au conseil d'administration et de gestion, présidé par le président de l'APC et constitué en majorité de membres et de fonctionnaires de la commune, d'animer, d'orienter, de coordonner et de contrôler l'activité de l'établissement.

Cet organe exerce ces prérogatives par voie de délibérations qui sont exécutoires dans les mêmes conditions que celles prévues pour les délibérations de l'organe délibérant de la commune.

Dans ce cadre, le conseil délibère notamment sur le budget et les comptes en application de l'article 13 du texte sus-cité.

Or, il a été relevé que ces délibérations n'ont pas été correctement exécutées au niveau des établissements et que ces derniers n'ont pas été gérés dans le sens de la sauvegarde des intérêts de ces organismes.

1 - Inexécution des délibérations du conseil en matière de loyers

Le conseil d'administration de l'établissement chargé de la gestion du marché de gros des fruits et légumes a reconduit par délibération du 10 octobre 1988 une décision prise par l'assemblée populaire communale de Sétif. Cette délibération du conseil d'administration et de gestion de l'établissement portant sur la fixation des loyers du bien géré est devenue exécutoire à partir de 1988.

Cependant, il a été constaté que les loyers perçus par l'établissement à compter du 1er janvier 1988 sont différents de ceux fixés par délibération. Des écarts de l'ordre de 250,00 DA à 400,00 DA le m² ont été relevés dans l'application des nouveaux tarifs. Le préjudice calculé sur une période allant du 1er janvier 1988 au 30 juin 1995 est évalué à 5.400.000,00 DA.

Dans leur réponse au rapport, les gestionnaires concernés ont confirmé cette irrégularité en la justifiant par une "décision verbale donnée par la wilaya d'avoir à procéder à ces réductions des montants des loyers, qui n'a jamais été concrétisée par une délibération".

Cet argument ne peut donc constituer une réponse valable, car les gestionnaires de l'établissement n'ont en fait respecté ni les dispositions du code communal en matière d'exécution et d'approbation des délibérations, ni les règles prévues par le décret précité dans la mesure où la délibération prise par le conseil d'administration et de gestion n'a pas été exécutée et où aucune autre adoptant ces réductions n'a été prise.

En effet, le conseil d'administration et de gestion ne s'est réuni ni en session ordinaire sur convocation de son président ni en session extraordinaire sur proposition du directeur de l'établissement depuis 1988 comme l'atteste la vérification de son registre des délibérations et ce, en infraction aux dispositions de l'article 15 du décret sus-cité.

2 - Non-respect des clauses relatives aux loyers

Bien que les droits et obligations des parties contractantes aient été clairement définies par les cahiers de charges et les baux de location, leurs clauses et notamment celles relatives aux conditions financières n'ont jamais été appliquées.

C'est ainsi que le paiement des loyers prévu pour le début de chaque mois n'a pas été exigé par les gestionnaires qui n'ont pas fait non plus application de la clause relative à la résiliation du contrat suite au non-paiement de trois (03) mensualités. De ce fait, le montant total des loyers non recouvrés de 1987 à la date du 31 décembre 1994 s'élève à 8.213.295,00 DA pour les établissements de gestion du marché de gros et du parc d'attraction, ce qui représente pour certains locataires bien plus de sept (07) années de loyers impayés.

Il convient de relever que pour le seul parc d'attraction, le montant des loyers non recouvrés a totalisé la somme de 7.073.205,00 DA, alors que le résultat dégagé par l'établissement pour l'exercice 1994 est déficitaire.

De plus, le conseil d'administration et de gestion de l'établissement chargé du parc d'attraction a pris la décision de réduire de 20 à 25% le montant des loyers de l'ensemble des locaux. Cette décision a été prise par le conseil alors qu'il échoit à l'assemblée populaire communale en application de l'article 24 du décret précité de fixer les tarifs des prestations fournies par l'établissement. De ce fait, le conseil a outrepassé les prérogatives que lui confère le décret en son article 13. Cette décision approuvée par délibération de l'APC en décembre 1990 est intervenue au moment où les locaux commerciaux devaient faire l'objet d'une nouvelle adjudication.

Il convient également de relever qu'elle a été prise alors que l'établissement présentait pour la première fois, un résultat déficitaire d'un montant de plus de 2.300.000,00 DA et que les loyers des locaux commerciaux gérés par l'établissement constituent sa principale ressource.

Si cette mesure est justifiée par les gestionnaires dans leurs réponses par la baisse de l'activité des locataires et par le souci d'assainissement de la situation locative antérieure et de normalisation des paiements des loyers, il n'en demeure pas moins que ladite décision n'a pas atteint le but recherché et ne s'inscrit pas dans le cadre des dispositions de l'article 64 de la loi n°90.08 du 7 avril 1990 relative à la commune qui fait obligation au président de l'APC de veiller au bon fonctionnement des établissements communaux.

En effet, malgré la réduction du montant des loyers, les sommes impayées demeurent importantes puisque la majorité des locataires n'ont procédé ni au paiement de leurs loyers dus antérieurement ni à celui des loyers modifiés.

Enfin, il y a lieu de relever que le décret n°83.256 du 9 avril 1993 portant régime des loyers des locaux à usage d'habitation et professionnel du secteur public immobilier n'a jamais été appliqué particulièrement en ce qui concerne la révision des loyers. Il est également utile de signaler que les loyers, qui constituaient en 1988 et 1989 la seule ressource financière de l'établissement chargé de la gestion du marché de gros, ne lui permettaient pas d'équilibrer ses dépenses d'exploitation. Son équilibre budgétaire n'a été réalisé qu'avec la concession par la commune au profit de l'établissement des droits d'entrée et de stationnement au niveau de ce marché.

3 - Prise en charge irrégulière de dépenses de fonctionnement

En plus des irrégularités commises en matière de loyers, il a été constaté que les trois établissements ont supporté indûment les charges locatives d'eau, de gaz et d'électricité afférentes aux différents biens mis en location. Les dépenses ainsi payées irrégulièrement s'élèvent à la somme globale de 3.191.053,00 DA.

Selon les responsables concernés, l'installation de compteurs individuels était techniquement difficile à réaliser et était d'autre part d'un coût élevé.

Les arguments ainsi avancés ne peuvent être admis du fait qu'au delà de l'infraction caractérisée aux clauses contractuelles liant les deux parties, les gestionnaires n'ont manifestement pas réussi dans leur tentative de résoudre ces difficultés. Même si le coût engendré par les travaux d'installation de compteurs individuels était comme l'avancent les personnes concernées élevé, celui-ci aurait été moins préjudiciable pour les finances de l'établissement.

Il découle ainsi que l'expérience de la commune de Sétif en matière de gestion de patrimoine immobilier productif de revenus par le biais d'établissements communaux créés pour en assurer une utilisation rationnelle et une meilleure rentabilisation n'a pas été concluante.

En effet, cet objectif n'a jamais été atteint puisque "l'allègement" recherché dans les tâches qui incombent à la commune en matière de gestion n'a pas été réalisé; au contraire, ces établissements sont devenus une charge pour la commune. La rentabilisation du patrimoine immobilier productif de revenus est devenue un objectif difficile à réaliser.

Les insuffisances et irrégularités constatées dans la gestion des établissements n'ont pas incité les responsables communaux à prendre des mesures concrètes pour mettre un terme à cette situation préjudiciable à plus d'un titre. Au contraire, ces derniers ont permis la réduction des loyers, bien qu'ils constituent la principale ressource des établissements, pour continuer à les faire survivre grâce aux subventions accordées sur le budget communal.

Par ailleurs, il y a lieu de noter qu'en dépit des résultats déficitaires dégagés annuellement par les établissements, les gestionnaires ont depuis 1988 continué à procéder au recrutement de personnels. Cette situation apparaît clairement au niveau de l'établissement chargé de la gestion des locaux du parc d'attraction où la masse salariale constitue plus de 80% des charges générales d'exploitation.

De ce fait, la Cour ne peut que s'interroger sur les raisons qui ont poussé les responsables communaux à maintenir l'exploitation des établissements à caractère économique présentant un déficit, alors que le décret précité leur donne la possibilité de leur retirer l'autorisation d'exploitation et que le code communal prévoit dans pareils cas, d'autres modes de gestion telle que la concession par exemple.

II - Anomalies et irrégularités dans la réalisation des opérations d'investissement national privé

Dans le but de faire participer les opérateurs privés nationaux à l'effort de développement économique, l'Etat a instauré un dispositif législatif à travers les lois n° 82-11 du 21 août 1982 et n° 88-25 du 12 Juillet 1988 relatives respectivement à l'investissement économique privé national et à l'orientation des investissements économiques privés nationaux.

La réalisation des activités industrielles et de services prioritaires impliquant l'initiative du secteur privé devait mettre en présence plusieurs intervenants aux différents échelons de l'administration tels que les collectivités locales et les services des domaines et de l'urbanisme.

Dans ce cadre la commune devait jouer un rôle prépondérant dans la réalisation de ces opérations par la mise en oeuvre de toutes mesures de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs sur son territoire, telle celle visant à mettre à la disposition des investisseurs des terrains d'assiette devant servir à l'implantation des projets en application de l'ordonnance n° 74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales au profit des communes .

Par ailleurs, et dans le cadre de l'exercice par la commune de ses attributions en matière d'urbanisme, elle devait s'assurer du respect des affectations de sol et des règles de leur utilisation ainsi que de la conformité des opérations de construction.

Il convient de relever que bien que le décret législatif n° 93-12 du 05 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement abroge dans ses dispositions contraires la loi n° 88-25 sus-citée, il ne modifie pas les prérogatives de la commune en matière d'urbanisme.

Les vérifications effectuées ont permis de relever des irrégularités qui se sont concrétisées au niveau de la procédure de réalisation de ces opérations d'investissement que ni la commune ni sa tutelle n'ont relevées en temps opportun. Au contraire, cette dernière n'a fait que les avaliser plus tard en procédant à leur régularisation.

1 - Non-respect des affectations des sols

La commune a, dans le cadre de l'ordonnance de 1974 sus-citée et jusqu'à la promulgation de la loi n° 90-25 relative à l'orientation foncière, attribué des terrains faisant partie de ses réserves foncières pour servir d'assiette aux projets d'investissement.

Ces parcelles, d'origine domaniale, ont fait l'objet, pour la plupart, de transfert au profit de la commune, avec une affectation spéciale aux projets d'investissement. Des délibérations ont été prises et approuvées par la tutelle pour l'approbation des cahiers des charges afférents à chacune des opérations. Il convient de rappeler qu'en application de l'article 91 du code communal, la commune veille au respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation ainsi qu'au contrôle permanent de la conformité des opérations de construction dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

Conformément à la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, elle initie sous la responsabilité de son organe exécutif, les instruments d'aménagement et d'urbanisme qui, de par leur contenu, tiennent l'autorité qui les a établis à l'obligation de s'y conformer.

Or, il a été constaté que certains attributaires qui ont entrepris la réalisation d'investissements dans le cadre de la loi n° 88-25 sus-citée, ont violé les clauses des cahiers des charges en procédant à la modification de l'objet de l'opération d'investissement.

C'est ainsi qu'il convient de signaler qu'un terrain de superficie de 45.000 m² attribué initialement pour la construction d'un hôtel touristique a été utilisé de manière irrégulière pour la réalisation de logements individuels.

De plus, l'attributaire d'un terrain de 25.000 m² qui devait servir également à la réalisation d'une infrastructure similaire a sans autorisation aucune de la commune, entamé des travaux de réalisation d'opérations de promotion immobilière sur un terrain autre que celui qui lui a été affecté, tout en accaparant une superficie supplémentaire de 660 m².

Ce détournement de l'objet de l'opération, entraînant par la même un détournement d'affectation du terrain d'assiette, n'a pas incité les gestionnaires de la commune à faire application des clauses contractuellement définies entre les deux parties et des dispositions de la loi du 12 juillet 1988 sus-citée.

Par ailleurs, la commune elle-même, au lieu de respecter le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, tel qu'élaboré et approuvé, a au contraire autorisé le détournement d'affectation des terrains d'assiette en infraction aux règles et normes d'urbanisme définies et arrêtées initialement par les documents précités.

En outre, les vérifications ont permis de relever les nombreuses contradictions entre les documents relatifs à la procédure de réalisation des opérations d'investissement. C'est ainsi que certains cahiers des charges portant sur les conditions de réalisation d'opérations d'investissement privé au sens de la loi n°88.25 sus-citée ont été signés par les investisseurs, alors que les permis de construire ont été délivrés pour l'édition de constructions entrant dans le cadre de la promotion immobilière.

Enfin, le changement d'affectation des terrains destinés à l'investissement privé constitue également une violation des dispositions de la loi n°86.07 du 07 mars 1986 relative à la promotion immobilière et notamment celles définies par le décret n°86.38 de la même date, fixant les conditions et modalités de souscription à une opération de promotion immobilière.

En effet, le non-respect des règles et procédures de souscription, d'inscription et de sélection des dossiers de candidature fixées pour la mise en oeuvre des opérations de promotion immobilière fausse le jeu de la concurrence et enlève toute équité entre les candidats.

Ce détournement d'affectation du terrain d'assiette aurait dû faire l'objet d'un arrêt des travaux, voire même entraîner la saisie du terrain d'assiette en application de la loi relative à l'urbanisme.

2 - Approbation irrégulière des délibérations

Outre le fait qu'elles soient réalisées en infraction à la loi n°90.29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, en ce sens que ces opérations d'investissement n'ont pas fait l'objet de permis de construire et de contrôle technique, ces constructions érigées illicitement témoignent des négligences dont ont fait preuve les responsables communaux dans la sauvegarde du patrimoine de la collectivité.

Bien qu'elle ait effectivement constaté l'ensemble de ces irrégularités, la commune n'a pris aucune de ces mesures que la loi prévoit pour la sauvegarde de son patrimoine immobilier. Au contraire elle a autorisé le détournement d'affectation des terrains destinés initialement à l'investissement national privé. Ces infractions caractérisées aux lois en vigueur ont été couvertes par la commune et la tutelle qui a approuvé les délibérations de la délégation exécutive prises à cet effet, sachant qu'elles sont réputées nulles de droit au sens de l'article 44 du code communal.

Enfin, il convient de noter que ce détournement d'affectation des terrains d'assiette et ces infractions aux règles et normes d'urbanisme ont été soulevés à maintes reprises par les services chargés de l'urbanisme au niveau local et portés à la connaissance aussi bien de la wilaya que du ministère de tutelle concerné.

En dépit des nombreuses irrégularités commises, les services des domaines et de la conservation foncière ont procédé à l'enregistrement et à la publication des actes administratifs relatifs à la promotion immobilière sans que les certificats de conformité attestant la réalisation en bonne et due forme des projets d'investissement national initialement prévus et agréés ne soient présentés.

Dans sa réponse aux observations et remarques soulevées par la Cour dans son rapport de vérification, l'ordonnateur concerné a précisé que la décision d'autoriser la modification de l'affectation des terrains répondait à la nécessité de régulariser une situation de fait. Les constructions réalisées irrégulièrement dans le cadre de la promotion immobilière étaient soit achevées soit en cours d'achèvement. De plus, ces décisions ne sont que l'application de mesures prises par une commission de daïra, constituée pour étudier et trancher les problèmes posés par les promotions immobilières.

Néanmoins, la Cour ne peut que constater la situation de fait dans laquelle s'est trouvée la commune et qui n'est que le résultat des négligences dont se sont rendus coupables les gestionnaires. Ces derniers, s'ils avaient exercé correctement les prérogatives que la loi leur confère et notamment celles prévues en matière de contrôle des constructions en cours en application de l'article 73 de la loi n°90.29 sus-citée, auraient relevé, en temps opportun, toutes les irrégularités commises par les opérateurs. Par conséquent, ils auraient pu mettre un terme final à cette situation avant qu'elle ne devienne irréversible.

En définitive, bien qu'initiées dans le but notamment de contribuer au développement d'activités créatrices d'emplois et à la mise en oeuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire, en favorisant le redéploiement et l'implantation d'activités à l'intérieur du pays et en particulier dans la région des hauts plateaux, ces opérations n'ont pas atteint les objectifs recherchés.

Au contraire, le détournement d'affectation des terrains ainsi que la modification de l'objet des opérations d'investissement national privé, autorisées puis régularisées par la commune et la wilaya ont engendré de nombreuses conséquences négatives.

Si, en l'état actuel de la procédure, le préjudice financier ne peut être calculé avec exactitude par la Cour, il n'en demeure pas moins réel. Il correspond à la différence entre le prix de cession fixé par la commune en application de l'ordonnance n°74.26 du 20 février 1974 relative à la constitution des réserves foncières communales et des textes pris pour son application et le prix qui aurait dû être effectivement appliqué. Ce dernier, effectif à partir de l'entrée en vigueur de la loi n°90.25 du 18 novembre 1990 relative à l'orientation foncière, aurait dû être pris en considération car les cessions de terrains n'ont été réalisées au profit des bénéficiaires qu'à partir de 1992.

Dans le même ordre d'idée, il convient de noter également que la réalisation des projets d'investissement tels qu'ils ont été initialement agréés devait entraîner des retombées financières non négligeables pour le Trésor public et la collectivité locale. Les modifications intervenues au bénéfice de la construction de logements dans le cadre de la promotion immobilière ont, de ce fait, privé la commune des ressources fiscales escomptées par la réalisation d'activités de production et de service.

III - Insuffisances dans l'exercice des prérogatives dévolues à la commune en matière de promotion immobilière

La wilaya de Sétif a été choisie comme collectivité locale pilote pour la mise en oeuvre du dispositif relatif à la promotion immobilière instaurée à l'origine par la loi n°86.07 du 7 mars 1986 relative à la promotion immobilière.

Ainsi, la commune a, dès cette date, initié un important programme de développement de son patrimoine immobilier par le lancement en deux tranches d'un vaste programme pour la réalisation de plus de 1800 logements de type individuel et d'une centaine de type collectif. Ces opérations de promotion immobilière sont, aux termes de l'article 04 de la loi n°86.07 sus-citée, conçues et réalisées dans le cadre des options d'aménagement du territoire et conformément aux règles d'urbanisme, d'esthétique architecturale et d'environnement, de développement, à la nature et aux objectifs assignés par les lois et réglements en vigueur ainsi qu'au type d'édifices retenus par le cahiers des charges.

Il est à noter que le décret législatif n°93.03 du 1er mars 1993 relatif à la promotion immobilière, s'il abroge dans ses dispositions contraires la loi n°86.07 sus-citée, ne modifie en rien la législation et la réglementation en matière d'urbanisme et de construction.

L'article 10 précise en effet que le contrat de vente qui lie le promoteur à l'acquéreur doit, à peine de nullité, comporter les éléments justificatifs de l'obtention des autorisations de construire prévues par la législation en vigueur. De même l'acquéreur ne peut entrer en possession de l'immeuble, aux termes de ce même texte, qu'après délivrance du certificat de conformité prévu par la loi n°90.29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

Cependant, il a été relevé que la réalisation des opérations de promotion immobilière a été entachée de plusieurs infractions à la loi n°86.07 sus-citée et les textes relatifs à l'aménagement et l'urbanisme. Ces dépassements par les promoteurs ont été souvent favorisés par la négligence et parfois par la complaisance des gestionnaires de la commune qui ont failli à leurs obligations légales et réglementaires, particulièrement, celles édictées en matière d'aménagement et d'urbanisme.

1 - Non-respect des procédures de réalisation des opérations

La réalisation de la première tranche du programme s'est caractérisée par une mauvaise préparation des dossiers sur le plan technique. Les insuffisances constatées dans le déroulement de la procédure d'octroi des terrains et de réalisation des constructions dénotent la précipitation des gestionnaires communaux à mettre en oeuvre ces opérations sans prendre les mesures nécessaires à leur réalisation dans de bonnes conditions .

En effet, il a été constaté que certaines opérations de promotion immobilière ont été initiées et lancées sans être soumises, au préalable, à la procédure d'inscription et de sélection prescrites par le décret n°86.38 du 04 mars 1986 fixant les conditions et les modalités d'inscription à une promotion immobilière et définissant le cahier des charges-type. C'est ainsi qu'il n'y a eu aucun appel à la souscription et ce, ni par voie d'affichage ni par voie de presse pour la réalisation des opérations de promotion immobilière retenues par l'assemblée populaire communale. De plus, les procès-verbaux de choix de terrains destinés à la réalisation des opérations des promotions immobilières ont été établis en l'absence de dossiers techniques et administratifs préalablement constitués.

En outre, les terrains devant servir d'assiette aux projets n'ont fait l'objet d'aucune délimitation exacte. L'imprécision des superficies cédées a donné lieu de la part des bénéficiaires à des abus qui seront développés plus loin.

Par ailleurs, les travaux ont été lancés soit sans permis de construire, soit avec des permis de construire délivrés sur la base de simples procès-verbaux de choix de terrains en l'absence de la constitution d'un dossier réglementaire tel que prévu par l'article 2 du décret 85.211 du 13 août 1985 fixant les modalités de délivrance du permis de construire et du permis de lôtir.

Enfin, les dispositions et les prescriptions des cahiers des charges n'ont pas été respectées par tous les souscripteurs notamment en ce qui concerne le nombre réel des logements initialement prévus. Ces transgressions ont donné lieu à des dépassements caractérisés particulièrement par l'empiètement par certains promoteurs sur des terrains ne leur appartenant pas et la réalisation illicite de logements supplémentaires, soit par densification soit par extension non prévues par les cahiers des charges et les permis de construire et ont déjà fait l'objet d'approbation.

Ces irrégularités qui ont entraîné une occupation anarchique de l'espace urbain sont, pour une large mesure, le fait de la commune. En effet, le cahier des charges est un document qui est établi préalablement à toutes opérations de promotion immobilière et qui fixe notamment les obligations du souscripteur au regard du respect des règles et normes en matière d'urbanisme et d'architecture. Il précise expressément les conditions relatives à l'utilisation des sols et l'implantation des constructions. Il est contresigné par le président de l'APC et est exigé pour la délivrance des permis de lôtir et de construire. De ce fait, la commune était tenue d'exiger du promoteur le strict respect des clauses des cahiers des charges et de suivre son exécution par la mise en jeu de l'article 73 de la loi n°90.29 sus-citée. En tant que partie prenante à la réalisation des opérations, la commune a contribué par ses négligences à favoriser à différentes étapes de la procédure les abus constatés.

En plus du non-respect par la commune des dispositions législatives et réglementaires fixant les conditions de délivrance du permis de construire, celle-ci a failli à ses obligations légales découlant de l'application de l'ordonnance n°85.01 du 13 Août 1985 fixant à titre transitoire, les règles d'occupation des sols en vue de leur préservation et de leur protection, approuvée par la loi n°85.08 du 12 novembre 1985, la loi n°86.07 du 04 mars 1986 et la loi n°90.29 précitées.

En effet, les constructions et extensions illicites réalisées dans les conditions décrites plus haut, auraient dû faire l'objet, à la diligence du président de l'APC, de démolition aux frais des constructeurs et à la remise en état des lieux, en application de l'article 11 de l'ordonnance n°85.01 du 13 août 1985 précitée et des articles 76 à 78 de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990 précitées.

Par ailleurs, les articles 19 à 21 de la loi n°86.07 du 04 mars 1986, relative à la promotion immobilière "assortissent" la cession du terrain d'assiette, d'une condition résolutoire destinée à garantir la bonne exécution des conditions stipulées par le cahier des charges; le non-respect de ces dernières comme cela a été le cas pour les constructions et extensions illicites, entraîne la saisie du terrain d'assiette au profit de la commune.

2 - Faiblesses caractérisées dans le suivi des opérations

Bien que prévue légalement, cette procédure n'a jamais fait l'objet d'application; au contraire, il a été procédé à la "régularisation" de ces constructions et extensions illicites, suite à la décision prise par la commission de wilaya composée des différents services techniques et administratifs. Il va sans dire que cette procédure de régularisation est illégale dans la mesure où elle est effectuée en violation des dispositions de l'ordonnance n°85.01 et de la loi n°86.07 précitées.

Elle a consisté en l'établissement d'une part de nouveaux procès-verbaux de régularisation de choix de terrains comportant les superficies irrégulièrement utilisées et, d'autre part, l'établissement de nouveaux cahiers des charges régularisant les extensions et constructions illicites. Elle a enfin donné lieu à l'élaboration de nouveaux permis de construire sur la base des documents précités.

Si la réalisation de la 2ème tranche du programme n'a pas connu les mêmes insuffisances que celles décrites précédemment, notamment en ce qui concerne les procédures d'inscription des candidatures, de choix de terrain et de délivrance de permis de construire, il n'en demeure pas moins que les irrégularités relatives aux constructions et extensions illicites ont continué à être commises en infraction de l'ensemble du dispositif législatif y afférent.

L'attitude de la commune a été également la même que lors de la 1ère tranche, puisque celle-ci d'une part n'a procédé à aucun contrôle des constructions en cours tel que prévu par l'article 73 de la loi n°90.29 sus-citée, et d'autre part, n'a pas actionné la procédure prévue par la loi n°90.29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme et qui consiste en la saisine du tribunal compétent.

Par ailleurs, il a été également constaté que la commune n'a pris aucune mesure dans le cas du non-respect par le promoteur du délai de six (06) mois qui lui est accordé pour lancer les travaux de réalisation. L'article 10 de l'arrêté interministériel du 15 avril 1987 portant cahier de charges-type d'opération de promotion immobilière stipule en effet que la commune est habilitée à résilier la cession du terrain et à le réaffecter à un autre souscripteur sans frais ni indemnités d'aucune sorte pour le souscripteur défaillant, dans le cas où l'intéressé ne lance pas les travaux de réalisation dans un délai n'excédant pas six (06) mois après la prise en possession du terrain.

La plupart des promoteurs n'ont pas respecté ce délai, et certains d'entre eux n'ont à ce jour pas encore lancé les travaux de construction alors qu'ils sont en possession des terrains depuis de longues années. Enfin, une autre irrégularité mérite d'être soulevée car significative de la négligence de la commune qui s'est matérialisée au niveau de la phase d'achèvement de la réalisation des opérations.

Bien que l'arrêté interministériel précité donne la possibilité à la commune de déterminer un pourcentage n'excédant pas 30% du programme de chaque opération en vue de le céder ou le louer à ses résidents solvables, cette clause n'a jamais été mise en oeuvre faisant ainsi perdre le bénéfice de cette mesure.

En dernier lieu, il convient de noter que la commune n'a pas fait application des mesures que la loi lui permet de prendre en cas de retard occasionné par le promoteur dans la cession des logements. En effet, l'article 44 de la loi n°86.07 précitée donne la possibilité à la commune de se substituer aux souscripteurs pour la cession des immeubles ou fractions d'immeubles non cédés passé un délai de six (06) mois à compter de l'achèvement des travaux.

Enfin, il y a lieu de remarquer qu'à fin 1995 aucune opération de promotion immobilière n'a été sanctionnée par un certificat de conformité tel que prévu par l'article 75 de la loi n°90.29 sus-citée. Cette situation est révélatrice, si besoin est, des abus commis par les promoteurs dans les constructions et des violations des clauses des cahiers des charges et permis de construire.

Il convient de souligner que les vérifications effectuées par la Cour des Comptes ont permis de relever que les causes du mauvais suivi de l'exécution des opérations aussi bien d'investissement national privé que de promotion immobilière ne sont aucunement dues au silence ou à une quelconque imprécision du dispositif législatif et réglementaire définissant le cadre d'intervention de la commune.

Par contre, la passivité des élus locaux aggravée, dans certains cas, par la négligence des responsables de l'administration locale chargée des domaines et de l'urbanisme a eu pour conséquences de mettre la commune dans des situations de fait accompli se répercutant négativement notamment sur le plan financier.

Si la responsabilité des élus locaux et présidents de la délégation exécutive communale est pleinement engagée au regard des textes énoncés précédemment, il n'en demeure pas moins que celle encourue par les autres responsables de l'administration locale tels que l'urbanisme et les domaines est également établie.

Au vu de ce qui précède et tenant compte des réponses des justiciables concernés, la Cour recommande à l'ordonnateur ce qui suit :

I - En matière de gestion du patrimoine communal

- de veiller au bon fonctionnement du conseil d'administration des établissements publics locaux de gestion des biens immobiliers productifs de revenus, notamment en ce qui concerne la tenue de ses sessions, la prise de délibération, leur approbation et leur exécution et ce, en application de la loi n°90-08 du 7 avril 1990 et du décret n°83-200 du 19 mars 1983 précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local ;
- de veiller à l'équilibre financier des établissements à caractère industriel et commercial conformément aux textes sus-cités ;
- de mettre en oeuvre les dispositions législatives et réglementaires permettant une meilleure maîtrise de leur exploitation et l'assainissement de leur situation locative.

II - En matière d'investissement privé et de promotion immobilière

Il est recommandé à l'ordonnateur et aux autorités de tutelle de veiller au respect :

- des lois et règlements relatifs à la promotion de l'investissement et à la promotion immobilière ;
- des affectations des sols et des règles de leur utilisation par le contrôle permanent des opérations de construction, en application de la loi relative à l'urbanisme et à l'aménagement ;
- de la conformité des opérations de constructions aux normes et règles d'urbanisme ;
- des choix opérés par l'organe délibérant de la commune dans les domaines de l'aménagement et du développement local et de s'assurer que les délibérations prises par l'assemblée s'inscrivent dans le cadre législatif et réglementaire qui régit le domaine pour lequel elles ont été prises.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'APC DE SÉTIF

Nous vous communiquons ci-joint les éléments de réponse concernant la note d'insertion relative à la gestion du patrimoine immobilier et des opérations d'investissement et de promotion immobilière au niveau de la commune de Sétif.

1 - Insuffisances dans la gestion du patrimoine communal par les établissements publics locaux

Ce chapitre concerne la gestion de trois établissements publics à caractère économique et administratif créés par la commune de Sétif en vue de gérer une partie de son patrimoine immobilier productif de revenus. Il s'agit du marché de gros des fruits et légumes, du parc d'attraction et de la gare routière dont les revenus annuels revenant à la commune de Sétif ne dépassent pas les 3% de ses ressources totales.

1.1 - Inexécution des délibérations du conseil en matière de loyers

*** Cas du marché de gros**

Le rapport de la Cour des comptes relève l'inexécution des délibérations du conseil d'administration de l'entreprise de gestion du marché de gros, en matière de loyer.

A ce propos, il y a lieu de signaler que lors des sessions ordinaires du 17 mai 1987 et du 19 décembre 1988, l'assemblée populaire communale avait fixé le montant du loyer mensuel à 1.000 DA pour le local de 40 m² et 700 DA pour le local de 30 m².

Ces décisions ont été prises par l'assemblée populaire communale en raison de l'inexistence de l'établissement aux dates susindiquées.

Toutefois, ces loyers arrêtés de manière unilatérale, sans concertation avec les représentants des commerçants, avaient été rejetés par les locataires, entraînant une grève générale avec pour principale revendication, la revue en baisse du loyer.

Les effets négatifs de cette grève sur la vie quotidienne du citoyen, illustrés par une pénurie générale des fruits et légumes sur l'étendue du territoire de la wilaya, ainsi que les considérations de préservation de l'ordre public, ont incité les autorités locales à intervenir pour revoir à la baisse le loyer, en concertation avec les représentants des collecteurs livreurs. Les nouveaux loyers retenus sont les suivants :

- local de 40 m² : 600 DA
- local de 30 m² : 400 DA

Ces nouveaux tarifs resteront en vigueur jusqu'au 12 décembre 1996, date à laquelle le conseil d'administration de l'établissement a décidé de relever les loyers mensuels afin d'améliorer les recettes de l'établissement comme suit :

- local de 40 m² : 1.000 DA
- local de 30 m² : 800 DA

1.2 - Non-respect des clauses relatives aux loyers

*** Parc d'attraction**

La révision à la baisse d'un taux de 20 à 25% des loyers des locaux du parc d'attraction, avait été décidée par le conseil d'administration lors de sa session du 11 décembre 1990, conformément à l'article 13 du décret 83-200 du 10 mars 1983 qui précise les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local et l'article 4 du statut-type de l'établissement.

Cette décision est motivée par une baisse notable de l'activité et l'incapacité des locataires à honorer leur engagement en matière de règlement des loyers des locaux. D'autre part, l'objectif recherché à travers l'abaissement des loyers répondait également à un souci de recouvrement des arriérés et d'assainissement de la situation locative antérieure.

Par ailleurs, le parc d'attraction a intenté des actions en justice à l'encontre de 12 locataires sur les 54 que compte l'établissement, pour défaut de paiement des loyers.

A ce jour, huit (08) jugements définitifs ont été rendus, permettant la récupération de quatre millions de dinars (4.000.000 DA) dont l'exécution est en cours.

* **Marché de gros**

Contrairement à ce qui a été signalé dans le rapport de la Cour des comptes, la concession des droits d'entrée et de stationnement au profit de l'établissement de gestion du marché de gros n'était pas destinée à lui servir d'équilibre budgétaire. Les recettes qu'elle générerait étaient versées à la caisse du receveur des contributions diverses conformément à la convention qui le lie à la commune.

1.3 - Prise en charge irrégulière des dépenses de fonctionnement (électricité, eau et gaz de ville)

* **Parc d'attraction**

Concernant l'alimentation en énergie électrique des locaux commerciaux du parc d'attraction, la mise en place des compteurs individuels nécessite, selon une estimation de la sSONELGAZ la reprise intégrale de tout le réseau avec une incidence financière évaluée à plus de 20.000.000 DA, charge que l'établissement ne peut supporter.

A cet effet et dans l'attente d'une solution définitive, les responsables du parc d'attraction ont pris les mesures conservatoires impliquant les locataires à participer à la prise en charge des frais d'électricité à raison du tiers (1/3), les deux-tiers restant à la charge du parc d'attraction.

Cette démarche est justifiée par le caractère de service public en direction des citoyens. En effet, situé au coeur de la ville sur une superficie de 35 ha, le parc d'attraction a été créé pour permettre à la population de disposer d'un cadre agréable de détente et de loisirs. Les charges d'électricité étaient constituées principalement de l'éclairage extérieur des bâtiments, voiries, espaces verts etc... Quant au gaz de ville, il a toujours été à la charge des occupants.

* **Gare routière**

Les mêmes contraintes de reprise du réseau d'alimentation en énergie électrique se posent au niveau de la gare routière. Afin que cette structure puisse fonctionner normalement, un prix forfaitaire prévu dans le cahier des charges a été imposé aux occupants pour les charges d'électricité et d'eau potable. De ce fait, les dépenses d'eau et d'électricité inhérentes à l'activité des locataires ne sont pas à la charge de la commune.

* **Marché de gros**

Depuis l'inauguration du marché du gros, les locataires s'acquittent eux-mêmes des dépenses d'électricité. En matière d'eau potable, l'établissement est alimenté par une fontaine publique mise à la disposition de tous les utilisateurs.

Quant au gaz de ville, il y a lieu de signaler que cette structure en est dépourvue.

A la question posée sur les raisons du maintien en activité de ces établissements publics communaux en dépit du déséquilibre budgétaire qu'ils enregistraient, le maintien de ces établissements se justifiait par leur caractère de service public et par les insuffisances relevées dans l'ancien mode de gestion sous forme de régie. Le déficit ne pouvait être résorbé qu'à long terme, étant donné la nature des activités et la mission assignée à ce type de structure.

La gestion du parc d'attraction, à titre d'exemple, nécessite la prise en charges des sujétions spéciales, dictées principalement par l'étendue de l'espace à gérer (35 ha) et comportant d'importants réseaux de voirie, d'éclairage public, espaces verts, lacs, sites archéologiques, animaux sauvages etc...

En outre, situé au centre ville et servant de couloirs de passage des citoyens du nord vers le centre ville, les droits d'entrée au parc, au plan des jeux et animations, ont découragé la fréquentation de cet espace. La baisse générale d'activité a été un facteur déterminant dans leur suppression.

Consécutivement à l'évolution de la situation socio-économique du pays, les établissements de gestion de la gare routière et du parc d'attraction ont été dissous respectivement en juin 1993 et octobre 1997.

2 - Anomalies et irrégularités dans la réalisation des opérations d'investissement national privé

Avant d'aborder en détail les clarifications relatives aux cas mis en avant dans le rapport de la Cour des Comptes, comme étant des cas de dilapidation de patrimoine immobilier communal, il importe de préciser la stratégie de lancement et de conduite de la politique de promotion immobilière privée et d'investissement économique mise en oeuvre par les pouvoirs publics à l'époque :

- La multiplication des initiatives en vue de provoquer la participation du secteur privé à la réalisation et au financement des programmes de développement notamment de l'habitat par le biais de la promotion immobilière privée et de l'investissement économique.

- La mise à disposition, des promoteurs et investisseurs, des terrains d'assiette nécessaires à la réalisation de leurs projets en leur offrant toutes les facilités de démarrage de leurs projets.

- Parallèlement à l'engagement des projets, la régularisation du contexte de réalisation des projets par la mise en conformité réglementaire notamment le transfert de propriété des terrains, l'établissement du dossier technique, des cahiers de charges, permis de lotir, permis de construire, plans d'exécution etc...

- Le suivi des travaux d'exécution des projets et l'intervention des différents services (administratifs, techniques et domaniaux) pour traiter et lever les contraintes de réalisation.

En tout état de cause, l'idée profonde des autorités de l'époque ciblait fondamentalement l'intervention du secteur privé en tant que détenteur de capitaux en vue de compléter l'effort de l'Etat notamment dans le domaine de la réalisation et du financement des logements.

La promotion immobilière privée, concept économique et financier nouveau, menée à titre expérimental au niveau de la wilaya de Sétif et principalement dans la commune chef-lieu, a été engagée en l'absence totale de textes spécifiquement adaptés devant surtout sécuriser et mettre en confiance les promoteurs et investisseurs, d'autant qu'ils ont eu à injecter des fonds importants dans le circuit du financement des programmes d'habitat.

C'est ainsi que les seules dispositions réglementaires mises en application se rapportaient à la loi n°82-02 du 06 février 1982 relative au permis de construire et de lotir et des textes réglementaires qui en découlent.

Les cas de changement d'affectation des terrains initialement destinés à des projets d'investissement en des opérations de promotion immobilière disposaient du consentement de la collectivité publique puisque répondant à ses objectifs en matière de livraison de logements et de réduction de la tension qui prévalait et ne constituaient aucunement une forme de dilapidation du foncier communal ; bien plus, certains terrains ont servi à une opération d'investissement et de promotion immobilière simultanément.

En tout état de cause, ces terrains n'ont jamais été utilisés à des fins personnelles ou à des fins spéculatives.

2.1 - Clarifications en ce qui concerne des cas cités comme des cas de non-respect des affectations des sols

Le terrain d'une superficie de 45.000 m² cité dans le rapport a été attribué suivant délibération de l'Assemblée Populaire Communale n°62/89 du 23 mars 1989 approuvée le 25 octobre 1989 et destiné initialement à la réalisation d'un hôtel.

Sur demande personnelle de l'investisseur sollicitant l'extension de son projet de construction d'un hôtel par la réalisation sur la même assiette de 146 logements collectifs, de 29 villas et de locaux commerciaux, la délégation exécutive communale, dans sa réunion du 19 avril 1994, avait traité favorablement la demande (délibération n°101/94 du 19 avril 1994 enregistrée par la wilaya DRAG sous le n°659/94 du 07 juin 1994).

Outre la conformité de la délibération de la DEC avec les indications du Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) en vigueur à l'époque, la décision de la DEC visait à faire profiter les citoyens de la commune de 175 logements veillant ainsi à valoriser l'assiette foncière en question et atténuer relativement la crise de logement.

Le deuxième cas cité dans le rapport et se rapportant au terrain d'une superficie de 25000 m² destiné initialement à la réalisation d'un hôtel, a été mis à la disposition de l'investisseur suivant délibération de régularisation n° 130/93 du 14 juin 1993 conformément à l'article 86 de la loi 90/25 du 18 novembre 1990 relative à l'orientation foncière.

Sur demande de l'investisseur, la délégation exécutive communale avait entériné favorablement le dossier de reconversion du projet d'investissement en opération de promotion immobilière destinée à la réalisation de 124 logements collectifs et 64 villas et ce, par délibération n° 325 du 29 novembre 1993.

Par ailleurs et pour ce cas précis, il y a lieu de noter l'instruction contenue dans la correspondance n° 186/DAU du 04 octobre 1993 du ministre de la construction et de l'urbanisme invitant les services locaux à procéder à la régularisation des cas de reconversion en précisant l'intérêt, pour la collectivité, dans l'intervention et la contribution du secteur privé à travers l'initiation et la réalisation d'ouvrages de promotions ou d'investissements.

Cette instruction a servi de référence à toutes les opérations de régularisation répondant aux mêmes spécificités.

Par ailleurs, les services de l'urbanisme n'ont jamais été contraints par la collectivité à résoudre des situations de non-conformité. Bien au contraire, ils ont eu à refuser systématiquement tout dossier présenté en exigeant le dépôt d'un permis de construire modificatif et ce, conformément à la loi. Certains promoteurs ont été estés en justice pour non-respect du permis de construire.

2.2 - Clarifications en ce qui concerne l'approbation irrégulière des délibérations

En ce qui concerne les délibérations de la délégation exécutive communale régularisant les cas d'attribution de terrains antérieurs à la promulgation de la loi n° 90/25 du 18 novembre 1990, il y a lieu de préciser que les délibérations ont été établies conformément à la circulaire interministérielle n° 5577/BCC du 13 juillet 1994 du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, de l'environnement et de la réforme administrative, du ministère délégué au budget et du ministère de l'habitat relative à l'établissement des titres de propriété au profit des opérateurs de promotion foncière immobilière et / ou d'activités industrielles sur des parcelles attribuées avant la promulgation de la loi n° 90/25 du 18 novembre 1990 qui stipule en ses 1er et 2ème paragraphes :

"pour la réalisation de leurs programmes d'urbanisme et de construction, de nombreux opérateurs ayant compétence en matière de promotion foncière immobilière et/ou d'activités industrielles ont bénéficié de l'attribution de parcelles de terres incluses dans le périmètre d'urbanisation des communes avant la loi 90/25 sus-citée".

Ces communes devaient, en application de l'ordonnance n°74/26 du février 1974 prononcer l'intégration des terrains en cause dans leurs réserves foncières, poursuivre leur acquisition et procéder à leur rétrocession au profit des promoteurs bénéficiaires".

Les délibérations présentées comme étant non conformes aux dispositions de l'article 44 du code de la commune répondaient, en fait, à la teneur de la circulaire interministérielle sus -citée.

Il est incontestable que la commune de Sétif, comme pilote à l'échelle nationale, a grandement contribué à la mise en place de l'arsenal juridique approprié, autant à la promotion immobilière privée qu'à l'investissement économique national.

Enfin, concernant l'arrêté interministériel obligeant les promoteurs privés à mettre à la disposition de la commune de Sétif 30% du programme de chaque opération, il est à signaler que cette clause n'a jamais été remise en question par les promoteurs dans la mesure où les résultats obtenus font état de 2647 logements promotionnels réalisés et accusant beaucoup de mévente du fait que l'offre dépasse actuellement la demande de logements promotionnels au niveau de la commune de Sétif.

06 - LE CONSEIL URBAIN D'ALGER ET LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DE NETTOIEMENT

La loi n°90.08 du 7 avril 1990 relative à la commune a organisé les communes de la wilaya d'Alger sous forme de conseils intercommunaux de coordination, dénommés conseils urbains de coordination (CUC) dont le nombre et la composition ont été fixés par le décret exécutif n°90.207 du 14 juillet 1990.

Dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les conseils urbains de coordination sont compétents pour les questions d'intérêt commun aux communes les composant dans les domaines économique, social et culturel, notamment les équipements communs, l'aménagement et l'urbanisme, l'éclairage public, le transport, l'hygiène, les réseaux d'assainissement et la voirie.

A ce titre, le Conseil intercommunal d'Alger qui regroupe 15 des 33 communes de la wilaya d'Alger gère l'un des plus gros budgets des collectivités locales avec un montant dépassant 1 milliard et demi de DA dont 854 millions sont constitués de dépenses de personnel.

Le contrôle effectué par la Cour des Comptes sur ce conseil a porté sur l'appréciation des conditions d'utilisation des moyens matériels et humains par les structures chargées du nettoiement et du parc à matériel pour la réalisation, entre 1992 et 1995, des objectifs assignés.

Il s'agissait, de ce fait, de voir dans quelles conditions une mission de service public telle que dévolue par les textes législatifs et réglementaires, notamment ceux régissant le CUC, a été réellement prise en charge par les services du conseil.

La mauvaise gestion qui a caractérisé le parc à matériel, les négligences constatées dans l'entretien des véhicules, les insuffisances des procédures de contrôle des différents instruments mis en oeuvre, font du conseil urbain d'Alger une structure qui, bien qu'elle dispose de larges prérogatives et de moyens considérables, n'arrive pas à assurer pleinement les missions qui lui sont confiées en matière de nettoiement .

I- La gestion anarchique du parc à matériel

La collecte, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères constituent une mission de service public qui ne peut souffrir d'aucune perturbation s'agissant de l'hygiène et de la salubrité publiques.

Ce secteur sensible représente un domaine particulier en raison, d'une part, de la nature du service qu'il est appelé à rendre et, d'autre part, de la dépendance de cette activité d'autres structures de soutien du conseil, telle que la division des moyens généraux.

Cette dernière, considérée comme un support important à la division du nettoiement, reste la plus sensible car, chargée notamment de l'approvisionnement et de la maintenance de tous les véhicules et engins du CUC et conditionne, de ce fait, directement l'activité du nettoiement.

Toute défaillance de celle-ci entraîne inévitablement des conséquences qui peuvent être préjudiciables à l'activité de ramassage des ordures ménagères au niveau de toute la capitale.

1 - Lacunes et insuffisances dans la gestion du parc

La direction du parc à matériel, l'une des plus lourdement structurée comprend des services et des bureaux composés chacun de sections, et a pour mission essentielle de gérer et d'entretenir tout le matériel roulant et les engins de la ville d'Alger. Elle est chargée notamment de leur acquisition, ainsi que de celle des pièces de rechange et autres fournitures nécessaires à leur entretien et à leur maintenance. Elle assure, enfin, le contrôle technique de l'ensemble des véhicules et engins ainsi que leur gestion sur le plan administratif.

En plus des moyens matériels en nombre et types importants, la direction du parc à matériel gère un personnel nombreux composé de plus de 800 employés toutes catégories confondues.

Il y a lieu de noter que la consistance de la flotte de véhicules et engins dont elle a la charge n'est pas maîtrisée. Néanmoins, la reconstitution de ce patrimoine mobilier, établie par la Cour lors du contrôle qu'elle a effectué sur place sur la base des documents disponibles, fait ressortir que le nombre de véhicules tous types confondus s'élève à 913, sans qu'il ait été pour autant possible de localiser d'une manière effective ce matériel roulant.

Le registre d'inventaire n'est pas tenu en la forme prévue par le décret n°91.454 du 23 novembre 1991 fixant les conditions et modalités d'administration et de gestion des biens du domaine privé et du domaine public de l'État et par l'instruction du ministre de l'économie du 1er décembre 1992 relative à l'inventaire des biens mobiliers des administrations et institutions publiques de l'État. Outre les nombreuses ratures qu'il comporte, le registre ne reprend pas l'ensemble des renseignements relatifs à l'identification des utilisateurs et à la destination du matériel roulant.

A travers le recouplement des informations disponibles, un écart négatif de 259 véhicules a pu être décelé entre le matériel roulant théorique appartenant au conseil et celui existant réellement au niveau et en dehors de ses structures. Sur ce total, 22 véhicules lourds et 74 engins de types "dumpers" n'ont pu être localisés. Cette méconnaissance flagrante du patrimoine mobilier du CUC est révélatrice du peu d'attention que les services concernés lui accordent et qui ne sera que confirmé lors de l'examen de la gestion de la pièce de rechange, de la maintenance du parc et de la gestion du carburant.

Selon l'organigramme en place, il revient au bureau des marchés relevant d'une autre direction que celle du parc à matériel de prendre en charge l'approvisionnement en pièces de rechange importées. Cette répartition des tâches entre les services pourrait aisément se justifier si les commandes étaient faites en fonction des besoins réels du service utilisateur.

Or, il a été constaté que les différentes acquisitions de pièces de rechange ne répondent nullement aux besoins réels du service de la maintenance, notamment en ce qui concerne les pièces accessoires. Ce qui a généré, d'une part, des immobilisations de longue durée d'une partie du matériel roulant et, d'autre part, l'accumulation de stocks d'articles acquis soit en grandes quantités, soit d'une manière non étudiée, car se rapportant à des véhicules réformés ou à réformer.

Le stock mort évalué à plus de 6 millions de DA en valeur d'acquisition qui n'a pas été vendu en 1994 lors de la cession des véhicules réformés correspondants constitue une contrainte supplémentaire dans la gestion du parc.

Cette situation trouve son origine dans la mauvaise préparation du dossier d'acquisition de pièces détachées dans la mesure où les caractéristiques techniques des pièces ne sont pas clairement définies dans les documents élaborés par le service du parc à matériel.

Il y a lieu de noter également la lourdeur des procédures de gestion des différentes structures du CUC qui entravent le circuit de circulation de l'information, ainsi que "le dédoublement fonctionnel" de certains services.

Deux bureaux distincts gèrent en parallèle les stocks de pièces détachées au niveau de la division de la propreté (direction de la logistique et de l'exploitation) et de la division des moyens généraux (direction du parc à matériel).

Ainsi, malgré le montant de plus en plus important des acquisitions de pièces de rechange entre 1992 et 1994 qui est passé de 10.610.721,00 de DA à 20.180.613,00 DA, le taux d'immobilisation des véhicules du CUC est resté le même, puisque la moitié du matériel roulant tous types de véhicules confondus est hors service.

Par ailleurs, il a été également relevé des défaillances dans la gestion de la pièce de rechange au niveau de la direction du parc à matériel.

La mauvaise tenue des stocks de pièces détachées, l'insuffisance du système de gardiennage des magasins et de conservation des pièces, d'une part, dénotent le laisser-aller dont ont fait preuve les gestionnaires du CUC, notamment ceux de la direction du parc à matériel et, d'autre part, ont eu pour conséquence de contribuer dans une large mesure, à la détérioration des véhicules et engins du conseil.

2 - Absence d'une politique de maintenance

L'importance quantitative du parc à matériel et la diversité des engins utilisés pour l'accomplissement des tâches multiples dévolues au conseil, impliquent nécessairement, pour une gestion efficace, la mise en place d'une politique de maintenance, ainsi qu'il ressort des textes en vigueur notamment de la circulaire interministérielle du 13 juin 1985 relative à la gestion du patrimoine des collectivités locales.

Or, les lacunes et insuffisances constatées par la Cour en la matière traduisent clairement l'absence d'une telle politique. De ce fait, le matériel roulant est proposé à la réforme alors que sa durée de vie aurait pu être techniquement prolongée. Sans être totalement amorti, ce matériel est vendu en l'état de carcasse à une entreprise de récupération.

Dans ce cadre, ce sont 11 camions de marque SONACOME acquis en 1992 et 1993 pour un montant total de 12.659.605 DA qui sont démunis de leurs moteurs et proposés à la réforme. Le seul service du nettoiement compte un total de 71 véhicules en instance de réforme.

Cette situation ne s'explique pas seulement par les problèmes rencontrés en matière de pièces de rechange, mais aussi par la négligence des différents utilisateurs qui n'assurent aucun suivi du matériel roulant. De plus, aucune mesure sérieuse de conservation et de gardiennage de ces véhicules n'a été prise au niveau des dépôts et aires de stockage.

Outre ces véhicules dont la perte est ressentie lourdement notamment au niveau de la structure chargée du nettoiement, il convient de relever que sur un total de 654 véhicules existants, seuls 319 sont en état de marche et 335 sont soit en panne, soit proposés à la réforme.

Le taux d'immobilisation des véhicules tous types confondus de plus de 50% est difficilement admissible, surtout lorsqu'on sait que l'état de délabrement de plus de la moitié du parc roulant n'est pas la résultante d'un manque de moyens nécessaires à son entretien.

Le conseil consacre, depuis plusieurs années et malgré la diminution de ses recettes fiscales, des parts non négligeables dans ses différents budgets pour l'entretien du matériel roulant.

La situation préoccupante du parc roulant du conseil s'expliquerait selon l'ex-secrétaire général du CUC par les difficultés de mise en oeuvre de l'organigramme adopté par le conseil et particulièrement pour la nomination du personnel aux fonctions supérieures.

Ce constat effectué par la Cour des Comptes est confirmé par l'ex-secrétaire général du CUC qui explique en effet dans sa réponse au rapport que ce sont des "faisant fonctions qui assument la quasi-totalité des fonctions d'encadrement, sans titre officiel et souvent ne remplissant pas les conditions de formation et de qualification requises".

Pour la direction du parc à matériel qui gère plus de 900 véhicules de tous genres, il est édifiant, en effet, de constater qu'elle est coiffée par un agent ne disposant ni de la qualification technique, ni des titres lui permettant d'assurer convenablement cette tâche. Le directeur du parc à matériel est un ancien chauffeur qui est en poste depuis plus de 10 ans sans qu'il ne soit qualifié, alors qu'il a la charge de gérer et d'entretenir tout le matériel roulant de l'organisme. De plus, cette direction ne dispose ni de mécanicien de formation, ni de technicien ou ingénieur en mécanique ou électricité automobile.

Cependant, si ces contraintes objectives peuvent notamment s'expliquer par la rigidité du statut de la fonction publique, il n'en demeure pas moins que les raisons profondes de l'état de délabrement de ces équipements mobiliers ne peuvent se trouver que dans la mauvaise gestion de la direction du parc à matériel qui s'est traduite à tous les niveaux de la hiérarchie.

L'absence de responsabilisation des différents utilisateurs des véhicules et le non-respect des procédures réglementaires, prévues en particulier par la circulaire interministérielle du 13 juin 1985 relative à la gestion du patrimoine des collectivités locales, ont largement contribué à la détérioration de l'ensemble du matériel roulant.

3 - Anomalies et irrégularités dans la gestion du carburant

La Cour des comptes relève, par ailleurs, la mauvaise gestion qui a prévalu dans la distribution du carburant et engendré des perturbations au niveau des services utilisateurs, particulièrement de la division du nettoiement, largement tributaire de cette fourniture.

Certaines des anomalies revêtent le caractère de malversations puisque le carburant a été utilisé à des fins autres que celles pour lesquelles il était destiné. Plus de 20% des consommations totales d'essence durant les exercices 1994 et 1995 ont été faites au profit de certains agents du CUC et de particuliers.

Ces abus ont été rendus possibles par le mauvais système d'organisation mis en place pour l'approvisionnement et la distribution du carburant, ainsi que de l'absence de maîtrise de la gestion de ces fournitures.

La gestion du carburant s'est caractérisée, en effet, par l'absence de procédures transparentes et uniformes. Ainsi, jusqu'en 1996, ce produit était distribué directement par les pompes installées au niveau des différents sites et parcs à matériel, lesquels assuraient le

suivi des consommations chacun selon la forme qui l'agrée et sur des supports différents d'une entité à une autre. Parfois, les pièces justificatives des consommations n'existent même pas, comme c'est le cas au niveau de la décharge publique.

De plus, l'absence de carnets de bord des véhicules ne permet pas de suivre d'une manière rigoureuse les distances parcourues par chacun et donc les consommations réelles de chaque véhicule et engin. Ces défaiances dans la gestion d'une denrée aussi sensible que le carburant ont entraîné d'importants écarts injustifiés. En effet, le rapprochement effectué entre les consommations relevées au niveau des pompes et celles retracées dans les supports de suivi de l'utilisation du carburant a permis de déceler des écarts pour lesquels aucune justification n'a été présentée.

Ainsi, au titre des exercices 1994 et 1995, un volume de 20.000 litres d'essence a été distribué au niveau des pompes sans aucune justification. En outre, la reconstitution des consommations de gaz-oil a fait apparaître des écarts importants entre les quantités achetées et les quantités consommées. En l'absence de documents et d'informations fiables, ces écarts valorisés au titre des exercices 1994 et 1995 atteignent la somme de près de 360.000,00 DA pour le seul parc d'Alger - Nord, où les consommations ont été retracées à l'exception des autres parcs et sites pour lesquels les supports de suivi des consommations sont soit mal tenus, soit inexistant.

II - Absence de maîtrise de la collecte et du transport des ordures ménagères

La division de la propreté est chargée de réaliser toutes les opérations de balayage, de collecte, de transport et de traitement des déchets solides et ménagers. Hormis le fait que des perturbations dans les relations de travail au sein du service nettoiement dues aux revendications socio-professionnelles sont, pour partie, à l'origine des insuffisances constatées, la gestion anarchique du parc à matériel reste sans conteste le facteur déterminant dans le dysfonctionnement de cette structure.

En outre, il y a lieu de signaler que le CUC a eu à prendre en charge, en matière de nettoiement, un nombre de secteurs encore plus important que celui prévu réglementairement alors que ses moyens matériels effectivement en service étaient limités.

1 - Une extension du champ réglementaire d'intervention

Avant d'examiner les différents moyens dont dispose la direction du nettoiement, il y a lieu de remarquer que la compétence du conseil dans ce domaine s'étend en dehors du champ d'action fixé réglementairement. Circonscrit à 15 communes aux termes du décret exécutif n°90.207 sus-cité, celui-ci s'étend dans les faits, selon un rapport en date d'avril 1994 établi par le chef de la division de la propreté au niveau du CUC, à 28 communes de la wilaya d'Alger.

Ces treize (13) autres communes qui réglementairement n'entrent pas dans la constitution du CUC d'Alger relèvent d'autres conseils urbains de coordination qui n'ont pas été installés.

Or, faute de constitution de ces conseils et pour d'autres considérations qui tiennent à la faiblesse du matériel roulant adéquat et plus certainement encore aux traditions dans la gestion, le CUC d'Alger a continué à prendre entièrement en charge toute l'activité de nettoiement au niveau de la quasi-totalité de la capitale.

C'est dire toute la lourdeur et la complexité de la tâche qui lui incombe, ainsi que l'importance quantitative des moyens matériels qui doivent être mis en place.

Bien que le texte sus-cité prévoit une participation des communes composant le CUC sous forme de contribution financière et de mise en oeuvre de moyens et services en contrepartie de l'accomplissement par le conseil de missions au profit de celles-ci, cette forme de participation des collectivités reste insignifiante, voire même nulle, comme c'est le cas pour la commune de Bab-El-Oued où aucun de ses camions n'est mis à la disposition du CUC pour contribuer au nettoiement.

2 - Des moyens humains et matériels pléthoriques

La division de la propreté constitue la structure la plus importante du conseil avec plus de 2500 employés affectés au service nettoiement, répartis en plusieurs subdivisions englobant une ou plusieurs communes.

Au vu du nombre considérable d'employés dans cette structure mis en rapport, d'une part, avec le nombre de véhicules en service pour les besoins de cette activité et, d'autre part, le nombre de communes entrant dans le champ de compétence du service nettoiement, la question s'est posée de savoir dans quelles conditions le CUC réalise la mission qui lui est confiée dans ce domaine.

L'analyse de l'ensemble de ces moyens révèle de prime abord une contradiction puisqu'il est permis de constater que les moyens humains et matériels réservés à cette activité sont surdimensionnés, alors que l'objectif recherché n'est que partiellement réalisé.

Un examen plus approfondi des effectifs de la subdivision du nettoiement, fait apparaître que, malgré leur nombre important, ceux-ci ne sont pas tous affectés directement à cette activité. C'est ainsi que 140 agents, recrutés en qualité d'éboueurs avec octroi du salaire et des avantages liés à la fonction, occupent le poste d'agent de bureau, tandis que près de 800 éboueurs sont en position de détachement au niveau d'autres structures du CUC d'Alger, soit environ 20% de l'effectif global affecté au service du nettoiement.

Il en est de même pour les chauffeurs où sur un effectif de 500, seuls 120 travaillent réellement en cette qualité.

De ce fait, le service du nettoiement ne fonctionne pas réellement avec le nombre d'employés qui y sont affectés.

Par ailleurs, sur le plan des moyens matériels, il y a lieu de remarquer que l'immobilisation de plus de la moitié du parc roulant existant au niveau du CUC, due aux fréquentes pannes, a engendré un déficit chronique en matière de véhicules et engins nécessaires à la collecte des ordures ménagères puisque, sur un total de 219 véhicules affectés au service de nettoiement, 74 seulement sont en état de marche, autant en panne et le reste, soit 71 véhicules, en instance de réforme.

Malgré ces immobilisations et la demande toujours croissante en matériels roulants, il convient de noter que le CUC a procédé à l'affectation de certains véhicules, notamment des camions à d'autres organismes et en particulier aux communes. Une partie de ces véhicules n'est pas encore récupérée, alors que ceux ayant réintégré le parc sont, pour la plupart, soit en panne, soit en état de carcasse et proposés à la réforme.

Ainsi, il apparaît que des moyens importants sont mis en œuvre par le CUC pour la réalisation de cette mission. Cependant l'objectif visé qui est le ramassage et le transport des ordures ménagères de la ville et d'une manière générale le nettoiement de la capitale, n'a pas été atteint. Les résultats obtenus dans ce domaine restent encore en deçà de ce qui est recherché.

3 - Anomalies et irrégularités dans la mise en œuvre du recours au secteur privé

Devant les difficultés rencontrées en matière d'utilisation des moyens matériels et afin de pallier les carences en ces moyens, mais aussi et surtout de réaliser dans les délais et conditions requis les objectifs qui lui sont assignés, le CUC a eu recours entre 1991 et 1995 à la location de camions privés pour la collecte et le transport des ordures ménagères.

Cette solution qui ne constitue qu'un palliatif conjoncturel a été justifiée par les ordonnateurs du CUC dans leurs réponses au rapport de vérification de la Cour qui estiment que le recours à la location d'engins privés s'explique par les conditions sécuritaires particulièrement difficiles durant les années 1992 à 1994. L'accès à certains quartiers pour les véhicules de la ville n'étant pas indiqué, suite à la disparition de 11 camions et l'incendie de 18 autres au niveau de la décharge publique.

Ils soulignent également que cette solution a été décidée par la tutelle pour atténuer les tentatives de grèves déclenchées par les travailleurs de la ville.

Cependant, si les explications avancées par ces responsables sont objectives, il convient de noter que la solution choisie a été facilement admise par les responsables du CUC qui n'ont pas tenté de la gérer d'une manière rationnelle.

Or aucun des aspects de ce moyen de réalisation n'a fait l'objet d'une quelconque attention de la part des gestionnaires concernés.

La procédure mise en place pour la location des camions et engins privés est de nature à permettre sinon à faciliter les abus et les irrégularités.

C'est ainsi, en effet ,que les critères de choix des transporteurs n'ont pas été au préalable clairement définis et établis; la sélection du transporteur est effectuée suivant l'appréciation personnelle des responsables des services du nettoiement et du parc à matériel.

Les locations ont été effectuées sur la base de simples conventions verbales bien que les prestations de service aient duré plusieurs années avec les mêmes fournisseurs et sans qu'aucun contrat n'ait été établi conformément à la réglementation en vigueur.

De ce fait les tarifs de location n'ont jamais été approuvés par délibération dans le cadre d'un contrat de prestation de service.

En réponse à cette dernière observation, les anciens secrétaires généraux du CUC invoquent le fait que le recours à la location de camions se fait dans les cas d'urgence exceptionnelle et que la prise d'une délibération nécessite un temps assez long pour sa préparation et son adoption par la tutelle.

Ils admettent les remarques faites par la Cour tout en avançant le fait que les critères sont étudiés et alignés sur ceux en vigueur,appliqués par les entreprises de transport et par toutes les communes de la wilaya d'Alger.

La Cour ne peut se contenter de ces arguments qui n'ont pas de fondement dans la mesure où aucun cahier des charges n'a été établi pour ce type de prestations de services faisant appel à l'activité privée.

En plus de ces insuffisances, il a été également constaté qu'aucun suivi et contrôle rigoureux de la prestation de service n'a été mis en place. L'établissement par les services du nettoiement d'un exemplaire unique du document retraçant l'activité du transporteur qui, de surcroît, est conservé à son seul niveau ne permet ni de vérifier les informations qui y sont portées, ni de les confronter en cas de contestation et de litige.

Par ailleurs, la vérification des dépenses inscrites au chapitre concerné du budget du C.U.C relatif à l'exercice 1995 a permis de relever que des prestations ont été payées en l'absence de pièces probantes. Enfin, il convient de souligner que l'aspect financier n'a pas été considéré comme une priorité majeure pour les gestionnaires du conseil.

Bien que le coût engendré par le recours exagéré à la location de camions privés ait été élevé, il n'a jamais constitué une contrainte pour les gestionnaires. A titre d'exemple, pour la seule subdivision de Sidi-M'hamed, celui-ci s'élève mensuellement à plus de 1.000.000,00 DA, calculé sur la base d'un prix moyen de 2000/DA par jour.

Cette remarque s'applique valablement pour les autres subdivisions du conseil. En définitive, si le recours à la location privée se justifie dans certains cas, il demeure la plupart du temps excessif en raison des grandes potentialités du conseil en moyens humains et matériels.

Nonobstant le nouveau cadre organisationnel de la wilaya d'Alger instauré par le décret exécutif n°96-417 du 20 novembre 1996 relatif au fonctionnement de l'administration de la wilaya d'Alger, la Cour recommande à l'ordonnateur :

■ En matière de gestion du parc roulant de l'ex-CUC

- de veiller à la prise en inventaire de tout le matériel ayant appartenu à l'ex-CUC d'Alger et au suivi rigoureux de sa gestion sous ses différents aspects d'affectation et de maintenance, en application du décret n°91.454 du 23 novembre 1991 fixant les conditions et modalités d'administration et de gestion des biens du domaine privé et du domaine public de l'Etat ;

- de veiller à mettre en place les instruments de gestion et de contrôle permettant une utilisation rationnelle du carburant.

■ En matière de collecte et de transport des ordures ménagères

- de veiller à assurer dans des conditions optimales de gestion l'activité de nettoiement au niveau de la capitale notamment par :

. l'instauration de procédures transparentes, en vue d'une meilleure prise en charge de cette activité par tous les intervenants et d'un contrôle rigoureux ;

. le respect des règles régissant les relations contractuelles avec les prestataires de services publics ou privés.

RÉPONSE DU GOUVERNORAT DU GRAND-ALGER

L'examen par nos services de votre note d'insertion relative au <<CUC d'Alger et la gestion du service public de nettoiement>> suscite les observations suivantes pouvant être classées en deux rubriques :

- la mauvaise gestion du parc à matériel ;
- la non-maîtrise de la collecte et du transport des ordures ménagères.

I - La gestion du parc roulant

En matière de gestion du parc roulant, sur laquelle votre rapport a particulièrement insisté, il convient de préciser que l'EPIC NETCOM a procédé, dès les premiers mois de sa création aux correctifs nécessaires, à travers une réorganisation technique et administrative de ses structures.

Ainsi, la mise en place d'un département habilité à centraliser les décisions en vue d'une meilleure coordination et harmonisation de l'action de l'établissement a permis à ce dernier d'assurer dans de meilleures conditions :

- la maintenance des véhicules et engins,
- la gestion technique et administrative des véhicules et engins,
- l'implication de l'ensemble du parc roulant,
- la gestion de six (06) parcs à matériels et deux (02) décharges publiques.

Concernant l'acquisition et la gestion des pièces de rechange, et contrairement à l'organisation antérieure, cette tâche a été confiée au département commercial qui, entre autres attributions, assure la centralisation des commandes ; les approvisionnements s'effectuant en fonction des besoins exprimés par le département matériel.

Pour ce qui est de la maintenance du parc roulant "NETCOM" dispose actuellement de 334 véhicules motorisés "tous types confondus" (véhicules lourds et légers, engins, dumpers et mobylettes) répartis comme suit :

- 195 véhicules du C.U.C d'Alger non encore transférés au patrimoine de l'entreprise.
- 36 véhicules affectés par la wilaya en 1997 non encore régularisés.
- 16 véhicules affectés par la direction de l'hydraulique de la wilaya d'Alger non encore régularisés.
- 87 véhicules, dumpers et mobylettes, patrimoine de NETCOM.

Les trois premières catégories de véhicules et engins feront l'objet de régularisation de transfert de patrimoine dans les prochains jours.

Quant aux différentes remarques soulevées à juste titre sur l'état et la maintenance du parc roulant, il convient de signaler, qu'en raison des problèmes hérités de l'ex C.P.V.A, NETCOM a élaboré et mis en oeuvre par étapes une politique de préservation et de maintenance du patrimoine roulant s'appuyant sur la méthodologie suivante :

- recensement du parc à matériels avec registre et photos détaillées par véhicule ;
- réforme et vente de 284 véhicules "hors usage" en mai 1997 ;

- opération de rénovation engagée avec la S.N.V.I en septembre 1996 pour 25 véhicules et 33 camions de bennes tasseuses récupérés de la réforme dont, huit (8) ont été réparés et 17 en cours de réparation ;

- réparation interne avec les moyens de l'entreprise de dix (10) bennes tasseuses, sept (07) camions et quatre (04) engins ;

- mise en place de carnets de bords obligatoires ;

- ouverture de registres côtés et paraphés portant inventaire du parc roulant.

II - Le fonctionnement du service de nettoiement

Le rapport mentionne que le champ de compétence du service de nettoiement est au terme du décret n°90-207 limité aux 15 communes alors qu'en fait il s'étend sur 28 communes.

Cette situation est due au fait que parmi les cinq (05) conseils urbains de coordination (CUC), seul celui d'Alger a effectivement été constitué pour succéder au C.P.V.A.

Dès lors, NETCOM créé par le CUC a maintenu son champ d'action aux 28 communes qui, dans le cadre de la mise en oeuvre du statut particulier du gouvernorat d'Alger ont été érigées en arrondissements urbains.

Depuis, les performances de NETCOM n'ont pas cessé de s'améliorer puisque le rythme des rotations de NETCOM se multiplie pour tenir compte des besoins de la capitale.

A titre d'exemple, les secteur d'Alger-Centre étaient desservis par deux (02) véhicules/jour en 1996, alors que maintenant la collecte se fait par 12 véhicules (les rues Ben M'hidi, Didouche Mourad et les grands boulevards sont collectés plusieurs fois par jour sans compter les rotations nocturnes).

Quant au volet gestion administrative des véhicules, il est à signaler que depuis l'avènement de NETCOM, le bureau "assurances" travaille en étroite collaboration avec le bureau de "gestion et inventaire" des parcs à matériels afin d'assurer un suivi permanent du parc roulant et le cas échéant interrompre les polices d'assurances des véhicules en pannes et ce, par souci d'économie.

A propos des véhicules importés par la D.H.W.A et ceux acquis par la wilaya d'Alger, "NETCOM" a saisi les autorités concernées et la régularisation de l'opération transfert interviendrait incessamment pour éviter leur immobilisation en 1998 faute d'assurance.

Concernant la tenue de l'inventaire, elle s'est matérialisée par :

- la mise en place de l'outil informatique pour une gestion plus rigoureuse ,

- l'ouverture de registres côtés et paraphés par le département "matériels" pour le suivi des véhicules dont la situation se présente comme suit :

- 913 véhicules patrimoine déclaré par le CUC en 1995.

- 434 véhicules réformés et vendus par le CUC en 1994.

- 284 véhicules réformés et vendus par le CUC en mai 1997.

Soit un total de 718 véhicules vendus par le CUC d'Alger.

Dès lors, l'écart de 259 véhicules signalés dans le rapport comme manquant, se trouve en réalité compris parmi les véhicules réformés et vendus au nombre de 718.

Le parc de véhicules géré actuellement par "NETCOM" au nombre de 334 se décompose comme suit :

- 195 véhicules du CUC

- 87 véhicules patrimoine de NETCOM
- 36 véhicules de la wilaya (DAL)
- 16 véhicules de la D.H.W.A.

En matière de carburant, consécutivement aux remarques et recommandations de la Cour des comptes, "NETCOM" a procédé à la suppression des pompes gaz-oil et essence du parc central en avril 1996 puis a procédé à leur réouverture le 8 avril 1997, suite à l'acquisition de nouveaux véhicules et à la création d'un groupe d'intervention afin de parer aux besoins des véhicules lourds et des moteurs de citernes pour l'essence.

Cependant, la gestion de la consommation du carburant a donné lieu à l'ouverture de registres côtés et paraphés avec inscription des entrées et sorties journalières de chaque pompe, accompagnées de la signature du service utilisateur.

Cette mesure a été renforcée par la mise en place de bons individuels de carburant par véhicule pré-numérotés et portant signature du responsable de la gestion et conservés par le pompiste pour un éventuel contrôle et recouvrement.

La quantité de carburant restante dans la cuve est, quant à elle consignée quotidiennement sur un registre accompagné des documents de liaison de NAFTAL.

Pour la consommation de carburant par bons d'essence NAFTAL, celle-ci se trouve aujourd'hui réservée aux seuls véhicules de services ou agents de l'entreprise utilisant leurs moyens propres pour les besoins du service, exception faite des acquisitions pour le compte du CUC effectuées sur commande et payées par chèques ; ce type d'opération est appelé à disparaître en fin d'année avec la suppression du CUC et son intégration dans le gouvernorat d'Alger.

3 - Le volet sous -traitance du transport des ordures ménagères

Concernant ce point soulevé dans le rapport, l'objectif de NETCOM est d'aboutir à l'indépendance totale vis-à-vis de la location des véhicules privés pour la collecte et le transport des ordures ménagères. Cet objectif primordial sera atteint avant la fin de l'année en cours, avec la réception de 17 véhicules en réparation à la S.N.V.I et la remise en état par les moyens propres de ceux provisoirement en panne, ce qui permettra même à NETCOM d'étendre son champ d'action aux communes de Ben-Aknoun, Mégharia, Béni-Messous et Bab-Ezzouar.

En tout état de cause, le recours momentané aux moyens privés ne doit être qu'exceptionnel conformément au cahier des charges type établi à cet effet.

Ceci dit, l'EPIC-NETCOM ne perd pas de vue sa mission principale et l'objet de son existence, à savoir la propreté et la salubrité de la capitale.

En effet, l'établissement a innové en la matière par la mise en place d'un dispositif d'études et d'organisation du suivi quotidien des opérations liées à la prestation et ce concrètement par :

- un renforcement des équipes de rotations et de balayage des principales artères de la capitale ;
- la réorganisation de la prestation de collecte et de balayage de nuit dans les circonscriptions administratives du gouvernorat ;
- la mise en place de système de mouvement de la situation du personnel technique permettant une gestion performante des missions de collecte et de balayage et une plus grande transparence dans la gestion des effectifs.

La vérification des différents systèmes de gestion mis en place par l'EPIC-NETCOM, à la lumière des recommandations de la Cour des comptes et leur concrétisation, permettent de conclure avec certitude, que NETCOM accorde une attention toute particulière aux insuffisances du passé afin de déployer tous ses efforts pour apporter les correctifs utiles et nécessaires à une gestion plus rationnelle de la collecte et du nettoiement des ordures ménagères sous le haut patronage du gouvernorat du Grand-Alger.

TROISIÈME PARTIE

LES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

07 - L'OFFICE NATIONAL DES PUBLICATIONS SCOLAIRES

L'importance du livre scolaire, en tant qu'outil pédagogique déterminant la politique scolaire, a conduit la Cour des comptes à s'intéresser à l'activité de l'Office National des Publications Scolaires (O.N.P.S) créé par décret exécutif n° 90.11 du 01 janvier 1990 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (E.P.I.C), suite à la restructuration de l'Institut Pédagogique National (I.P.N).

Il ressort de l'exposé des motifs du texte de création de cet Office que le but de la restructuration de l'IPN était de décharger ce dernier de ses attributions en matière de production et de diffusion des moyens pédagogiques qui ont fini, au fil des années, par reléguer au second plan sa fonction de conception et de recherche pédagogique.

C'est ainsi que l'ONPS s'est vu charger d'assurer, sous la tutelle du ministère de l'éducation, en étant doté en conséquence d'importants moyens matériels et financiers, de :

- l'impression, l'édition et la diffusion des ouvrages, manuels, revues et documents écrits, ainsi que tous autres supports didactiques ;
- la duplication, l'édition et la diffusion d'ouvrages, manuels et documents étrangers à usage scolaire pédagogique traduits ou adaptés, dans le respect de la réglementation en la matière ;
- l'impression et la diffusion du bulletin officiel de l'éducation et de tous autres documents à usage scolaire.

A ce titre, la Cour des comptes a été amenée à relever des lacunes et insuffisances dans la production et la distribution du livre scolaire, ainsi que des anomalies en matière d'organisation et de fonctionnement de l'Office.

I - lacunes et insuffisances dans la production et la distribution

Créé pour prendre particulièrement en charge l'activité de production (avec un volume annuel moyen de l'ordre de 20.000.000 d'ouvrages destinés à répondre aux besoins de près de 8 millions d'élèves répartis à travers 18.000 établissements scolaires : technicums, lycées, écoles fondamentales, annexes des écoles fondamentales) et la distribution du livre scolaire précédemment dévolue à l'IPN, l'Office s'est trouvé progressivement confronté à une situation de surstockage d'ouvrages scolaires résultant particulièrement de la non - prise en compte des besoins réels des utilisateurs, en qualité et en quantité.

Cette situation est due au fait que ni l'Institut Pédagogique National (IPN), ni le ministère de tutelle n'ont pu jouer leur rôle respectif en matière de conception , de recherche pédagogique et d'évaluation des besoins exprimés par les structures décentralisées.

1 - Production

La production d'ouvrages qui ne repose sur aucune évaluation précise des besoins est assurée par des moyens de production qui ne sont utilisés qu'à un faible taux de leur capacité.

1.1 - Absence de rigueur dans la détermination des besoins

Le programme de production est établi sur la base de données fournies par les établissements scolaires et repose sur l'état prévisionnel de leurs effectifs et sur le bilan matière.

- Au mois de novembre de chaque année, les effectifs scolaires arrêtés par les directions de l'éducation des wilayate sont communiqués aux Centres Régionaux de Diffusion et de la Documentation Pédagogique (C.R.D.D.P) qui les transmettent à la sous-direction de la distribution de l'Office ;
- A la fin de chaque exercice, les C.R.D.D.P établissent leur bilan matière et l'adressent à l'Office en mentionnant le stock initial, les quantités reçues, les quantités diffusées et le stock final. Le programme est arrêté par titre et par classe.

Pour les campagnes 93/94, 94/95 et 95/96 la production s'est basée sur les effectifs scolaires suivants :

- Année 1993 / 1994 7.400.000 élèves
- Année 1994 / 1995..... 7.335.899 élèves
- Année 1995 / 1996..... 7.556.898 élèves

Sur ces besoins recensés par la sous-direction de la distribution et exprimés par les directions de l'éducation, un plan de charge a été arrêté et transmis à la sous-direction de la production pour sa réalisation.

Néanmoins, les besoins initialement exprimés et arrêtés subirent des modifications à la baisse, à l'initiative de ces mêmes directions de l'éducation après tirage, se traduisant par des écarts élevés comme le montre le tableau ci-après:

Titres	Besoins exprimés	Tirages effectués	Besoins corrigés	Tirages excédentaires
92/93				
Sciences naturelles 9 A.F	100.000	100.000	0	100.000
Histoire 9 A.F	100.000	100.000	0	100.000
95/96				
Étude de milieu 4 A.F	400.000	400.000	150.000	250.000
Lecture arabe 5 A.F	418.000	418.000	380.000	38.000
Étude de milieu 5 A.F	350.000	350.000	200.000	150.000
Étude de milieu 6 A.F	300.000	300.000	170.000	130.000
Maths 8 A.F	100.000	100.000	70.000	30.000
Maths 9 A.F	100.000	100.000	40.000	60.000
Géographie T1 1 AS	30.000	30.000	20.000	10.000

Ces écarts dus à des besoins insuffisamment estimés par les directions de l'éducation ont à chaque fois accru les stocks d'ouvrages.

Par ailleurs, des modifications ont touché plusieurs fois des titres sans que la tutelle n'en fasse état en temps opportun auprès des directions de l'éducation, faussant ainsi les prévisions de production de l'Office. Il a été relevé, à cet effet, qu'une impression importante de titres a été modifiée deux ou trois fois après production.

A titre d'exemple :

- 55 titres sur 64 ont été modifiés au cours de la campagne 92/93;
- 43 titres sur 79 ont été modifiés au cours de la campagne 93/94 ;
- 32 titres sur 110 ont été modifiés au cours de la campagne 94/95 ;
- 80 titres sur 87 ont été modifiés au cours de la campagne 95/96 ;

D'autres titres ont été annulés, une fois le programme de production arrêté :

- 36 titres au cours de la campagne 92/93 ;
- 06 titres au cours de la campagne 93/94 ;
- 01 titre au cours de la campagne 94/95 ;
- 15 titres au cours de la campagne 95/96 .

Tous ces changements montrent à l'évidence l'insuffisante maîtrise de la programmation de la production qui n'est fondée ni sur l'évaluation de la demande réelle du livre scolaire, ni sur les stocks existants, outre les modifications du contenu pédagogique du livre scolaire dont la responsabilité incombe à la fois à la tutelle et à l'Institut Pédagogique National (I.P.N).

C'est ainsi que pour la campagne 1995/1996, sur des besoins exprimés et corrigés à hauteur de 20.761.000 ouvrages, il a été produit 21.739.254 soit une surproduction de 978.254, alors que les stocks existants au terme de la campagne 1994/1995 étaient de 10.446.950 ouvrages.

Cet exemple illustre, si besoin est, une situation qui perdure et ne s'explique pas du fait que l'Office s'est spécialisé dans la production des manuels scolaires.

1.2 - Mauvaise gestion des stocks

Les stocks d'ouvrages scolaires s'élevaient lors de la campagne 1995/1996 à seize (16) millions, correspondant à un montant de 944.280.509 DA et représentant un taux de près de 74 % de la production.

Leur évolution, examinée sur plusieurs campagnes, se présente comme suit :

Campagne	Production	Stocks	Taux: stocks sur production
1992 / 1993	22.870.536	12.730.409	55,70%
1993 / 1994	14.531.344	12.158.662	83,76%
1994 / 1995	21.739.470	10.446.950	48,05%
1995 / 1996	21.739.254	16.002.032	73,61%

Ces stocks représentent en termes de production près de neuf (9) mois d'activités pour la campagne 1995/1996 et dix (10) mois pour la campagne 1993/1994. Ils sont constitués, d'une part, d'ouvrages dont le contenu n'est pas adapté au programme et, d'autre part, d'ouvrages résultant d'une surproduction.

La première catégorie de stocks due à des modifications de programme par la tutelle ne parvenant pas ou parvenant en retard à l'ONPS est formée de stocks morts entraînant une perte sèche pour l'ONPS.

La deuxième catégorie résulte d'une surproduction induite par une mauvaise programmation des besoins de la campagne par l'ONPS qui ne tient pas compte des stocks existants dégagés des campagnes précédentes pour l'élaboration de son programme de production.

Par ailleurs, il est observé que la gestion de ces stocks est mal assurée :

- la comptabilité matières n'est pas tenue, ce qui ne permet pas de déterminer leur coût de production ;
- l'inventaire de ces stocks n'est pas réalisé et ce en violation des articles 20 et 21 de l'arrêté du 23 Juin 1975 du ministère des finances relatif aux modalités d'application du plan comptable national .

Il est pour le moins inexplicable que la gestion des stocks durant des années n'ait à aucun moment suscité l'attention des responsables de l'ONPS ou de la tutelle pour prendre les mesures de redressement nécessaires.

1.3 - Capacités de production sous-exploitées

La production prise en charge par les trois (03) unités de l'Office se caractérise par une sous-utilisation des capacités de production et des contraintes liées à leur maintenance.

- Le complexe des arts graphiques d'El -Achour

Le complexe dispose de deux (02) systèmes d'impression, un ancien souvent à l'arrêt et un nouveau acquis en 1994.

- l'ancien système pré-press dont les différentes phases dans la production se caractérisent par :

* la photogravure qui permet la reproduction des documents opaques (textes ou photos) dont le fonctionnement est faible à cause des pannes fréquentes;

* la photocomposition assurant les opérations de traitement de textes, connaît des pannes fréquentes et ne fonctionne qu'à 50 % de ses capacités;

* l'imprimante laser en panne depuis 1993 obligeant l'Office à recourir à une flasheuse "laser comp" qui nécessite des produits indisponibles en Algérie et dont l'importation revient très cher.

Par ailleurs, l'activité de photocomposition et de photogravure connaît des périodes creuses de plusieurs mois chaque année : octobre à mai. Le travail se concentre sur une période réduite (juin à septembre).

La capacité de production est sous-utilisée. Le complexe des arts graphiques utilise un effectif de vingt-sept (27) agents dont dix (10) opérateurs de saisie sur cette période limitée de l'année pour lesquels des charges élevées sont supportées toute l'année par l'ONPS sans contrepartie.

Les prestations de service réalisées ainsi que le montant facturé pour les tiers en 1995 s'élevant à 58.131,92 DA sont dérisoires.

Ainsi, le rendement des équipements de production est très réduit. De plus, ces équipements connaissent de fréquents arrêts qui limitent leur utilisation, contraignant ainsi l'Office à recourir au prélèvement de pièces de certaines machines pour la remise en état d'autres machines.

- Le nouveau système P.A.O (publication assistée par ordinateur ou nouveau système pré-press)

Mis en place en août 1994, ce système se distingue par une installation électronique complexe intégrant la photogravure, la photocomposition et le montage.

Cet équipement perfectionné et coûteux est sous-utilisé pour deux raisons dues à des négligences manifestes des responsables de l'Office :

- une formation non assurée et une documentation technique adaptée non disponible ;
- une omission des fontes en arabe pour les symboles mathématiques contraint l'ONPS au recours à "l'ancien système" pour la saisie des textes de mathématiques en arabe.

Sur les observations de la Cour, le directeur général de l'ONPS considère que des équipements datent de 1980 et nécessitent un entretien continu qui est fonction de la disponibilité de la pièce détachée inexistante sur le marché national ; pour assurer la production, il a été procédé à l'acquisition d'une chaîne pré-press très performante prenant une avance de 10 ans sur les équipements existants sur le territoire national.

• L'imprimerie de Belouizdad

L'imprimerie de Belouizdad a été érigée en unité de production en octobre 1992 et dirigée par un cadre ayant rang de sous-directeur ; elle emploie 160 personnes et dispose d'un matériel d'impression et de reliure en bon état de fonctionnement.

Cependant, le taux d'utilisation de ses capacités de production n'est pas très élevé et régresse d'une campagne à l'autre. De 76 % pour la campagne 1993/1994, il est passé à 69 % pour la campagne 1994/1995 pour descendre à 58 % lors de la campagne 1995/1996.

Le directeur général considère que les taux mentionnés plaident en faveur d'une bonne santé de l'unité et qu'ils pourraient être relevés si d'autres travaux (imprimés BAC et BEF) avaient été pris en compte.

Cette affirmation ne justifie pas le faible rendement de cette unité dont l'essentiel des travaux concernent la production de "manuels", les autres travaux ne sont réalisés qu'à titre accessoire et complémentaire. Ces travaux rentrent en fait dans l'activité de l'atelier des travaux de "labeur".

• L'atelier des travaux de labeur (Belouizdad)

Cet atelier spécialisé pour les imprimés administratifs, scolaires et travaux divers est doté d'un équipement en grande partie en panne et déjà amorti. Malgré cet handicap, il a toutefois réalisé des travaux pour les établissements scolaires (attestations de travail, certificats de scolarité, attestations de transferts...) pour l'Office National des Examens et Concours (certificats du bac, cartes, convocations...) et pour l'Inspection Académique d'Alger (cartes professionnelles).

La plus grande opération réalisée reste la confection d'imprimés pour le compte de la Banque de Développement Local (BDL) pour une valeur de 28.925.000,00 DA, dont la commande passée en 1994 n'a été livrée qu'en 1995 suite à deux mises en demeure de la BDL.

L'atelier réalise également d'autres travaux de labeur (feuilles d'examen, fiches de synthèse, affiches, documents à grand tirage, etc...).

Ce qui montre que les capacités de production de l'Office peuvent être optimalement utilisées.

1.4 - Non-prise en charge de l'activité d'édition

Bien qu'elle fasse partie des missions principales de l'ONPS, l'activité d'édition n'est pas prise en charge. L'article 4 du décret de création prévoit en effet que l'ONPS a pour charge l'édition de revues, documents, ainsi que tout autre support didactique et manuels et documents étrangers à usage scolaire pédagogique traduit ou adapté.

L'Office continue de solliciter, parfois sans résultats, l'IPN pour la communication de programmes et de nouveaux titres pour en tenir compte dans la production ; cependant, il est constaté qu'il ne fait aucun effort de prospection auprès d'autres organismes et d'auteurs d'ouvrages pour améliorer l'édition.

Seul un ouvrage a été édité depuis la création de l'Office (physique 1ère A.S.) dont la parution prévue pour la campagne 1996/1997 se trouve toutefois confrontée aux modalités de règlement des droits d'auteur en raison d'un défaut de texte d'application.

L'absence de prise en charge de cette mission n'est pas sans conséquence sur la gestion de l'Office.

Les moyens d'édition dont dispose l'ONPS ne sont pas exploités et se traduisent par une immobilisation des équipements qui engendre inévitablement un manque à gagner.

Le directeur général admet que l'édition n'est pas prise en charge et précise qu'elle fait l'objet d'une réflexion au niveau de la tutelle.

2 - Distribution

L'une des faiblesses de la distribution réside, d'une part, dans l'absence d'une direction chargée de la commercialisation et de la distribution du livre scolaire et de la coordination avec les structures de distribution internes et externes à l'ONPS et, d'autre part, dans la fixation du prix de vente du livre scolaire sur la base d'une étude de prix.

L'organisation de la diffusion jusqu'à la campagne scolaire 92/93 s'articulait autour des 48 C.R.D.D.P et des trois centres régionaux : Blida, Oued Rhiou et Sétif.

Après la fermeture du centre régional de Blida et la destruction par incendie du centre régional de Oued Rhiou, cinq centres de transit et un dépôt central ont été ouverts.

De plus, d'autres canaux mis en place par l'Office au moyen de la formule dépôt / vente auprès de l'OPU, de l'ENAL, de librairies privées et du point de vente Zighout Youcef, assurent également la distribution. Le taux moyen de couverture des besoins en matière de distribution assuré par ces divers réseaux se situe autour de 95 %, alors que la production d'une manière générale dépasse les besoins exprimés.

L'acheminement des manuels vers les centres régionaux s'effectue par les moyens propres de l'Office.

Il y a lieu de relever que si la distribution est assurée par un réseau diversifié couvrant la quasi totalité des besoins des établissements, il reste que les livraisons faites par les C.R.D.D.P au profit des directions de l'éducation ne donnent pas lieu à facturation.

Cette pratique ne permet pas à l'ONPS de connaître le montant réel des ventes d'ouvrages et peut faciliter la disparition de manuels. Cette situation est en outre aggravée par l'absence d'une comptabilité matières et d'un défaut de rapprochement en matière de vente entre les différentes structures de distribution.

2.1 - Discordances des données fournies par les structures de production et celles de distribution

Des discordances sont relevées entre les données fournies par la sous-direction de la production et la sous- direction de la distribution.

A cet égard, il a été relevé pour la campagne 1995/1996 un écart de de 5.564.960 ouvrages entre :

- la production fournie par la sous- direction production.....21.721.674
- la production reçue par la sous- direction distribution.....16.156.714

Par ailleurs, des titres produits suivant des quantités portées sur l'état de la sous-direction de la production et livrés à la sous-direction de la distribution ne figurent pas sur les situations arrêtées par la sous-direction de la distribution, tels :

- anglais 4ème AF.....quantité 50.830
- lettres arabe 3ème AF..... quantité 25.200

2.2 - Non-conformité des prix aux barèmes

Les prix fixés par l'Office, approuvés par la tutelle sont déterminés selon un barème élaboré par la sous-direction commerciale sur la base des paramètres : prix de la matière première, salaires, charges indirectes, marge bénéficiaire, ne sont pas rigoureusement appliqués.

A cet égard, il a été relevé des différences de prix pratiqués au cours de l'année scolaire 1995/1996 concernant certains ouvrages.

Exemple :

- lecture française 8 AF prix de cession 65,00 DA, prix barème 58,90 DA
- lecture arabe 4 AF prix de cession 65,00 DA, prix barème 110,90 DA
- lecture arabe 6 AF prix de cession 65,00 DA, prix barème 140,45 DA

Alors que le prix figurant sur le barème de certains manuels est sous-évalué, le prix d'autres manuels est multiplié par 1,8 ou 2,3. Le caractère aléatoire des prix ne permet pas de cerner la marge bénéficiaire de l'Office et de connaître le prix réel des ouvrages.

II - Anomalies dans l'organisation et le fonctionnement

1 - Organisation et fonctionnement des services inadéquats

En application de l'article 12 du décret de création précité l'organisation interne de l'ONPS devait être approuvée par le conseil d'orientation.

L'organigramme proposé a été approuvé par le conseil avec des réserves qui n'ont jamais été levées ; elles se rapportent à la détermination des postes de travail et à la définition et à la description des fonctions.

Par ailleurs, certaines structures importantes prévues par l'organigramme ne sont pas dotées de responsables, telles la direction de production, la direction commerciale, la sous-direction de la comptabilité (direction financière et comptable) au niveau central, la direction technique au niveau de l'imprimerie de Belouizdad.

Cette situation a fait que le directeur général concentre les fonctions les plus importantes de l'Office, non sans incidence sur le fonctionnement de ces structures au sujet desquelles il est relevé l'absence de prise en charge réelle et efficace des activités relevant des domaines de leur compétence.

Cette insuffisance qui n'a pas été justifiée par le directeur général de l'ONPS, si elle n'est pas corrigée, continuera à perturber le fonctionnement de l'Office.

2 - Conseil d'orientation non fonctionnel

Il a été relevé que le conseil d'orientation, l'un des organes les plus importants de l'ONPS n'est pas opérationnel, malgré l'importance des missions qui lui sont dévolues.

Ce conseil doit, en application de l'article 12 sus-cité, délibérer notamment sur:

- l'organisation interne et le règlement intérieur de l'Office ;
- les programmes de travail annuels et pluriannuels ainsi que le bilan d'activité de l'année écoulée ;
- les états prévisionnels de recettes et de dépenses et les comptes de l'Office ;
- la passation des marchés ;
- les projets d'extension, d'aménagement ou d'acquisition au profit de l'Office ;
- l'acceptation de dons et legs.

Mis en place dès la création de l'Office, ce conseil n'a tenu qu'une seule réunion, alors que, selon le texte de création, il doit tenir au moins deux sessions ordinaires par an.

Cette unique réunion a porté sur l'examen du projet d'organigramme de l'Office qui a donné lieu à d'importantes réserves pour lesquelles il n'y a pas eu de suite; le conseil ne s'étant plus réuni depuis.

En l'absence de ce conseil, le directeur général a été amené à prendre des décisions en dehors du cadre réglementaire.

Les raisons invoquées par la tutelle pour expliquer le non-fonctionnement du conseil, à savoir : l'instabilité des services centraux du ministère, ne peuvent justifier la défaillance relevée, cette tutelle étant tenue de veiller à la mise en place et au fonctionnement d'un organe aussi important.

3 - Transfert du patrimoine inachevé et défaut d'établissement des états financiers

Le décret exécutif de création cité ci-dessus fixe les modalités de transfert du patrimoine entre l'I.P.N et l'O.N.P.S.

A la date du contrôle (février 1996), cette opération n'a pas été menée à son terme et l'Office fonctionne sans que son patrimoine ne soit connu. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation :

- la liste d'inventaire qui devait être fixée conformément à l'article 21 alinéa 2 dudit décret par arrêté interministériel a été établie par simple décision de la tutelle.

Outre son caractère non conforme, cette décision prévoit la détermination des éléments patrimoniaux sur la base de P.V. contradictoires entre l'IPN et l'ONPS sans spécifier les biens à transférer ; elle fixe la part revenant à chaque établissement en termes de pourcentage ; dans les faits, certains équipements sont toujours détenus en totalité par l'IPN;

- la commission prévue à l'article 21 alinéa 1 devant assurer l'inventaire quantitatif, qualitatif et estimatif et regroupant des membres désignés conjointement par les deux ministères n'a pas été mise en place;

• le bilan de clôture des activités et des moyens utilisés par l'IPN et à transférer à l'ONPS n'a pas été établi.

Cette situation fait que l'Office fonctionne depuis 1991 sans connaître et sans cerner son patrimoine notamment :

- les biens meubles et immeubles ;
- les stocks entreposés au siège des antennes et des CRDDP;
- les marchandises dont il a hérité.

Toutefois, l'absence d'inventaire conforme aux dispositions réglementaires ne dispense pas l'Office d'établir le fichier des investissements, le fichier des inventaires des stocks des biens meubles et immeubles dont il a la charge.

Cette situation qui persiste depuis la création de l'ONPS n'a pas suscité de réactions du ministère de tutelle en dépit des diverses relances de l'Office.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le ministère de tutelle soutient la conformité de l'arrêté du 23 Janvier 1991 avec l'article 21 du décret sus-cité, alors que l'ONPS dispose d'une décision et non d'un arrêté dressant la liste d'inventaires.

La tutelle explique le défaut d'absence de mise en place de la commission par le silence du ministère de l'économie quant à la désignation des membres le concernant, suite à une saisine en 1991 et une relance en 1994, soit 3 ans après, sans résultat.

La Cour déplore l'insuffisante diligence de la tutelle quant à la mise en place de la commission dont le défaut est à l'origine notamment de la non-tenue d'inventaire et du non-établissement des états financiers conditionnant l'octroi de la subvention.

En effet, cette subvention inscrite au titre du budget de fonctionnement du ministère de l'éducation nationale a été allouée chaque année à l'ONPS, sans que la demande ne soit appuyée des états financiers, du compte d'exploitation et du cahier des charges, contrairement aux dispositions de la loi n° 88.01 du 12 Janvier 1988 portant loi d'orientation sur les E.P.E notamment des articles 44 et 57 et sans tenir compte des dispositions de la note méthodologique du ministère de l'économie pour la préparation des budgets de fonctionnement par les ministères.

Dans sa réponse à ces observations, le ministère affirme qu'il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire subordonnant l'octroi de subvention au profit des EPIC à la production des états financiers.

4 - Le non-respect de la procédure de détermination de la rémunération des cadres dirigeants

Contrairement aux prescriptions de la circulaire n° 2 du 12 novembre 1994 du ministère du travail et de la protection sociale relative à la détermination de la rémunération des cadres dirigeants des E.P.E non autonomes, des E.P.I.C et C.R.D, le directeur général de l'ONPS s'est attribué la compétence :

- de classer l'Office, entreprise stratégique ;
- d'arrêter la liste de l'équipe dirigeante en incluant les chefs de départements, les chefs de services et les chefs de CRDDP ;

- de modifier sa rémunération et celle des cadres dirigeants ;
- de considérer la partie variable des salaires comme partie fixe alors qu'elle est servie trimestriellement pour partie sur la base de la réalisation des objectifs (50 %) et pour partie sur la base du résultat comptable (50 %) ;
- d'accorder en plus de la partie fixe (10 fois le SMIC) une indemnité d'expérience professionnelle (I.E.P) de 35 % et une indemnité de responsabilité de 25 % ; alors que ces dispositions sont du ressort exclusif du ministère de tutelle.

Il en est résulté des rémunérations avantageuses au profit des cadres dirigeants depuis le 12 novembre 1994 au 28 février 1996 causant à l'Office un surplus de dépenses s'élevant à 5.140.643 DA.

Il est à relever que la transgression de cette circulaire, due à l'absence d'instruction d'application de la part de la tutelle qui a été saisie à cet effet par le directeur général de l'Office en date du 31 décembre 1995, est susceptible de constituer une infraction aux règles de discipline budgétaire et financière conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 95.20 du 17 Juillet 1995 relative à la Cour des comptes.

Ce dernier n'a répondu par lettre du 16 janvier 1996 que concernant les chefs de départements ; ce qui n'a pas empêché le directeur général de l'Office de prendre une décision d'application le 06 février 1996 avec effet rétroactif du 12 novembre 1994.

Dans sa réponse aux observations de la Cour, le ministère de tutelle estime que le "régime de rémunération déterminé par l'ONPS n'outrepasse pas le cadre prescrit par la circulaire du ministère de la protection sociale", sans toutefois justifier l'irrégularité de la procédure suivie par le directeur général de l'Office quant à la mise en oeuvre de ladite circulaire.

A cet égard, la Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère de l'éducation nationale

- mettre en place sans tarder le conseil d'orientation en charge des fonctions relevant de sa compétence ;
- activer l'opération de transfert du patrimoine à l'office suite à la restructuration de l'IPN en 1991 ;
- doter dans les meilleurs délais l'ONPS de son cahier de charges et de sujétions de service public ;
- intervenir auprès des établissements scolaires pour la prise en charge de l'opération vente de manuels scolaires, (même si ces établissements estiment que la vente ne relève pas de leurs attributions), en attendant que d'autres procédures plus idoines soient trouvées. De plus, ces mêmes établissements, pour une meilleure présentation de la programmation de la production, doivent déclarer à l'ONPS les stocks réels disponibles à leur niveau en y incluant les manuels déchirés ;
- veiller à l'application stricte de la circulaire n°002 du 12 novembre 1994 du ministère du travail concernant la rémunération des cadres.

A l'Office national des publications scolaires

- s'assurer d'une programmation de la production des manuels scolaires, en impliquant les services demandeurs de l'Education qui doivent évaluer leurs besoins sans se désengager ;
- prendre toutes mesures nécessaires permettant de limiter les stocks d'ouvrages inutiles par une maîtrise de la programmation en cours d'année, en concertation avec les services compétents pour éviter la production d'ouvrages dont le contenu est obsolète ;
- rentabiliser le système PAO en assurant notamment la formation nécessaire pour sa maîtrise et en le dotant des fontes en arabe pour les symboles mathématiques ;
- prendre en charge l'activité édition du livre scolaire dans un souci de rentabiliser le manuel commercialisé par l'ONPS soumis à la concurrence des éditeurs privés ;
- assurer la distribution des manuels dans les délais requis, quelles que soient les défaillances des autres services notamment les APC, en prenant en charge dans les meilleures conditions la facturation y afférente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En réponse aux observations de la Cour des comptes relative à la gestion de l'Office national des publications scolaires, veuillez trouver ci-après les précisions suivantes :

1 - Non-approbation du cahier des clauses générales

De 1990 à 1996, le ministère de l'éducation nationale a été géré par cinq (5) ministres successifs et autant de directeurs de cabinet. Cette période a été entrecoupée par une éphémère unification avec l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (octobre 1992 à août 1993).

Cette même période était également marquée par d'importantes mutations vécues par le pays sur tous les plans.

Dans un tel contexte de transition et d'instabilité, l'examen et l'approbation d'un document aussi important que le cahier des clauses générales prévu par l'article 44 de la loi n°88-01 n'a pas pu avoir lieu.

Aujourd'hui et suite aux observations pertinentes de la Cour des comptes, le dossier O.N.P.S est d'actualité. Dans ce cadre, un projet de décret exécutif fixant les charges et sujétions de service public imposées à l'ONPS a été élaboré par le ministère de l'éducation nationale et soumis aux autorités concernées.

2 - Octroi d'un plan de financement devises à l'E.P.I.C de 1991 à 1995

Le ministère de l'éducation nationale n'a jamais été informé, par quelque moyen que ce soit, que les établissements publics à caractère industriel et commercial étaient dispensés d'un plan de financement devises (P.F.D.).

L'Office national des publications scolaires, ayant acquis le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (E.P.I.C) en 1990, chargé de l'élaboration et de la diffusion des manuels scolaires, assure ses approvisionnements en matières premières nécessaires auprès des

marchés extérieurs dans la proportion de 60%. La banque domiciliatrice des opérations d'importation a toujours exigé ce document avant d'accepter la prise en charge des accréditifs demandés par cet établissement.

De ce fait, le ministère de tutelle a donc continué à traiter et transmettre au ministère des finances les demandes de P.F.D exprimées par cet établissement.

Ce ministère n'a jamais, de 1991 à 1995, soulevé la moindre remarque à la présentation de ces demandes et les a même traitées favorablement. Ce n'est qu'en 1996 que le changement est intervenu. Faudrait-il encore préciser que la réponse écrite officielle, confirmant la dispense de l'O.N.P.S d'un P.F.D, ne nous a été signifiée qu'en 1996 après de nombreuses correspondances.

Nous attirons toutefois l'attention de la Cour sur les spécificités de l'O.N.P.S qui, jouissant du statut d'E.P.I.C, méritait un traitement à part, compte tenu des missions qui étaient les siennes dans un contexte particulier. En effet, en matière de scolarisation, la demande sociale est toujours à un niveau d'exigence tel que le moindre dysfonctionnement aurait pu avoir des répercussions préjudiciables. Au reste, cet établissement avait pour mission de mettre à la disposition de l'enfance scolarisée, "aux moindres coûts, les moyens didactiques nécessaires" (article 3 du décret n°76-67 du 16 avril 1976, non abrogé à ce jour -J.O n°33 du 23 avril 1976).

3 - Les paramètres pris en compte dans la fixation de la subvention allouée annuellement à l'Office depuis 1992

Cette subvention a toujours été allouée sous le titre de "contribution aux charges de l'O.N.P.S". Elle s'établit comme suit :

1992 : 50.000.000 + 125.000.000 = 175.000.000

1993 : 60.000.000

1994 : 60.000.000

1995 : 60.000.000 + 160.000.000 = 220.000.000

1996 : 60.000.000

Le rattachement de crédits intervenu en 1992 (+ 125.000.000 de DA) est, d'après les archives consultées, fondé sur la forte dépréciation de la parité du dinar enregistrée à cette époque. L'établissement s'en est trouvé affecté et confronté à des difficultés financières qui ne lui sont pas imputables dans un contexte marqué par la nécessité de poursuivre ses missions, sans relever brusquement et sans transition, les prix de cession des manuels scolaires. De ce fait, l'Etat a dû consentir un rattachement de crédits.

En 1995, un rattachement de crédits d'un montant de 160.000.000 de DA a été décidé par le Chef du gouvernement. Ce crédit était destiné à compenser les pertes subies par l'établissement du fait d'actes terroristes, à l'origine de l'incendie et la destruction de deux (02) dépôts régionaux (Aïn-Defla et Oued-Rhiou) et de plusieurs chargements de livres scolaires (Jijel, Djelfa et Médéa notamment). Cette décision a permis de sauver cet établissement menacé d'asphyxie certaine. A noter que le rapport de la Cour n'en fait pas mention .

Quant aux paramètres prévalant à la fixation de la contribution aux charges de l'Office, ils sont inexistant. Cette contribution est régulièrement inscrite d'un accord tacite avec les services de la direction générale du budget, sous le même libellé et jamais la moindre objection n'a été soulevée quant à son inscription. Elle a représenté en 1997 un taux de 7,08 % du chiffre d'affaires de l'O.N.P.S.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DES PUBLICATIONS SCOLAIRES

Nous tenons tout d'abord à vous remercier ainsi que l'honorable institution que vous représentez pour l'intérêt que vous portez à l'Office National des Publications Scolaires. Nous vous remercions également pour les remarques, observations et appréciations formulées sur notre gestion desquelles nous tirerons certainement profit pour améliorer le rendement et les performances de notre entreprise.

En réponse à votre note d'insertion, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après les réponses aux questions soulevées. Nous vous prions par ailleurs d'excuser le retard apporté à la rédaction du présent rapport en raison d'une rentrée scolaire particulièrement difficile en matière de manuels scolaires.

I - Lacunes et insuffisances dans la production et la distribution

1 - Absence de rigueur dans la détermination des besoins

La détermination des besoins annuels scolaires est soumise à plusieurs critères :

- statistiques officielles,
- effectifs prévisionnels,
- stocks existants au niveau des CRDDP et des établissements scolaires,
- changements de programmes ou de manuels.

Le volet sécuritaire a accentué cette situation d'absence de rigueur dans la détermination des besoins par le nombre important d'établissements ayant fait l'objet de destruction (y compris les manuels) suite à des actes de terrorisme et l'exode des populations provoquant un besoin supplémentaire au niveau des établissements d'accueil.

Il arrive que même les directions de l'éducation se trouvent incapables de déterminer avec exactitude leurs besoins prévisionnels en manuels scolaires du fait du désengagement de certains intendants et chefs établissements qui considèrent que la vente des manuels ne fait plus partie de leurs attributions depuis la création de l'ONPS.

Par ailleurs, les variations du pouvoir d'achat et la prolifération des manuels scolaires produits par des éditeurs privés accentuent la mévente de nos livres dont la plupart se trouvent en inadéquation avec les programmes en vigueur.

Astreint aux obligations de service public, l'Office national des publications scolaires est tenu d'assurer la disponibilité du manuel scolaire pour chaque élève et à chaque rentrée scolaire, aussi les prévisions des directions de l'éducation constituent pour nous la base de détermination du programme annuel de production.

2 - Mauvaise gestion des stocks

L'importance des stocks s'explique d'une part par la rupture depuis 1994 du processus de renouvellement systématique des dotations au niveau du primaire et un recensement plus précis des stocks détenus par les écoles beaucoup d'entre elles ne déclaraient pas les stocks réels arguant que les livres étaient déchirés et préféraient constituer des stocks de réserve.

La vente des livres à l'unité a permis de réduire en partie la masse des stocks détenus par les établissements du primaire. Il n'en demeure pas moins que les livres devenus obsolètes par suite de changement des programmes (100% dans l'enseignement technique et 60% d'une manière générale dans les 03 cycles d'enseignement) constituent la majeure partie des stocks recensés au niveau des wilayate.

L'Office national des publications scolaires n'est pas habilité à lui seul à arrêter la production d'un ouvrage tant que ce dernier n'a pas été officiellement retiré de la circulation par le ministère.

Par ailleurs la non-maîtrise de la programmation de la conception des ouvrages nouveaux qui sont mis très souvent en circulation en milieu d'année entraîne une surproduction à l'ONPS du fait que l'ouvrage nouveau n'étant pas prêt pour la rentrée nous constraint de tirer dans la même année et l'ancien livre pour ne pas laisser les élèves sans manuels et le nouveau dès qu'il est prêt à l'impression pour le même effectif théorique d'élèves.

Effectivement l'inventaire n'a pas été réalisé du fait que cette opération nécessite la mobilisation de plusieurs commissions et des moyens importants pour sa réalisation au niveau des établissements (près de 22.000) surtout dans les wilayate du Sud où l'importance des distances rend pratiquement impossible la restitution des stocks au niveau des CRDDP.

Le souci d'éviter des frais importants exigés pour une telle opération a fait que les services de l'Office se sont contentés jusqu'à présent du fichier des stocks selon la méthode dite de stock permanent.

Il convient de signaler ici que le prix de cession des manuels scolaires édités par l'ONPS est bien inférieur au coût de fabrication, par ailleurs, la subvention de l'Etat représente à peine 7% du budget de l'Office et les produits entrant dans la chaîne graphique et importés à 100% sont frappés d'une taxe douanière de 35%.

Néanmoins et en exécution de vos recommandations nous nous préparons à procéder à cette opération d'inventaire général au niveau de chacun des centres de wilaya et des centres de transit.

3 - Capacités de production sous exploitées

3.1 - Concernant l'ancien système de photocomposition

Ces équipements informatiques acquis dans les années 1980 ne sont plus utilisés de par le monde. Ce qui explique les grandes difficultés que rencontre l'Office pour se procurer les pièces de rechange et en assurer une maintenance très coûteuse.

Nous considérons que le maintien à 50% d'exploitation des capacités de ces équipements constitue une performance louable pour l'Office.

Quant aux périodes creuses, elles sont dues essentiellement au manque de planification des services du ministère qui n'arrivent pas à présenter les ouvrages à l'impression dans les délais impartis.

La présence de 27 agents au niveau du service de photocomposition s'explique par le fait que le travail préparé par le ministère arrive en général au mois de mai, il appartient à l'ONPS de faire le maximum pour exécuter la saisie et tout le travail de pré-presse afin que les ouvrages soient imprimés et diffusés pour la rentrée scolaire.

En tout état de cause, ce personnel est déployé sur trois services ; la chaîne de photocomposition, la nouvelle chaîne de pré-presse et le pré-presse "braille".

3.2 - Concernant le nouveau système PAO

L'Office national des publications scolaires se considère comme un outil au service de l'éducation et doit répondre ainsi à tous travaux d'impression nécessaires au fonctionnement des établissements scolaires et secteur d'une manière générale.

Cet équipement, l'un des plus performants, acquis en "bons UNESCO", donc exonéré de toutes taxes douanières a permis à l'ONPS de réaliser en un minimum de temps et avec une grande flexibilité tous les travaux qui ont été demandés à l'Office.

L'acquisition de cet équipement a évité à l'ONPS d'avoir recours aux privés pour la réalisation de plusieurs travaux et nous a permis ainsi de faire des économies substantielles.

Quant à la formation, elle a été assurée sur les lieux mêmes du travail pendant plus de deux mois pour l'ensemble des opérateurs, sinon comment expliquer la réalisation de tous les travaux complexes et de qualité portant soit sur des manuels scolaires ou d'autres prestations de service?

Pour ce qui est des fontes en arabe pour les symboles mathématiques, la technique PAO n'est pas encore au point dans ce domaine et les recherches continuent. L'ONPS a acquis les trois logiciels existants actuellement et il nous arrive de faire appel au procédé existant dans l'ancienne chaîne de photocomposition.

4 - Distribution

La phase distribution est une étape déterminante dans la vie d'un manuel scolaire du fait que quelle que soit l'importance pédagogique de l'ouvrage et quels que soient les efforts faits pour le concevoir ou le produire, sa valeur est nulle s'il n'est pas entre les mains de l'élève au moment opportun, c'est à dire à la rentrée scolaire.

Le secteur de l'éducation compte près de 22.000 établissements scolaires actuellement. Le processus de distribution implique normalement, outre l'ONPS, (avec ses centres régionaux, centres de transit et CRDDP), les communes qui sont responsables des écoles primaires situées dans leur circonscription territoriale. Devant la défaillance de la presque totalité des communes, l'ONPS a pris en charge à son compte la distribution en utilisant tous les moyens possibles de transport, y compris à dos de chameaux dans les wilayat du grand Sud.

La situation a été compliquée par le désengagement de beaucoup de gestionnaires d'établissements qui considèrent que la vente des manuels scolaires ne fait plus partie de leurs attributions depuis la création de l'ONPS et la situation sécuritaire du pays qui a fait que la recette de la vente des livres a été systématiquement raflée par les bandes de terroristes dans beaucoup de régions.

La facturation est assurée par les CRDDP pour chaque établissement, opération lourde et qui prend du temps du fait que cette facturation ne peut se faire qu'une fois l'opération restitution des livres invendus par les établissements aux CRDDP achevée, c'est -à- dire une fois la rentrée scolaire stabilisée.

Les CRDDP établissent alors les factures sur les quantités réellement vendues et communiquent ainsi les renseignements réels sur les ventes à l'ONPS.

Concernant le défaut de comptabilité matières, l'Office a unifié l'année précédente (1996) les bilans financiers des CRDDP et a procédé à leur contrôle durant les premiers mois de 1997 avec l'exploitation de l'information pour l'enregistrement de toutes les opérations concernant la comptabilité matières.

II - Anomalies dans l'organisation et le fonctionnement

1- Conseil d'orientation non fonctionnel

L'instabilité des services centraux de la tutelle et l'urgence qu'il y a à mettre en place impérativement les manuels scolaires avant la rentrée scolaire et à travers l'ensemble du territoire national n'ont pas été en faveur des réunions normales du conseil d'orientation qui doit être convoqué par son président.

Toujours est-il, l'ONPS a saisi en date du 03 mars 1997 le ministère demandant le renouvellement du conseil d'orientation. La convocation du conseil sera proposée dès la désignation de l'ensemble de ses membres.

2 - Transfert du patrimoine inachevé et défaut d'établissement des états financiers

Certes, cette opération est la base et le fondement officiel de la création de l'Office en vue de déterminer son capital, ses biens meubles et immeubles, ses stocks, ses dettes et créances et si ce fondement fait défaut, tous les états financiers réalisés deviennent stériles.

Nous enregistrons qu'au cours de l'année 1996, notre ministère a réactivé le dossier relatif au partage par le biais de la décision interministérielle n°01/96 instituant une commission ad-hoc et dont les travaux se poursuivent à ce jour.

3 - Le non-respect de la procédure de détermination de la rémunération des cadres dirigeants

Les attributions de l'Office national des publications scolaires, ses objectifs et sa présence à travers tout le territoire national ainsi que sa lourde responsabilité à l'effet d'assurer la disponibilité du livre pour le bon fonctionnement du secteur de l'éducation nous incitent à dire qu'il est difficile d'imaginer une rentrée scolaire sans livres scolaires, d'où le caractère stratégique de notre institution.

-L'ONPS entreprise stratégique : *Cette classification a été prise sur la base de :*

- *des dispositions du décret n°86/179 du 5 août 1986 relatif à la classification des postes supérieurs dans certaines institutions notamment son annexe II.*
- *la décision interministérielle n°799 du 10 novembre 1990 portant classification des postes des travailleurs de l'Office national des publications scolaires.*
- *la lettre du ministre de l'éducation nationale adressée le 20 juillet 1994 au ministère de la défense nationale sous le n°566 et qui stipule, parlant de l'ONPS : "Cet établissement dont l'importance stratégique pour le secteur de l'éducation et pour le pays tout entier n'est plus à démontrer...".*
- *la lettre du ministère de l'éducation nationale du 9 avril 1995 adressée à monsieur le Chef du gouvernement sous le n°383 et qui classe l'ONPS en 1ère position des points sensibles classés à la catégorie "A", définis comme suit : "Point sensible dont la perte totale ou partielle entraînerait des conséquences graves sur le potentiel de la nation et nécessiterait des délais relativement longs de remplacement".*

- Listes des cadres dirigeants : *contrairement à ce qui est dit dans votre rapport, la liste de l'équipe dirigeante soumise à la tutelle pour approbation n'a jamais inclus les chefs de départements, les chefs de services et les directeurs des CRDDP à l'équipe dirigeante. Cette liste concerne uniquement, le directeur général, les directeurs centraux et les sous-directeurs.*

- Modification de la rémunération du directeur général et des cadres dirigeants : *nous n'avons procédé à la modification de la rémunération des cadres dirigeants qu'après avoir obtenu l'accord écrit de notre tutelle sur la proposition que nous avons présentée après plus d'une année de la parution de la circulaire n°002 et pour permettre à cette catégorie de travailleurs de bénéficier de leurs droits légitimes.*

- Partie des salaires considérée comme partie fixe : *nous n'avons jamais considéré la partie variable comme partie fixe attendu que :*

- *d'une part, la partie variable trimestrielle est servie comme une "prime de rendement collectif" que les travailleurs perçoivent après évaluation de la réalisation des objectifs trimestriels préalablement déterminés ;*
- *d'autre part, la partie variable annuelle est servie sur la base du résultat financier de l'année. Cette partie n'a jamais été servie du fait que le transfert du patrimoine n'a pas encore été terminé, ce qui a provoqué un retard de la comptabilité.*

- L'octroi de la partie fixe d'une indemnité d'expérience professionnelle et une autre de responsabilité : *à notre humble appréciation, une circulaire ne peut annuler un décret présidentiel.*

08 - LA CONSTRUCTION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

Le projet de réalisation de l'École, dont l'ouverture n'a eu lieu que douze (12) ans après son lancement, a connu depuis 1978 des changements successifs de maître d'ouvrage, de libellé et de terrain d'assiette.

Initialement, le projet était intitulé "étude et construction de la nouvelle ENA à Chéraga" et avait pour objectif de porter le nombre des élèves à mille (1.000) par promotion. L'autorisation de programme (A.P) le concernant a été fixée à 73.448.000,00 DA et fait l'objet en 1981 d'une réévaluation à hauteur de 153.927.000,00 DA.

Après que les travaux aient atteint la somme de 14.713.000,00 DA, le projet fit l'objet d'une clôture et d'un transfert à l'indicatif du Secrétariat d'État à la fonction publique et à la réforme administrative (SEFPRA) par le biais de deux (2) décisions datées du 25 avril 1983 :

- la première décision clôtura l'opération initialement inscrite à l'indicatif du ministère de l'intérieur à concurrence du montant des paiements effectués, soit 14.712.515,00 DA.
- la seconde décision porta le projet à l'indicatif du SEFPRA et fixa l'autorisation de programme sur la base du reliquat de ladite opération clôturée, à savoir 139.214.485,00 DA.

En date du 14 août 1984, suite à une demande formulée par le Premier ministère le 26 juin 1984, le projet fut inscrit à l'indicatif de la Présidence de la République pour un montant de 161.150.000,00 DA sous l'intitulé "étude et construction de l'École supérieure des cadres de Bouzaréah".

Ainsi, le projet initialement localisé à Chéraga fut transféré à Bouzaréah et abandonné malgré un début de réalisation dont la situation financière arrêtée par les services du ministère du plan et de l'aménagement du territoire (MPAT) se présentait au 25 avril 1983 comme suit :

- Crédits.....153.927.000,00 DA
- Engagements24.577.832,05 DA
- Paiements.....14.712.515,00 DA
- Solde.....139.214.485,00 DA

Afin de s'enquérir du taux de réalisation physique du projet à la veille de sa délocalisation ainsi que des raisons des changements de son indicatif et de son site, des démarches ont été effectuées par la Cour des comptes auprès du Conseil National de la Planification (C.N.P). Selon ce dernier, le projet ainsi que le solde de 139.214.485 DA susmentionné ont fait l'objet d'un transfert au profit et à l'indicatif du wali de Tipaza en date du 26 juin 1988.

Ce transfert qui aurait été effectué apparemment dans le cadre du nouveau découpage territorial intervenu en 1984 n'a pas, pour autant, été pris en charge par les services de cette wilaya (DPAT et TW) dans la mesure où contactés par la Cour des comptes, ils ont déclaré ne pas avoir eu connaissance de l'opération.

La mission de vérification effectuée en octobre et novembre 1995 par la Cour des comptes auprès de l'École Nationale Supérieure d'Administration et de Gestion (ENSAG) a relevé l'important intérêt accordé au projet par les pouvoirs publics à travers l'allocation d'une enveloppe financière conséquente et la définition d'objectifs importants que sont la formation et le recyclage de centaines de cadres.

Cet intérêt n'a pu être concrétisé sur le terrain, puisque le nombre d'élèves ayant suivi le cursus scolaire n'a guère dépassé depuis 1992 soixante dix sept (77) sur les 1.400 places pédagogiques prévues.

Au plan de la gestion de l'École, la Cour des comptes a eu à relever plusieurs irrégularités au regard de la réglementation relative à la comptabilité publique.

I - La réalisation du projet

1 - Les réévaluations successives

Implanté dès 1985 sur le territoire de la commune de Bouzaréah, le projet couvrant une superficie de 10,6 hectares comprend, outre des infrastructures destinées à l'administration, à l'hébergement et à la restauration, deux (2) amphithéâtres d'une capacité de 750 places, ainsi que deux (2) blocs de classes de cours d'une capacité de 700 places et deux (2) laboratoires de langues.

La date prévue pour le démarrage des travaux était fixée au 3ème trimestre 1985 et leur achèvement fixé au 2ème trimestre 1988.

Toutefois, le projet n'a pas manqué de connaître plusieurs modifications quant à son enveloppe financière et à sa consistance physique.

En effet, le 20 avril 1987, les services de la Présidence de la République ont saisi le ministère de la planification en vue de la réévaluation de l'opération.

La réévaluation, selon les services de la Présidence était nécessaire en raison du volume des aménagements complémentaires et de l'ampleur des modifications exigées en cours de réalisation.

Ces aménagements et modifications devaient se traduire le 09 juin 1987, d'une part, par un doublement du coût initial du projet porté à 320.000.000 DA (+98,57 %) et, d'autre part, par une modification du libellé de l'opération comme suit "étude, construction et équipement de l'École supérieure des cadres de Bouzaréah".

Une deuxième réévaluation intervenue en date du 06 juin 1989 a porté le montant de l'A.P. à 428.809.000,00 DA. Cette réévaluation était motivée par la révision des prix qui a concerné le lot "bâtiments et génie civil" ainsi que l'introduction de nouveaux chapitres non prévus initialement : fonds documentaire - signalisation - matériel de transfert - machines et équipement.

Une troisième réévaluation intervenue le 19 octobre 1991 a, quant à elle, porté le montant de l'autorisation de programme à 474.978.000,00 DA.

Enfin, en date du 05 juin 1993, le C.N.P procéda au transfert de l'opération au directeur de l'École par décision reprenant la situation financière du projet arrêtée à la date du 31 décembre 1992 qui se présente comme suit :

- Autorisation de programme 474.978.000,00 DA
- Engagements 448.941.253,37 DA
- Paiements 425.886.005,03 DA

2 - Les anomalies entachant les marchés

L'examen des opérations de construction et d'équipement composées de 42 marchés et de 102 prestations effectuées sur la base de bons de commande a donné lieu aux constatations suivantes :

- tous les marchés étaient dispensés du visa préalable du contrôleur financier, contrairement aux dispositions de l'article 6 du décret exécutif n° 92.414 du 14 novembre 1992;

- les exonérations des pénalités de retard prononcées n'étaient pas motivées;

- les marchés de travaux n'étaient pas soldés pour cause de non-établissement du procès-verbal de réception définitive. Le cocontractant (ENRIC) ayant refusé de signer ledit P.V. suite au rejet par l'ENSAG de sa demande de révision des prix du marché de réalisation,

- absence de souscription de l'assurance décennale, en infraction aux dispositions des articles 554 et suivants du code civil et des articles 94 à 97 de la loi n°80.07 relative aux assurances,

- absence de réception définitive, bien que l'École soit occupée depuis 1991. Cette carence est due à la non-levée des réserves émises au cours des réceptions provisoires prononcées qui concernent :

- la mise en service du "chauffage-climatisation" dans les sous-stations des divers ouvrages (administration, hôtel, blocs-hébergement, classes, bibliothèques, buanderie, ateliers),

- la pose de la menuiserie bois et aluminium au niveau des 18 logements,

- les fissures dans l'ossature au niveau des amphithéâtres et les porte-à-faux au niveau du restaurant.

Il y a lieu de préciser que certaines réceptions provisoires ont été effectuées avec les sous-traitants de l'entreprise "ENRIC", alors que cette dernière est seule responsable vis-à-vis de l'opérateur public de l'exécution de la partie sous-traitée du marché, conformément à l'article 99 du décret exécutif n° 82.145 du 10 Avril 1982 portant réglementation des marchés publics.

- la passation d'un marché portant extension des salles de cours, nonobstant l'importante infrastructure pédagogique dont dispose l'École (1400 places dont 90 pour cent inutilisées). Pour ce faire, un marché d'études de 13.727.880,00 DA a été signé avec le bureau d'études de l'habitat d'Alger (BEHA) par le directeur général le 7 décembre 1992 et ce, avant même le transfert de l'opération à l'ENSAG, en sus du marché portant extension des classes signé le 12 octobre 1993 avec l'entreprise de construction et de réalisation d'Alger (ECRA) pour un montant de 9.801.061,72 DA.

Les engagements effectués à cet effet en date du 3 août 1993 à raison de 1.157.110,21 DA pour le marché ENSAG-BEHA et de 9.801.061,72 DA pour le marché ENSAG-ECRA sont restés sans paiement à fin novembre 1995, alors que les crédits correspondants auraient pu être désengagés et utilisés à d'autres fins.

II - Les conditions de fonctionnement de l'école

1 - Tardive installation et gel du conseil d'administration

Créée par le décret exécutif n°90-239 du 4 août 1990, l'École Nationale Supérieure d'Administration et de Gestion (ENSAG) a pour mission d'assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage de personnes occupant ou devant occuper les postes de conception et d'effectuer des travaux d'études, de recherche et de conseil en management au bénéfice des institutions, administrations et établissements publics, ainsi que des entreprises économiques de toute nature.

Elle est administrée par un conseil d'administration qui dispose de larges attributions qui font de lui un organe incontournable pour toutes les questions liées au fonctionnement de l'École

Celui-ci n'a été installé que le 14 juillet 1992 et n'a pu, de ce fait, que délibérer tardivement sur les questions aussi importantes que la composition du conseil pédagogique et scientifique , le règlement intérieur, l'organisation interne , le règlement des études, le programme général de la formation de longue durée (F L D)

C'est ainsi que :

- le règlement intérieur de l'École n'a été adopté par le conseil d'administration que le 19 novembre 1992,

- le règlement des études et le programme de formation n'ont été adoptés qu'à la fin du premier semestre 1993, soit bien après le démarrage de la première promotion FLD en avril 1992.

Cette situation , conjuguée au fait que le conseil d'administration ne s'est plus réuni depuis juillet 1993, n'a pas manqué d'avoir des conséquences sur le fonctionnement des organes gestionnaires dont les actes, liés statutairement à ce conseil, ont été rendus difficiles , voire en situation de blocage à l'exemple des programmes d'activités et des projets des budgets de fonctionnement au titre des exercices 1994, 1995 et 1996.

2 - Insuffisance des ressources propres

En considération de certains créneaux générateurs de ressources propres (organisation de séminaires, formation à la carte ...), il était attendu que l'École acquiert une certaine aisance financière.

Or, il a été constaté qu'elle n'a pas été à même de maximaliser ses recettes en raison des prix dérisoires qu'elle pratiquait par rapport à ceux du marché .

De ce fait, le budget de l'École est resté largement tributaire des subventions de l'État qui n'ont cessé d'augmenter, passant de neuf millions et demi (9,5) de dinars en 1990 à plus de trente quatre (34) millions de dinars en 1994.

3 - Utilisation gratuite des locaux par des tiers

La Cour des comptes a relevé qu'une partie des locaux, bureaux administratifs, blocs pédagogiques et chambres d'hébergement, ainsi que certains espaces socio-culturels de l'ENSAG sont utilisés à titre gratuit, depuis 1990, par l'Institut National de la Magistrature, alors que l'École Supérieure de Banque les utilise à titre onéreux pour un montant global de 10.730.000,00 DA, aux termes d'une convention passée en 1995 et devant expirer le 30 septembre 1999.

En outre, des mobilier et accessoires appartenant à CIDEL se trouvent entreposés, à titre gracieux, dans le gymnase de l'École.

Cette utilisation de l'espace pédagogique de l'ENSAG par de tiers organismes publics confirme que l'École n'arrive pas à occuper pour elle-même toutes ses structures.

4 - Non-atteinte des objectifs de formation

4.1 - en termes d'effectifs

L'effectif global de l'École réparti en personnel d'encadrement et en personnel enseignant se présente comme suit :

Exercice	Effectif théorique	Effectif réel	Écart	Cadres	Enseignants titulaires	Enseignants vacataires	Autres
1990	273	2	271	0	Néant	Néant	02
1991	281	100	181	12	1	42	45
1992	232	154	78	19	6	53	76
1993	230	184	46	18	14	80	72
1994	232	200	32	22	14	62	102
1995	234	191	43	20	13	51	107

- le rapport entre l'effectif réel et l'effectif théorique dégage un déficit permanent depuis la création de l'École (181 en 1991, 78 en 1992, 46 en 1993...). Comme développée ci-dessous, cette situation paraît être la conséquence directe de la faiblesse manifeste du nombre des élèves;

- l'école a démarré en 1990 sans aucun enseignant du fait que sa création n'a eu lieu qu'en 1990;

- 43 enseignants ont été recrutés en 1991, alors que le premier concours organisé par l'Ecole n'a eu lieu qu'en décembre 1991 et que le cycle de formation n'a débuté que le 18 avril 1992;

- le nombre du personnel enseignant tous statuts confondus a connu une évolution en dents de scie passant de 43 à 94 (de 1991 à 1993) puis de 94 à 64 (de 1993 à 1995);

- l'évolution du personnel enseignant est significative des difficultés de démarrage de toute nature rencontrées par l'Ecole, dues en grande partie à l'absence de maturation et de vision à long terme du projet.

Paradoxalement, l'effectif des élèves a connu une évolution inversement proportionnelle à celle des enseignants et sans cesse en baisse depuis le lancement de la première formation, passant ainsi de 61 élèves en 1993 à 44 élèves en 1995. C'est là le meilleur indicateur de l'échec patent de la mission de formation assignée à l'École. En effet, arriver à une situation où le nombre des enseignants dépasse durant trois (3) années successives (1993 à 1995) celui des élèves en est la meilleure illustration.

4.2 - en termes d'activités

4.2.1 - Perturbations du cycle de formation

Moins de deux mois après son démarrage le 18 avril 1992, le 1er cycle de formation de longue durée a connu tout au long de son déroulement diverses perturbations qui expliquent qu'il n'a pu s'achever plus de trois années après, alors que sa durée initiale était fixée à deux ans.

En effet, dès juin 1992 un premier arrêt de cours est intervenu, dû notamment aux problèmes pédagogiques et aux conditions de vie (restauration, hébergement...) soulevés par les élèves.

Un second arrêt de cours eut lieu de novembre 1992 à janvier 1993 sur la base d'autres doléances concernant :

- les débouchés,
- le corps enseignant,
- le programme,
- la représentation des élèves au conseil d'administration,
- le règlement des études,
- l'allocation d'études,
- la publication officielle de la liste des élèves admis aux concours,
- la situation de certains élèves fonctionnaires.

Les comptes rendus établis par les gestionnaires de l'École mentionnent que même après la reprise des cours, un très fort taux d'absentéisme est constaté ainsi qu'un certain nombre d'abandons des cours. Une dégradation des relations élèves-enseignants est également relevée.

Un troisième arrêt de cours plus long que les précédents perturba complètement le déroulement normal de la formation du 17 octobre 1993 à juin 1994.

Toujours à propos de ce premier cycle de formation, le nombre des élèves a enregistré de 1992 à 1995 une déperdition de 27 élèves, à raison de :

- 10 départs en 1993,
- 14 départs en 1994,
- 03 départs en 1995.

Les perturbations ainsi relevées n'ont pas manqué d'avoir des conséquences directes aussi bien sur la durée de la promotion que sur la qualité du suivi des enseignements.

L'évaluation des résultats des examens de cette promotion fait ressortir que sur les 64 modules dispensés, le nombre de modules en rattrapage a atteint pour certains élèves plus de 50 % du programme de formation, voire jusqu'à 36 modules pour un seul élève. Aussi, sur les 44 élèves en formation, 27 ont été concernés par les rattrapages, soit une proportion de 61 %.

Nonobstant les dispositions du règlement des études qui énoncent qu'en cas de notes inférieures à 8/20 dans trois activités pédagogiques il est procédé à l'exclusion de l'élève du cycle de formation, le comité pédagogique de l'École ne prononça aucune sanction dans ce sens à l'égard des élèves en cause, tout en procédant par ailleurs au rachat ou à la programmation d'examens de rattrapage au profit d'élèves dont la moyenne était légèrement inférieure à 10/20.

A ce titre, l'objectif recherché lors de la création de l'ENSAG qui est de former des cadres supérieurs de l'Etat pour être aptes à occuper des fonctions de responsabilité ne semble pas avoir été une des préoccupations majeures du comité pédagogique de l'École.

Au sujet de la deuxième promotion FLD, l'examen du programme d'activité pédagogique de l'École pour 1993 permet de relever que le démarrage de cette promotion devait avoir lieu en octobre 1993.

Or, cet objectif ne s'est pas concrétisé puisque le résultat du concours a été catastrophique : la majorité des postulants (840 candidatures) n'ayant pas eu la moyenne.

Le programme d'activité pédagogique pour 1994 s'est attelé à organiser une nouvelle promotion par l'ouverture d'un concours sur titre à l'intention des candidats non fonctionnaires .

4.2.2 - Absence de concertation avec la fonction publique

La totalité des cycles de perfectionnement et de recyclage ont été effectués en marge de la réglementation qui prévoit que "les programmes de perfectionnement et de recyclage sont organisés dans le cadre de programmes annuels et pluriannuels élaborés par l'École en collaboration avec les secteurs concernés et l'autorité chargée de la fonction publique".

4.2.3 - Défaut de cadre conventionnel pour les activités de recherche

En dépit de "l'insuffisance des moyens et de la difficulté à attirer pour des raisons de rémunération des chercheurs et spécialistes de haut niveau", l'École a maintenu cinq (5) axes de recherche aussi différents l'un de l'autre qui exigent des moyens qui lui font défaut.

Les équipes de recherche ne sont liées par aucune convention qui leur fixe aussi bien les objectifs à atteindre que les délais à respecter. A l'exception de l'unité d'étude et de recherche "U.E.R." en économie appliquée, aucun délai n'a été imparti aux travaux des unités de recherche. Bien que celle-ci ait démarré en 1992, ce n'est qu'en 1993 que les gestionnaires de l'École lui ont fixé un délai d'une année. Mais à la date du passage de l'équipe de contrôle de la Cour des comptes (novembre 1995) aucune indication n'a pu être disponible sur sa finalisation et sur ses objectifs.

Le problème posé par les "UER" est que les utilisateurs de leurs travaux ne participent pas à leur financement. L'exemple est donné par "l'UER économie appliquée" pour laquelle l'École s'emploie à demander un soutien au CNP et au ministère de l'économie.

Un autre exemple est donné par "l'U.E.R en sciences et droit administratif" qui prévoit une "étude sur la formation en administration publique" et, dans ce cadre, une enquête auprès des administrations centrales, des services extérieurs et des collectivités locales, pour le compte de la direction générale de la fonction publique (DGFP) sans que cette dernière n'intervienne sous forme de subvention ou autre.

Une demande d'inscription de cette étude a été adressée au CNP pour un montant de 2.950.000 DA.

4.2.4 - Défaillance dans l'organisation des séminaires

L'organisation de séminaires, journées d'études et colloques relève des attributions de l'École. A ce titre, divers thèmes ont été fixés dans ses programmes d'activités de 1993 et 1994 sans qu'ils connaissent une concrétisation. Aucun bilan n'indique les raisons de cette défaillance.

A l'opposé, l'ENSAG a offert ses infrastructures (amphithéâtres, salles de cours, cantine, restaurant...) à des organismes qui l'ont sollicitée pour abriter des séminaires et journées d'études et ce, à l'exclusion de toute participation d'ordre intellectuel de sa part. L'ENSAG se contentant ainsi d'offrir en location ses locaux au lieu de se placer en institution de pilotage des activités de recherche scientifique et d'organisation des colloques et séminaires.

III - Les irrégularités de gestion

L'examen des pièces comptables disponibles au niveau de l'École et relatives à son fonctionnement a permis de mettre en évidence les irrégularités suivantes :

1 - Règlement indû de charges annexes

Faute d'installation de compteurs individuels, le budget de l'École a pris en charge depuis 1990 les consommations d'électricité, d'eau et de gaz des concessionnaires de six (06) logements situés dans l'enceinte de cette dernière.

Ces prises en charge sont contraires à la réglementation en vigueur régissant la concession de logement de fonction, notamment à la circulaire de la direction générale du budget (ministère de l'économie) du 11 novembre 1992 relative aux procédures de contrôle des concessions de logements de fonction.

Cette circulaire indique que la concession de logement par nécessité absolue de service et par utilité de service, ne comporte pas la gratuité des charges annexes (téléphone - eau - gaz - électricité) sauf dispositions réglementaires expresses.

2 - Décaissement provisoire non recouvré

Par mandat du 23 décembre 1991, il a été procédé à un décaissement provisoire pour un montant de 586.000 DA en vue de l'acquisition de matériel de reprographie.

Cette opération a été annulée en date du 8 novembre 1992 en raison du non-respect par le fournisseur de la date d'échéance du crédit documentaire (arrêtée au 31 décembre 1991) sans que la créance ne soit récupérée par les gestionnaires de l'École.

3 - Rémunérations servies à tort

Deux (2) enseignants à plein temps respectivement recrutés en date du 1er octobre 1992 et du 23 février 1993 ont continué à bénéficier de leurs rémunérations après qu'ils aient cessé d'exercer es-quality au sein de l'École.

Les montants des rémunérations ainsi payées à tort s'élèvent pour l'un à 211.851,63 DA et, pour l'autre, à 72.970 DA auxquels s'ajoutent les montants des frais de mission et d'un billet d'avion, soit 34.450 DA.

4 - Prise en charge de dépenses de fonctionnement sur des crédits de paiement

La vérification des pièces justificatives relatives aux dépenses d'équipement effectuées au cours des exercices 1993 et 1994 a permis de constater la prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement totalisant la somme de 634.793,11 DA sur les crédits de paiement accordés à l'opération de construction de l'ENSAG.

5 - Engagement de dépenses sans disponibilité de crédits

Des travaux de réception du réseau "eau chaude" du chauffage central de l'École et de réfection du réseau d'adduction d'eau ont été engagés au cours des mois de juillet à octobre 1995 pour un montant total de 2.544.760 DA sans être honorés en raison de l'absence des crédits de paiement correspondants.

Les gestionnaires de l'École estiment avoir engagé ces travaux, compte tenu de l'urgence et de la promesse faite par le CNP d'un déblocage rapide des crédits de paiement.

6 - Utilisation de crédits étrangère à leur objet

Des dépenses d'un montant total de 750.525,01 DA ont été effectuées en vue du réaménagement d'une base-vie abandonnée par l'ENRIC. Ces travaux ayant permis de réaliser deux (02) logements de fonction et un dortoir utilisé pour l'hébergement de 42 agents de l'École, ont été réglées sur des crédits de paiement n'ayant aucun rapport avec l'infrastructure citée.

7 - Maniement occulte de fonds

Les investigations de la Cour ont permis de mettre à jour un maniement occulte de fonds publics par des gestionnaires n'ayant pas la qualité de comptables publics.

Cette irrégularité s'est matérialisée par la perception de recettes et le paiement de dépenses (factures Air-Algérie et P et T) sur ces mêmes recettes sans que ces opérations ne soient retracées dans une quelconque comptabilité.

Le procédé mis en place à l'insu du comptable par les gestionnaires en cause a consisté à percevoir directement, en espèces et sous forme de chèque, une partie des recettes du séminaire "forum national du surveillant médical" qui s'est déroulé en mai 1995.

L'exploitation des pièces fournies par le secrétaire général de l'École a permis d'établir, comme suit, le montant des fonds perçus :

- 40.000 DA en espèces,
- 10.000 DA par chèque BDL établi par la coopérative du CHU-Est Hôpital de Bologhine,
- 50.000 DA par chèque CCP établi par un sponsor privé du séminaire.

8 - Perception de chèques non conforme aux règles de la comptabilité publique

Pour contourner les limites imposées par le cadre budgétaire de l'École, notamment l'absence d'un chapitre spécifique à l'alimentation des séminaristes, les gestionnaires de l'École ont eu également recours à un procédé pour le moins non conforme aux règles de la comptabilité publique.

En effet, lors de l'organisation de certains séminaires, les gestionnaires de l'École ont été amenés à recevoir des organisateurs de ces séminaires des chèques pour l'achat de denrées alimentaires destinées à l'alimentation des séminaristes.

09 - LES OFFICES DES PARCS NATIONAUX DU TASSILI ET DE L'AHAGGAR

Les Offices des parcs nationaux du Tassili (OPNT) et de l'Ahaggar (O.P.N.A) ont été créés, le premier, par décret n° 72-168 du 27 juillet 1972 et réorganisé par décret n° 87-88 du 21 avril 1987; le second, par décret n° 87-231 du 03 novembre 1987.

Leurs sièges ont été fixés à Djanet et Tamanrasset.

Etablissements publics à caractère administratif et à vocation culturelle, placés sous la tutelle du ministère chargé de la culture, ils ont pour mission la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, composé :

- de sites archéologiques pré et protohistoriques ;
- de sites à gravures et peintures rupestres ;
- du milieu physique, naturel et animal dont ils font partie.

Le parc national du Tassili, qui s'étend sur 120.000 Km² comprend des richesses archéologiques et pariétales extrêmement variées dont l'importance a amené les organismes internationaux compétents à le classer, dès 1982, comme bien du patrimoine mondial (U.N.E.S.C.O) et, en 1986, réserve de la biosphère par le Men And Biosphere (MAB) rattaché à l'U.N.E.S.C.O.

Le parc national de l'Ahaggar renferme, sur une superficie de 450.000 Km² un patrimoine culturel et naturel composé de paysages volcaniques, de gueltas, de gravures et peintures rupestres et de vestiges archéologiques situés essentiellement dans la région des massifs de l'Ahaggar central .

Il est à noter que la vocation touristique de ces parcs a été expressément consacrée par la réglementation, notamment le décret n° 83- 458 du 23 juillet 1983 qui fixe leur statut-type et prévoit à leur charge l'initiation et le développement de toutes activités de loisirs et sportives en rapport avec la nature et l'implantation d'une infrastructure touristique dans leur zone périphérique et ce, en relation avec les autorités et organismes concernés.

Le financement des Offices gestionnaires des parcs est assuré dans sa quasi-totalité par le budget de l'Etat. Les subventions allouées au titre de l'exercice 1993 se sont élevées à 23.912.000 DA pour l'O.P.N.T et 80.000.000 DA pour l'O.P.N.A.

Quant aux ressources diverses liées aux activités des parcs, elles se limitent généralement à la perception des droits d'entrée qui n'ont représenté, au titre de l'exercice précité, qu'environ 1% de leurs ressources budgétaires.

Les autres sources de financement prévues par les textes de création de ces établissements, à savoir les subventions des collectivités locales et organismes publics, les dons et legs, ne procurent aucune ressource.

S'étant attachée particulièrement à l'examen de la gestion desdits Offices en vue d'apprécier les conditions de prise en charge des missions qui leur sont dévolues, la Cour des comptes a été notamment amenée à relever des carences inhérentes, d'une part, à l'inadéquation des moyens mis en oeuvre et, d'autre part, à l'implication limitée de l'autorité de tutelle.

1 - L'absence d'inventaire des richesses naturelles et culturelles

Les parcs nationaux du Tassili et de l'Ahaggar sont délimités en zones comprenant différents sites archéologiques, à gravures et peintures rupestres, pré et proto-historiques et le milieu physique, naturel et animal.

Les autorités gestionnaires de ces parcs sont tenues, en vertu des textes précités qui les régissent de dresser un inventaire systématique des richesses naturelles et culturelles que ces parcs recèlent et d'en faire l'étude en collaboration avec les services spécialisés et les chercheurs qualifiés.

Les travaux de la Cour ont permis de constater que cette mission était insuffisamment, voire pas du tout prise en charge. En effet, si l'inventaire des richesses naturelles et culturelles du parc national du Tassili n'a été réalisé que pour les seules régions d'Illizi et de Tadrart qui ne couvrent qu'un sixième de sa superficie globale, aucun inventaire n'a, en revanche, été établi pour l'Ahaggar.

En l'absence d'un tel inventaire, les Offices de ces parcs se trouvent dans l'impossibilité d'exercer certaines de leurs attributions, notamment celles d'organiser de manière efficace les tâches de protection, de conservation et de mise en valeur des importantes richesses naturelles, culturelles et préhistoriques que recèlent ces parcs.

Cette carence découle du retard enregistré dans la mise en place des centres d'études et de conservation, prévus par la réglementation précitée, pour prendre en charge lesdits travaux d'inventaire, conduire les travaux de recherche et exploiter leurs résultats. Ce n'est, en effet, qu'en 1992 pour l'O.P.N.T et 1995 pour l'O.P.N.A que les gestionnaires concernés ont entamé, auprès des services du plan, des procédures d'individualisation des centres d'études et de conservation, dans le cadre des différentes opérations d'équipement.

2 - L'inexistence d'un plan d'aménagement des parcs nationaux

Les décrets n°87-89 du 21 avril 1987 et n°87-232 du 3 novembre 1987 portant réglementation des parcs nationaux du Tassili et de l'Ahaggar, font obligation aux Offices d'élaborer et de proposer au ministre de tutelle un plan général d'aménagement qui comprend notamment :

- la détermination des différentes zones de protection ;
- la désignation des sites ouverts à la visite ;
- la fixation des postes de surveillance, de contrôle et de secours ;
- l'aménagement et le balisage des pistes ;
- la signalisation générale et spécifique des parcs ;
- la détermination et la réalisation des moyens de communication et de télécommunication.

Un tel instrument destiné à assurer une meilleure protection et conservation du précieux patrimoine de ces parcs était, à la date du contrôle de la Cour, inexistant en raison de l'insuffisance des moyens des Offices au regard de l'ampleur et de la complexité d'une telle tâche, qui a incité l'O.P.N.A à proposer au ministère du tutelle la mise en place d'un comité interministériel à l'effet d'élaborer ledit plan général d'aménagement.

3 - L'insuffisante protection des richesses naturelles et culturelles des parcs

Parmi les missions assignées aux parcs nationaux, la conservation, la préservation et la protection des richesses naturelles et culturelles situées dans le périmètre de ces parcs occupent une place centrale.

En effet, aussi bien le texte fixant le statut-type des parcs nationaux que les textes particuliers à chaque parc imposent aux Offices de réunir les conditions indispensables à la sauvegarde du patrimoine confié à leur gestion.

A cet égard, la Cour a relevé que la prise en charge d'une telle mission se limitait à quelques tournées d'inspection épisodiques confiées aux agents des Offices par ailleurs dotés de moyens nettement insuffisants limités à quelques véhicules.

En outre, les postes de gardiennage fixes, installés particulièrement au niveau des sites riches en peintures rupestres, ne peuvent en raison de leur nombre limité et des moyens mis à leur disposition, notamment de communication, assurer efficacement leur tâche. A cet égard, le parc du Tassili ne dispose que de douze (12) postes de l'espèce, soit en moyenne un (01) poste pour 10.000 Km² et les gardiens qui y sont affectés sont également mis à contribution pour des missions de guide et de conservation.

Nonobstant les mesures prises pour sauvegarder les sites les plus menacés, telles que la pose de barrières en pierres près des gravures et peintures rupestres, l'encadrement des visiteurs par des guides et les autres mesures d'interdiction, celles-ci demeurent encore insuffisantes pour préserver efficacement les richesses naturelles et culturelles des parcs.

Cette situation qui ne permet pas de prévenir les actes répréhensibles, tels que les grattages, graffiti et autres dégradations... a amené les autorités gestionnaires à solliciter le concours des services de sécurité.

4 - L'inadéquation des moyens par rapport aux missions dévolues aux Offices

Les moyens humains, matériels et financiers mis à la disposition des Offices paraissent comme particulièrement limités au regard de l'ampleur et de la diversité des missions qui leur sont dévolues.

4.1 - Les moyens humains

Les Offices accusent un déficit important en personnel d'encadrement technique et administratif mettant certaines structures prévues par leur organigramme dans l'impossibilité de fonctionner dans des conditions satisfaisantes pour exercer pleinement leurs attributions. A l'office du Tassili, trois (03) sous-directions, trois (03) départements et autres services chargés de la protection, de la conservation, de la mise en valeur et de l'inventaire du patrimoine naturel et culturel, demeurent sans responsables.

La même situation a été relevée à l'office de l'Ahaggar où sur quinze (15) postes d'encadrement, douze (12) ne sont pas pourvus.

Dans certains cas, ce déficit se double d'une insuffisante qualification du personnel.

4.2 - Les moyens matériels

Malgré l'immensité des parcs dont ils assurent la gestion, les Offices de l'Ahaggar et du Tassili ne disposaient, à fin 1995, que de cinq (05) et de dix-neuf (19) véhicules.

Plus grave encore, sur ces vingt-quatre (24) véhicules, dix (10) sont immobilisés et huit (08) en voie de réforme.

4.3 - Les moyens financiers

Les demandes de crédits exprimées chaque année par les Offices ne sont satisfaites qu'en partie, ce qui ne leur permet pas de remplir pleinement leurs missions.

C'est ainsi que, pour l'année 1993, sur les 31.295.000 DA demandés, l'O.P.N.T n'a obtenu que 19.184.000 DA en dotation initiale portée en fin d'exercice à 23.912.000 DA.

Bien que les dotations initiales soient passées de 1989 à 1993 de 12.000.000 DA à 43.000.000 DA pour l'O.P.N.A et de 5.000.000 DA à 19.184.000 DA pour l'O.P.N.T, soit une triple augmentation en quatre (04) années, les subventions allouées aux Offices demeurent dérisoires au regard de l'ampleur des missions qui leur sont dévolues.

Ces ressources n'ont permis aux autorités gestionnaires que la couverture des dépenses de personnel qui représentaient, par exemple, en 1993 pour l'O.P.N.A l'équivalent de 80 % des crédits alloués.

Quant aux dotations des chapitres relatifs au "matériel et au fonctionnement des services" tels que le parc automobile et animalier, la recherche scientifique, le matériel audio-visuel et informatique, le matériel et outillage, indispensables pour la réalisation des missions conférées aux Offices, elles sont tellement insignifiantes qu'elles restent parfois inutilisées.

5 - Faible contribution des conseils d'orientation et de la tutelle dans le fonctionnement des Offices

Les insuffisances qui caractérisent la gestion du patrimoine culturel et naturel des parcs nationaux de l'Ahaggar et du Tassili s'expliquent, en partie, par la faible contribution des conseils d'orientation et de l'administration de la tutelle à la réalisation des missions pour lesquelles ont été créés les Offices.

5.1 - Contribution insignifiante des conseils d'orientation

Les conseils d'orientation prévus par le décret fixant le statut-type des parcs nationaux et les décrets particuliers à chaque office sont investis de missions de nature à assurer le bon fonctionnement de ces établissements. Ils sont chargés notamment de délibérer sur des questions intéressant leur gestion, la réglementation des parcs, les programmes de travail annuels ainsi que les bilans d'activité, les états prévisionnels des recettes et des dépenses, les opérations d'investissement et la politique du personnel.

A l'Office du Tassili, le conseil d'orientation n'a tenu aucune réunion depuis sa création. A l'Office de l'Ahaggar, il n'a siégé que deux fois, en 1989 et 1992.

Cette défaillance a amputé les Offices d'un organe d'administration indispensable compte tenu de l'importance des attributions qui lui sont conférées par les statuts.

Une telle situation n'est pas de nature à faciliter aux gestionnaires les tâches qui leur incombent, ni l'exercice efficace du suivi et du contrôle de leurs activités par la tutelle.

5.2 - La passivité de la tutelle

La définition et la mise en oeuvre de la politique de réalisation des grands projets culturels et de protection du patrimoine culturel national constituent l'une des principales attributions du ministère de tutelle en vertu du décret n° 92-145 du 14 avril 1992.

En ce qui concerne les parcs nationaux du Tassili et de l'Ahaggar, il a été relevé que l'intervention du ministère de tutelle se résumait généralement à affecter aux Offices des subventions destinées à leur fonctionnement.

L'absence d'un soutien plus conséquent de la tutelle n'a pas permis l'élaboration et la mise en place du plan d'aménagement faisant défaut au niveau des deux Offices, la formation de conservateurs et de chercheurs qualifiés et surtout l'assistance des Offices auprès des organismes nationaux et internationaux dans les différents domaines les concernant.

Outre les précédentes carences, d'autres anomalies ont également marqué la gestion des Offices :

■ A l'O.P.N.T et en l'absence d'un service doté d'un personnel suffisant chargé de la tenue de la comptabilité administrative, cette tâche a été confiée pour la partie "fonctionnement des services" à l'agent comptable.

De ce fait, le principe de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et l'agent comptable prévu par la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique n'a pas été respecté. De plus, le contrôle incombant à l'agent comptable sur les actes de l'ordonnateur conformément à ladite loi, s'est trouvé sans effet.

■ En outre, le fonds documentaire détenu par la bibliothèque spécialisée de cet Office, qui n'a été que partiellement inventorié, a subi, lors du transfert du siège de l'Office d'Alger à Djianet, des dommages relatifs à la disparition de 165 ouvrages.

■ A l'O.P.N.A, la comptabilité administrative est mal tenue. Les crédits ouverts par chapitre et article, les engagements et les mandatements, ainsi que les recettes constatées ne sont pas suivis par l'ordonnateur dans des registres appropriés permettant de connaître à tout moment leur situation et ce, contrairement aux dispositions du décret exécutif n° 91-313 du 7 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des comptes estime devoir particulièrement recommander :

-aux autorités gestionnaires des Offices :

- d'entreprendre les mesures adéquates pour la mise en place des centres d'études et de conservation et des plans d'aménagement des parcs, instruments indispensables pour la poursuite des opérations d'inventaire des biens culturels et naturels ;

- d'élaborer des programmes de recherche intéressant les domaines d'activités des parcs qui seront exécutés par des équipes scientifiques permettant de contribuer aux travaux d'inventaire ;
- d'assurer un exercice efficace des pouvoirs de police conférés au agents des offices, en vue d'une meilleure protection des ressources des parcs, notamment contre les dégradations et altérations ;
- de procéder à la mise en place effective des conseils d'orientation et à leur fonctionnement régulier.

- à l'autorité de tutelle

- d'assurer aux Offices une contribution financière et matérielle conséquente et une assistance auprès des organismes nationaux et internationaux, en vue d'une meilleure prise en charge du patrimoine naturel et culturel des parcs.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE

En réponse à votre envoi ayant pour objet la note d'insertion au rapport annuel 1996/1997 relative aux Offices des parcs nationaux du Tassili et de l'Ahaggar, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-après les éléments de réponse de mon département ministériel à l'appréciation de la Cour des comptes qui relève des carences dues "à l'inadéquation des moyens mis en oeuvre d'une part et à l'implication limitée de l'autorité de tutelle, d'autre part".

En ce qui concerne les moyens mis en oeuvre pour la réalisation des missions dévolues aux deux Offices du Tassili et de l'Ahaggar, ceux-ci sont insuffisants eu égard aux subventions allouées par l'Etat.

Cette insuffisance de crédits affectés à ces institutions a des répercussions négatives sur leur fonctionnement ; en effet, compte tenu des territoires d'exploitation (120.000 Km² pour l'Ahaggar) les crédits alloués n'arrivent même pas à couvrir l'ensemble des salaires (personnels toutes catégories confondues).

En outre, la rareté des personnels spécialisés dans la filière du patrimoine culturel dans ces deux (02) régions implique leur recrutement à partir d'autres régions du pays et par voie de conséquence l'obligation pour les institutions de leur attribuer des logements de fonction.

Les raisons essentielles ci-dessus évoquées contribuent à créer cette situation de blocage constatée par vos services.

En outre, l'insuffisance de personnel spécifique au secteur à laquelle s'ajoute l'inadéquation des textes réglementaires, notamment le décret n°83-458 du 23 juillet 1983 portant statut-type des parcs nationaux, par rapport à la spécificité de ces parcs à forte dominante archéologique et culturelle constituent une entrave sérieuse à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés.

Il s'agit, notamment, de l'élaboration des inventaires des biens culturels et des plans généraux d'aménagement des parcs.

1 - L'inventaire des biens culturels et naturels

■ Pour l'OPNT : un travail préliminaire a été réalisé avec le concours de partenaires étrangers et de l'UNESCO. Un listing des biens culturels situés dans le parc a été élaboré (repérages par des points géographiques) en vue de la confection d'une carte archéologique du site.

■ Pour l'OPNA : les sites situés dans un rayon de 50 Kms de Tamanrasset ont été recensés, ainsi que ceux de Aïn M'Guel.

2 - Les plans d'aménagement

Le décret n°83-458 du 23 juillet 1983 portant le statut-type des parcs nationaux, notamment son article 3, définit les différentes zones de protection et fait obligation aux offices de les déterminer.

Cette définition ne correspond pas aux préoccupations du secteur de la culture et correspond plus à une définition des parcs naturels placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture.

Toutefois, malgré ces difficultés, il a été arrêté en relation avec la direction de la tutelle à titre transitoire une approche méthodologique conciliant l'obligation émise par les textes et la réalité du terrain en attendant la promulgation de la loi relative à la protection du patrimoine culturel en cours d'examen par l'assemblée populaire nationale.

Un schéma directeur de plan d'aménagement qui donne une nouvelle définition des parcs culturels est en cours d'élaboration.

Compte tenu de la complexité et de l'importance du territoire à couvrir pour les deux parcs, il est apparu nécessaire de recourir à l'inscription d'une opération en étude auprès du Conseil National de la Planification pour ces deux opérations (inventaire et plan d'aménagement).

Toutefois, il est inutile de rappeler que l'inscription au Conseil National de la Planification de ces opérations ne résoudra qu'en partie le problème si une subvention conséquente n'est pas accordée par l'Etat à ces institutions.

En effet, les textes qui font obligation aux deux (02) Offices d'élaborer le plan d'aménagement et de dresser l'inventaire des biens culturels ne sont pas suivis d'effet, les moyens humains et matériels n'étant pas mis à leur disposition.

En ce qui concerne "l'implication limitée de l'autorité de tutelle" notamment en matière de réunion des conseils d'orientation et d'assistance internationale, il y a lieu de rappeler que la situation d'instabilité structurelle qu'a connu le ministère chargé de la culture depuis 1989 a eu des conséquences préjudiciables sur le bon fonctionnement de ces institutions et la stabilité de leur premier responsable.

Il conviendrait à ce propos de relever les difficultés rencontrées dans la mise en place effective de ces organes et leur convocation de manière régulière compte tenu, d'une part de leur composition et des problèmes de transport et d'éloignement d'autre part.

Il serait en outre utile de préciser que le conseil d'orientation regroupe, en plus des représentants des différents départements ministériels, des présidents d'assemblées populaires communales situées dans le périmètre de ces parcs, et dont la présence aux réunions du conseil n'est pas toujours respectée d'où les difficultés de réunir le quorum exigé par les textes.

Toutefois, cette situation tend à se normaliser en raison de l'installation récente des présidents d'APC concernées.

Ceci étant, s'il est certain que la réunion du conseil d'orientation aurait pu quelque peu normaliser l'action de ces institutions, les contraintes d'ordre budgétaire (insuffisance des crédits),

social et professionnel (absence quasi-totale des personnels spécialisés en raison du problème de logement et l'instabilité du personnel d'encadrement) ne leur ont pas permis de développer leurs activités.

En matière d'assistance auprès des organismes internationaux, l'OPNT bénéficie régulièrement d'une assistance multiforme (équipement-laboratoire-documentation-échange d'experts) dans le cadre de conventions de coopération bilatérale avec des centres de recherches étrangers, les organisations gouvernementales et non gouvernementales.

Pour sa part, l'OPNA vient de formuler des demandes précises qui seront prises en compte dans le cadre des accords de coopération.

Toutefois, il ne peut bénéficier de l'aide de l'UNESCO/PNUD allouée annuellement par le biais de l'attribution de bons UNESCO en raison de la faiblesse des budgets accordés par l'Etat.

Il est à relever que l'insuffisance des crédits a été maintes fois soulevée par notre département ministériel lors des discussions budgétaires avec le ministère des finances sans pour autant obtenir des résultats probants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE DU PARC NATIONAL DU TASSILI

La note d'insertion que vous m'avez communiquée me semble contenir l'ensemble des constatations et appréciations relatives à la gestion du parc national du Tassili :

1. *l'absence d'inventaire des richesses naturelles et culturelles ;*
2. *l'inexistence d'un plan d'aménagement du parc national ;*
3. *l'insuffisante protection des richesses naturelles et culturelles du parc ;*
4. *l'inadéquation des moyens par rapport aux missions dévolues à l'Office ;*
5. *la faible contribution du conseil d'orientation et de la tutelle dans le fonctionnement de l'office.*

Il me paraît nécessaire d'apporter quelques précisions et propositions susceptibles d'imprimer une plus grande et meilleure maîtrise de cette gestion, de permettre une mise en valeur bénéfique du point de vue scientifique et culturel et de réaliser un aménagement des richesses culturelles et naturelles nécessaire à un développement du tourisme dans cette région, seule activité pour les habitants en dehors de celle permettant la survie : petite agriculture et élevage précaire.

1. Il me paraît injuste d'invoquer l'absence d'inventaire ou de minimiser son importance à un sixième de l'ensemble du territoire alors que cette opération constitue l'essentiel de nos activités présentes et la fierté des équipes de l'OPNT et de nos partenaires (CNERPAH, Institut FROBENIUS).

En effet, compte tenu de la richesse des biens culturels et naturels, de leur "éparpillement" à travers un territoire immense et très souvent difficilement accessible (oueds impraticables, garas et sommets de plateaux situés entre 800 et 2.000 mètres d'altitude, absence d'eau....), l'opération inventaire nécessite la formation d'une équipe pluridisciplinaire qualifiée et résistante à toute épreuve et une préparation logistique minutieuse.

Cette opération s'effectue en plusieurs étapes :

•prospections rapides et systématiques des différentes régions et sous-régions du Tassili Azdjer après une documentation et des recherches systématiques de tous les écrits sur le Sahara central en général et le Tassili en particulier et surtout suite aux témoignages fournis par les représentants des

différentes tribus ou simplement des agents du parc national. Cette opération très générale et sommaire a été réalisée à peu près dans 90% du territoire depuis 1974 et nous a permis d'acquérir la connaissance nécessaire du pays, de sa géographie (de ses oueds et bassins en particulier, environ 600), de ses habitants et leur répartition, de leurs activités, ainsi que des principaux sites archéologiques d'art pariétal, de sa faune et de sa flore afin de prendre les premières mesures de découpage et d'organisation du parc national en trois sous-directions et vingt-quatre sous-régions et d'en assurer la protection et la conservation.

*prospections ponctuelles et urgentes de sites ou gisements archéologiques signalés par des nomades ou des visiteurs nécessitant des mesures urgentes de protection et de conservation. Une quarantaine de sites ou gisements archéologiques a fait l'objet de telles interventions et mesures de protection.

*inventaire des biens culturels et naturels :

* les sites archéologiques, monuments funéraires, gisements préhistoriques ou protohistoriques et leur environnement ont fait l'objet d'un inventaire systématique qui a démarré d'une manière régulière depuis l'année 1993 à raison de deux missions par an (automne et printemps) d'une durée de 3 à 7 semaines et qui sont abordées sous forme monographique couvrant de nombreux domaines: géologie, paléoclimat, paléobotanique, archéologie, art rupestre et environnement.

Douze missions réalisées jusqu'au printemps 1997 ont permis de recenser plus de 1200 sites couvrant la totalité de la Tadrart (sous-direction de Djebel), située au sud-est du Tassili et représentant presque le tiers de la superficie totale du parc national, ainsi qu'une partie de la région d'Iharhaine (sous-direction de Bordj El Haoues) représentant la moitié de cette sous-direction et le sixième de l'ensemble du territoire du parc.

En ajoutant quelques sites à proximité de Djebel et d'Illizi inventoriés au cours d'opérations spéciales ou d'urgence, c'est la moitié de tout le Tassili Azdjer qui est déjà inventoriée ou documentée par des relevés graphiques, photographiques, de pointage géographique, des descriptions et relations écrites. Ces travaux feront l'objet d'une publication spéciale et d'une grande exposition sur la Tadrat.

* l'inventaire systématique de la faune et de la flore a démarré en 1996 grâce au recrutement de deux botanistes à la faveur de travaux effectués par ces derniers pour leur thèse de troisième cycle. Cinq missions d'une durée de 3 à 5 semaines chacune ont déjà inventorié la végétation de 60 oueds. Bien sûr, il reste beaucoup à faire dans le domaine de la faune très rare et non systématiquement inventoriée et menacée par une chasse sauvage (surtout la gazelle Dorcas), des inscriptions tifinagh nécessitant des équipes spécialisées, de l'enregistrement de la littérature orale et des chants, ainsi que le recensement de l'artisanat...

2. Certes, le plan d'aménagement n'a pas été réalisé, mais il a fait l'objet d'une inscription au niveau de la planification et est actuellement à la phase d'étude. Le retard pris dans cette opération est dû principalement à l'inexistence ou la rareté de bureaux d'études spécialisés et surtout à la difficulté de trouver des entreprises de réalisation en mesure d'opérer loin de leurs bases principales et acceptant les retards de recouvrement (dû à l'éloignement du trésorier-payeur).

3. Concernant "l'insuffisante protection des richesses naturelles et culturelles" évoquée à juste titre, le plan d'aménagement prévoit 12 postes principaux et 24 postes secondaires. Les premiers chargés d'accueillir et de guider les visiteurs à travers les sites des différentes sous-régions autorisées à la visite, les seconds chargés de la surveillance des sites naturels non autorisés à la visite. La presque totalité de ces sites ne sont pas couverts par un gardiennage permanent, une protection adéquate, faute de moyens financiers, servant à recruter le personnel et lui assurer un minimum d'hébergement provisoire avant la finalisation de l'aménagement.

Mais en attendant cet aménagement qui risque de tarder et afin de parer à toutes les atteintes portées au patrimoine naturel et culturel (dégradation des peintures et gravures pariétales par les graffiti, ramassage de matériel lithique préhistorique, braconnage et capture d'animaux, coupe de bois ou de végétaux) et à l'insécurité par des bandes incontrôlées de contrebandiers ou de passeurs

devenus de plus en plus nombreux et téméraires, l'OPNT a présenté dès l'année 1993 un projet aux autorités compétentes pour la création d'un corps de mèharistes composé de 12 groupes de 5 mèharistes chacun (soit 60 en tout) répartis entre les postes principaux et assurant une présence sur le terrain grâce à des rotations entre les différents points.

Ce projet présenté devant la région militaire de Ouargla a été bien reçu. Il nécessitait en cette période d'insécurité une "couverture" paramilitaire par le détachement d'un officier auprès du ministère de l'intérieur pour son approbation et aussi pour obtenir les crédits nécessaires au recrutement de 40 agents avec leur mèharis, les 20 autres devaient être sélectionnés parmi les agents ou brigadiers anciens de l'OPNT ayant une connaissance et une maîtrise du terrain et de la réglementation. Ce projet, salué par la totalité des habitants pourrait combler le vide des vastes régions et devenir un appoint sérieux aux forces de sécurité.

4. La note d'insertion résume parfaitement l'inadéquation des moyens humains, matériels et financiers par rapport aux missions dévolues à l'OPNT.

5. Quant à la faible contribution du conseil d'orientation et de la tutelle dans le fonctionnement du parc national, relevée à juste titre, il est important de souligner, en ce qui concerne le conseil d'orientation que sa contribution ne peut être efficace tel qu'il est prévu dans sa forme et la composition des ses membres. Il faudrait un texte prévoyant des représentants des différents secteurs intéressés et compétents dans les domaines de la conservation et de la mise en valeur des ressources naturelles et culturelles et des problèmes de la désertification :

- représentant des populations locales,
- représentant d'organismes à même vocation,
- représentant de l'université ou de la recherche scientifique spécialisée dans les problèmes de Sahara et de la désertification,
- représentant du ministère de l'économie (budget, Trésor),
- représentant de la planification.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE DU PARC NATIONAL DE L'AHAGGAR

Votre note d'insertion appelle l'autorité gestionnaire du parc à proposer :

- l'élaboration d'un statut type des parcs nationaux à vocation culturelle, d'un texte permettant aux offices d'organiser des visites avec perception des recettes et fixant les prix de leurs produits de vente (publications diverses, cartes postales...) et d'un texte fixant les relations avec les services de sécurité pour une meilleure sauvegarde des richesses culturelles et naturelles du parc. Une action similaire est à engager avec les opérations économiques et les décideurs ;

- la mise en place d'un comité interministériel composé essentiellement de scientifiques pour le suivi des différentes phases du plan d'aménagement prévu par le décret n°87-232 du 03 novembre 1987 et qui nécessite la coordination avec les opérateurs implantés dans le parc national de l'Ahaggar ;

- une réflexion pour faire procurer aux parcs des subventions des collectivités locales et organismes opérant à l'intérieur du parc (texte réglementaire).

En outre, l'autorité gestionnaire du parc considère que :

- la réalisation des inventaires des richesses naturelles et culturelles nécessite des moyens humains et matériels importants, un budget conséquent et la contribution des autorités locales en raison de l'importance des territoires du parc ;

- la conservation, la protection et la valorisation des richesses du parc ne peuvent être concrétisées sans la réhabilitation du personnel investi dans le patrimoine (octroi des moyens nécessaires) ;

- la stabilité du personnel scientifique, administratif et technique cadre reste conditionnée par l'octroi de logements. Cette instabilité rend difficile l'application de l'organigramme ;

- la tenue régulière des réunions du conseil d'orientation facilitera les missions de l'Office notamment avec les autorités locales et les opérateurs implantés dans les zones du parc ;

- l'octroi de moyens financiers conséquents pour la couverture des dépenses de personnel et de la section "matériel et fonctionnement des services" permettra à l'Office de remplir ses missions ;

- la tutelle doit s'impliquer davantage dans les grands projets culturels et scientifiques de l'Office pour l'octroi de budgets conséquents, la promotion du personnel et le respect de la réglementation du parc par l'ensemble des intervenants dans les zones du parc. Elle doit également doter l'Office d'un fonds documentaire et initier un programme de formation à l'étranger pour le personnel de l'institution ;

- l'Office disposera de quinze (15) véhicules à la clôture de l'opération inscrite pour l'acquisition de huit (08) véhicules et de deux (02) camions tous terrains ;

- la comptabilité administrative est actuellement tenue conformément à la réglementation en vigueur.

10 - LA FONCTION ACHATS DANS CERTAINS CENTRES DES OEUVRES SOCIALES UNIVERSITAIRES D'ALGER

Dans le cadre de la mission dévolue aux Centres des Oeuvres Sociales Universitaires (C.O.S.U) par le décret n° 86.314 du 23 décembre 1986 pour assurer dans les meilleures conditions l'alimentation des étudiants, la fonction achats des denrées alimentaires occupe une place déterminante. Les crédits y alloués, chaque année, représentent en moyenne 20 % du budget de chaque établissement (40.000.000 DA).

Le contrôle effectué par la Cour des comptes, en 1996, au niveau de quatre (04) COSU d'Alger a permis de constater que l'accomplissement de cette fonction n'a pas pu permettre à ces derniers d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés, en raison de contraintes objectives ou de négligences des gestionnaires concernés.

Les contraintes rencontrées résultent de l'insuffisance des capacités des infrastructures qui n'ont connu aucune extension ou amélioration depuis la création des COSU, alors que les effectifs des étudiants n'ont cessé de croître d'une année à l'autre (235.000 environ pour l'année universitaire 1995/1996).

Ces contraintes sont aggravées par la vétusté des équipements de cuisine qui se trouvent dans un état de délabrement assez avancé, telles que les chambres froides qui, en nombre insuffisant, ont des capacités de stockage limitées, voire non conformes aux normes de chaque denrée alimentaire et qui, en raison de pannes fréquentes, sont souvent non fonctionnelles.

Par ailleurs, la fonction achats n'a pu être convenablement prise en charge en raison de certaines lacunes structurelles accusées par les établissements contrôlés, d'insuffisances de procédures de fonctionnement et de qualification professionnelles des agents intervenant dans les différentes phases de ladite fonction.

L'ampleur des insuffisances et irrégularités constatées montrent également le manque de rigueur et de suivi des actions entreprises en vue de la réalisation des objectifs assignés aux COSU.

I - Lacunes et insuffisances dans la fonction achats

Alors que les textes prévoient un certain nombre de structures ayant pour charge de concourir à la réalisation de la fonction achats, plusieurs de ces structures importantes n'ont pas été mises en place, tant au niveau des centres, que des résidences universitaires et des unités de restauration, non sans incidences sur les approvisionnements.

1 - Absence de certaines structures

1.1 - Au niveau des Centres

Le service de la prévision des approvisionnements et de la restauration, ainsi que le service des études, de l'information et des statistiques, n'ont pas été mis en place aux COSU d'Alger-Centre, Bab-Ezzouar et Ben-Aknoun. Ces structures ont pour tâches, d'une part, de veiller à l'approvisionnement régulier et suffisant des restaurants universitaires, de suivre l'évolution des capacités d'accueil ainsi qu'aux conditions d'hygiène et de sécurité dans la restauration et, d'autre part, de procéder à l'évaluation en matière d'oeuvres universitaires et d'étudier les besoins des Centres.

1.2 - Au niveau des résidences universitaires et des unités de restauration

Le service des approvisionnements et de la restauration des résidences universitaires (COSU de Bab-Ezzouar) et de l'unité restauration d'Oued-Smar (COSU d'El-Harrach) qui a principalement pour tâche d'assurer une bonne qualité de la restauration et l'entretien du matériel de cuisine et d'autres équipements n'a pas été également mis en place.

Du fait de cette absence, les tâches les concernant ont été exercées par des agents relevant d'autres structures.

C'est ainsi qu'il a été relevé que le chef magasinier qui, au lieu de se limiter aux tâches qui lui incombent, telles que la vérification de la qualité, de la livraison, du pesage et du stockage des denrées alimentaires, intervient dans toutes les phases de l'opération : fixation des quantités à commander, établissement du bon de commande, détermination de la date de livraison, établissement des fiches des entrées du jour, tenue des fiches de stocks, vérification de la concordance des quantités facturées et celles réceptionnées et attestant du service fait. Ce cumul incompatible des fonctions est source de comportements graves et d'abus.

2 - Insuffisances des procédures

Il a été constaté qu'il n'existe pas de procédures formalisées qui déterminent la répartition des prérogatives et des tâches de chaque intervenant au niveau des services chargés de l'approvisionnement en denrées alimentaires.

La documentation utile au fonctionnement des services des COSU et des cités universitaires n'est pas disponible au niveau des quatre (04) COSU contrôlés.

Les responsables des structures au niveau des résidences universitaires ignorent souvent les prérogatives qui leur sont dévolues, du fait de l'absence de coordination entre la direction, les unités et les services eux-mêmes, notamment lorsqu'il s'agit de dégager les besoins pour arrêter le programme des achats.

Les anomalies et irrégularités relevées en matière de procédure, de répartition des tâches et de qualification professionnelle des personnels ont influé négativement sur le contrôle interne qui, lorsqu'il existe, n'est pas fiable et, partant, sur l'exercice de la fonction "achats".

3 - Défaut de prévisions d'achats

Il a été relevé que les COSU ne font pas de prévisions en matière d'achats, ne fixent pas d'objectifs à atteindre et n'établissent aucun calendrier d'approvisionnement déterminant pour chaque denrée, les dates de commande, les quantités à recevoir et la durée du stockage.

- Leurs prévisions d'achats à moyen ou à court terme ne sont pas établies en fonction des possibilités de stockage, de la disponibilité des produits sur le marché, des quantités à acquérir et des prix. Elles se limitent aux achats nécessités par la feuille de menu hebdomadaire, établie uniquement pour chaque cité concernée. Leurs prévisions couvrent au maximum le contenu des repas prévus pour la semaine.

Cette carence est de nature à engendrer des ruptures de stocks en cas de pénurie de produits alimentaires et d'achats à prix élevés.

Il a été constaté, en outre, que les COSU s'approvisionnent auprès des mêmes fournisseurs, alors qu'ils ont la possibilité de connaître, si le fichier fournisseurs était tenu et mis à jour, conformément à l'article 36 du décret n° 91.434 du 11 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics, les divers fournisseurs et les conditions qu'ils offrent, leur permettant d'acquérir les denrées alimentaires aux meilleures conditions de prix et de qualité.

La Cour relève, enfin, que les COSU ne font pas d'effort de prospection du marché à l'effet d'obtenir les meilleures conditions de qualité et de prix et ne tiennent pas leurs engagements en matière d'achats ; ce qui ne leur permet pas d'attirer de nouveaux fournisseurs.

4 - Mauvaise gestion du personnel

Alors que la spécificité des tâches exigent des compétences et des qualifications particulières, les agents chargés de les réaliser n'ont pas les qualifications requises, car d'un niveau scolaire insuffisant ou n'ayant pas bénéficié de formation adéquate ou sur le tas.

Cette lacune s'est aggravée par la mauvaise répartition du personnel d'encadrement et du personnel d'exécution dont le nombre, par ailleurs, assez réduit ne permet pas de prendre en charge les tâches et les prérogatives dévolues au service ; ce qui rend son intervention inefficace.

De plus, la nomination et l'affectation irrégulière de certains agents influent directement sur le fonctionnement et la qualité de la gestion. C'est ainsi qu'un chef magasinier, ne remplissant pas les conditions exigées, a été désigné en qualité de chef de service restauration de la cité universitaire du vieux Kouba (Cosu Alger-Centre), que neuf (09) chefs magasiniers et vingt neuf (29) magasiniers ont été affectés à des tâches ne correspondant pas à leur profil (caissier, cuisinier, agents de service).

Outre ces irrégularités, les COSU souffrent de la vacance de certains postes : c'est le cas des postes de chefs de service de restauration au niveau des cités universitaires de jeunes filles d'El-Alia, (Bab-Ezzouar) et de Ben-Aknoun qui n'ont pas été pourvus au cours des années 1994/1995. Cette situation a eu pour conséquence immédiate l'absence de coordination et de suivi au niveau des services et a débouché sur le laisser-aller dû à l'absence de rigueur des responsables concernés aussi bien des COSU que de la tutelle.

Enfin, il a été constaté que des nominations à des postes de directeurs de cités ont été faites d'une manière non conforme aux dispositions de l'article 22 du décret n° 86.314 du 23 décembre 1986 qui prévoit la nomination par arrêté ministériel. Il en est ainsi du directeur de la cité de jeunes filles El-Alia (Bab-Ezzouar) et du directeur de la résidence Bouraoui Amar (COSU El-Harrach) désignés respectivement par décision des directeurs des COSU en qualité de directeur intérimaire en date du 01 juin 1994 et du 02 janvier 1995.

Dans le même ordre d'idées, certains chefs de service des unités, tels que ceux du restaurant de l'indépendance (COSU Alger- Centre) et des restaurants de Hussein-Dey et de la cité universitaire Bouraoui (COSU El-Harrach), ont été nommés par décision du directeur, bien que ne remplissant pas les conditions statutaires.

II - Anomalies et irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés et commandes

Les dépenses consacrées aux achats de viandes rouge et blanche et fruits et légumes durant l'exercice 1995 ont atteint, par rapport au budget alimentation, les seuils ci-après :

- COSU d'Alger Centre : 35.261.835,55 DA, soit 70,52 %
- COSU de Bab-Ezzouar : 50.089.642,80 DA, soit 47,25 %
- COSU de Ben-Aknoun : 59.879.714,50 DA, soit 82,31 %
- COSU d'El-Harrach : 33.087.342,51 DA, soit 64,87 %

Ces dépenses qui représentent un taux élevé n'ont pas été utilisées par les COSU avec toute l'attention et la rigueur voulues. En effet, l'examen des dépenses effectuées a permis de mettre en évidence de nombreuses insuffisances et irrégularités en matière de passation et d'exécution des marchés et commandes.

1 - En matière de marchés

1.1 - Transgression des règles de passation

- Alors que le recours à la conclusion de conventions et/ou contrats après appel à la concurrence s'avère nécessaire pour rechercher les conditions les plus avantageuses à la réalisation des objectifs assignés au COSU, il est relevé que la procédure de gré à gré, prévue par l'article 23 du décret exécutif n° 91.434 susvisé, a été utilisée par l'ensemble des COSU sans le respect préalable des formalités de consultations conformément à l'article 39 dudit décret. C'est le cas notamment du :

.COSU de Bab-Ezzouar qui privilégie chaque année les fournisseurs appartenant au secteur public, rendant ainsi tout appel à la concurrence inopérant ;

.COSU d'Alger-Centre qui justifie le choix de ce mode de passation par le fait que, n'ayant pas honoré ses engagements (plus de 45.000.000 DA de dettes au 31 décembre 1993), aucun fournisseur n'a accepté de l'approvisionner en dehors de la COFEL ou du Souk El Fellah "la Mitidja". S'agissant de cette dette, la Cour s'étonne de son existence et de son importance eu égard au niveau élevé des crédits dégagés annuellement qui deviennent insuffisants du fait d'une utilisation irrationnelle.

D'une manière générale, le recours à ce mode de passation n'avantage pas les intérêts des COSU dans la négociation des prix et de la qualité des produits.

- Les marchés conclus par les services contractants, bien que revêtus du visa du contrôleur financier, ne comportent pas le visa de la commission des marchés chargée du contrôle a priori, contrairement aux dispositions de l'article 113 du décret exécutif n° 91.434 susvisé.

- L'absence de mise en place de la commission des marchés en violation de l'article 118 du décret n°91-434 précité (COSU de Bab-Ezzouar). Lorsqu'elle est mise en place, la commission ne dispose pas de règlement intérieur ou n'est pas toujours fonctionnelle. Du fait de ces irrégularités, le contrôle externe sur les marchés n'est pas convenablement assuré et ne permet pas la réalisation de meilleurs achats.

- La composition de la commission des marchés n'est pas conforme à celle prévue par l'article 118 du décret n° 91.434 précité, en ce qu'elle ne comporte pas de représentants des ministères de l'équipement, du commerce, de l'économie et du conseil national de la planification (COSU d'El-Harrach). La Cour relève également au titre de la même commission, l'absence de décision portant désignation de ses membres, ainsi que le prévoit l'article 123 du décret susvisé (COSU de Ben Aknoun).

- Le marché type établi entre les COSU et les fournisseurs, repris chaque année sans aucune adaptation de ses clauses, ne permet pas de régler l'ensemble des aléas liés à son exécution et ne répond pas aux attentes d'un établissement public spécialisé dans l'approvisionnement en denrées alimentaires.

- L'absence de certaines clauses et mentions obligatoires édictées par le décret n° 91.434 précité, telles que celles relatives :

- aux révisions de prix ;
- au taux de pénalités de retard, aux modalités de leur calcul et aux conditions de leur application ;
- aux modalités d'application de la force majeure ;
- à l'identification de la banque domiciliataire ;
- à la date de signature du marché (COSU Ben Aknoun et El Harrach)
- au visa de la commission des marchés (COSU d'El Harrach).

- Les dossiers ne comportent pas les bordereaux de prix et les soumissions n'indiquent pas les prix unitaires.

1.2 - Non-respect des clauses contractuelles

Plusieurs clauses contractuelles n'ont pas reçu une stricte application par les gestionnaires, notamment celles prévoyant :

- l'établissement d'un bon de livraison signé conjointement par le fournisseur et le client à la fin de l'opération de pesage et de contrôle de la qualité ;
- la production de factures en trois (03) exemplaires par les fournisseurs (la facture est établie en un seul exemplaire et ne permet pas au service gestionnaire de conserver un exemplaire afin d'en suivre le paiement) ;
- les modalités de fixation des prix applicables aux livraisons : alors que les dispositions contractuelles arrêtées conformément à l'article 16 du décret n° 91.434 susvisé prévoient que les prix sont arrêtés périodiquement (mensuellement ou trimestriellement), les prix sont fixés par le fournisseur et avalisés par les gestionnaires pour une période inférieure à celle prévue (quinzaine ou mois selon le cas), causant ainsi un préjudice de 82.208,00 DA au niveau du COSU d'El Harrach pour cinq factures présentées au paiement. Ce surcoût n'a pas été décelé par le service de liquidation des dépenses ;
- l'indication des prix unitaires sur certains bons de livraison, dont le non-respect empêche le rapprochement entre les prix pratiqués et les prix portés sur le bordereau des prix.

2 - En matière de commandes et de livraisons

La vérification des commandes et des livraisons effectuées par les quatre (04) COSU a mis en évidence les limites de la fonction approvisionnements au niveau des COSU contrôlés :

- Plusieurs bons de commande sont établis sans respect de l'ordre chronologique et des dates (discordance entre les dates et les numéros) et ne comportent pas toujours le prix unitaire pour déterminer la conformité des prix appliqués avec ceux portés au bordereau des prix. C'est ainsi que plusieurs bons de commande portent le même numéro d'ordre pour des produits différents (cas des COSU de Ben-Aknoun et d'El-Harrach), sont établis après la réception de la facture par le COSU ou ne portent pas d'indication de la quantité à commander (cas d'Alger-Centre et de Bab-Ezzouar), contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret exécutif n° 92.414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

- Dans bon nombre de cas, le montant des achats consacré aux denrées alimentaires acquis auprès d'un même fournisseur au cours d'un exercice, dépasse le seuil autorisé sans donner lieu à un marché de régularisation, contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret exécutif n° 91.434 susvisé, complété et modifié.

- Des écarts importants sont enregistrés entre certaines quantités commandées et celles livrées qui leur sont supérieures :

- . le COSU d'El-Harrach a été amené durant 2 années à payer des sommes supplémentaires pour des livraisons de poisson d'un montant total de 250.135,70 DA ;
- . le COSU d'Alger-Centre a eu à payer un montant de 216.930,00 DA au titre des années 1994 et 1995 ;
- . le COSU de Ben-Aknoun a eu à supporter des écarts estimés pour l'année 1994 à 491 kg de cachir et 770 kg de poulet ;

- L'absence d'indications des quantités reçues sur certains bons d'enlèvement :

- . les bons d'entrée établis par le chef magasinier indiquant les produits et les prix des denrées livrées ne mentionnent pas les quantités reçues (COSU de Ben-Aknoun) ;
- . les bons d'entrée au magasin ne sont pas toujours conservés (COSU de Ben-Aknoun pour la période de décembre 1995) et les produits achetés n'ont pas toujours été réceptionnés par le magasinier et ont pris une destination autre que celle du COSU concerné.

A ce titre, il a été relevé au :

- . COSU d'El-Harrach que 1.500 kg de pommes de terre estimés à 32.998,80 DA au profit de la résidence universitaire de Bouraoui (El-Harrach) ne sont portés ni en entrée, ni en stock ;
- . COSU d'Alger-Centre que des achats réceptionnés au mois d'octobre 1994 par l'unité de Kouba concernant des fruits et légumes ne sont pas toujours comptabilisés en magasin ; la destination de ces produits n'est indiquée ni sur le registre des entrées, ni sur les fiches de stocks et ce pour une valeur de 198.755,00 DA ;
- . Restaurant d'Hussein-Dey, une quantité de 292 kg de nèfles réceptionnée par le magasinier n'a pas été enregistrée comme entrée au magasin.

Ces anomalies témoignent d'une absence de rigueur dans la gestion des commandes et résultent surtout du cumul des tâches par le chef magasinier, ainsi que de l'absence de contrôle hiérarchique. C'est le même agent qui fait les commandes, procède à la réception et à l'enregistrement des produits au magasin d'où l'absence de contrôle interne dans les différentes phases de l'opération se traduisant par des écarts préjudiciables aux COSU.

III - Insuffisances et négligences dans la gestion des stocks

Alors qu'une gestion rigoureuse des stocks nécessite la tenue correcte et à jour des registres et fiches de stocks, il a été relevé des insuffisances altérant la fiabilité des informations contenues dans les registres et fiches tenus par le COSU d'Alger-Centre ne permettant pas l'exercice d'un suivi et d'un contrôle et ouvrant la voie à tous les abus.

Ainsi, à l'unité de restauration Amirouche (COSU d'Alger-Centre), les entrées de marchandises n'ont pas été enregistrées du 26 septembre au 8 octobre 1994 ; à la résidence du vieux Kouba le registre, bien que tenu à jour, ne couvre qu'une période limitée de l'année allant du 1er mars au 7 septembre 1994. Les marchandises réceptionnées entre le 8 septembre 1994 et le 5 février 1995 n'ont fait l'objet d'aucun enregistrement, le registre n'ayant été réouvert qu'à partir du 6 février 1995.

Par ailleurs, les fiches de stocks, outre leur mauvaise tenue et l'absence d'indications relatives au prix unitaire et au nom du fournisseur, ne sont pas tenues pour certains produits ; ce qui empêche tout contrôle dans la gestion et le mouvement des stocks.

Il a été relevé également l'existence de plusieurs fiches de stocks pour un seul produit donnant des informations contradictoires et débouchant sur des doubles enregistrements d'entrée et de sortie de marchandises.

De plus, l'enregistrement sur les fiches n'intervient pas systématiquement dès la réception de la marchandise : par exemple 1272 kg de viande bovine reçus le 10 octobre 1994 ont été enregistrés le 19 octobre 1994 (COSU d'Alger-Centre).

En outre, au cours de l'exercice 1995, une quantité globale de 1119 kg de viande rouge d'une valeur de 246.545,00 DA, impropre à la consommation, a fait l'objet d'une saisie par les services d'hygiène de la commune. Cette avarie provenant, d'une part, du stockage dans des conditions inappropriées (chambre froide en panne) de 644 kg de viande d'une valeur de 155.920,00 DA et, d'autre part, de la réception de 475 kg de viande périmée estimée à 90.625,02 DA par le magasinier qui n'a pas cru devoir attirer l'attention des responsables ou refuser cette marchandise.

Outre le préjudice financier causé au COSU d'Alger-Centre, cette défaillance due essentiellement aux négligences graves des responsables du Centre à tous les niveaux de la hiérarchie (pour manque d'entretien des équipements et absence de contrôle des réceptions) et aux insuffisances dans la gestion des stocks, est à l'origine d'une perte importante, qui aurait pu avoir de graves conséquences sur la santé des étudiants, si ces produits avaient été consommés.

La mauvaise gestion des stocks a, par ailleurs, permis un détournement des denrées alimentaires acquises sur les crédits alimentation du COSU d'Alger-Centre au profit de l'Union Nationale des étudiants Algériens (U.N.E.A) et de l'Union Générale des étudiants Libres (U.G.E.L), pour des valeurs respectives de 404.589, 68 DA et 45.583,50 DA au cours de l'exercice 1994.

IV - Irrégularités dans l'exécution des dépenses

L'examen des opérations de dépenses a permis à la Cour des comptes de relever l'absence de rigueur dans la gestion des deniers publics caractérisée par la transgression des dispositions réglementaires régissant l'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, des dépenses ont été engagées sur la base de factures définitives contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret n° 92.414 du 14 novembre 1992 précité qui, prévoit que les engagements doivent être établis sur la base de bons de commande ou de factures proforma.

Ce texte a été pris pour mettre un terme à cette pratique qui a pour conséquence d'alourdir le budget alimentation, soit par des dépassements de crédits, soit par des factures impayées, faute de crédits (cf. exemple cité ci-dessus - COSU Alger-Centre dettes 45.000.000 DA).

Cette situation résulte de la procédure mise en place qui permet au magasinier d'établir souvent le bon de commande à la réception de la facture, empêchant ainsi l'exercice du contrôle sur le niveau d'utilisation des crédits dès la phase engagement.

En outre, des dépenses ont été mandatées par l'ordonnateur en l'absence d'engagements, contrairement à l'article 6 du décret n° 92.414 visé ci-dessus. De plus, des mandatements et des paiements importants ont été effectués en l'absence de factures dans l'ensemble des COSU, en violation des articles 31 et 36 de la loi n° 90.21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

Cette pratique courante des ordonnateurs qui a eu pour conséquence de faciliter l'admission de paiements irréguliers par les agents comptables dénote la légèreté avec laquelle les COSU gèrent les crédits d'alimentation et contrôlent les achats.

La Cour des comptes relève, par ailleurs, la prise en charge par le COSU de Ben-Aknoun en 1994 d'une dépense irrégulière au profit de l'OREVIC de Blida d'un montant de 1.732.040,00 DA concernant la livraison de 9111 kg de viande.

A ce titre, la Cour recommande particulièrement ce qui suit :

1 - En matière de fonctionnement des services

- mettre en place l'ensemble des structures nécessaires à la réalisation de la fonction achats au niveau des résidences universitaires et des unités de restauration, ainsi que les procédures de fonctionnement des services ;
- mettre à la disposition des résidences et unités les agents qualifiés en nombre suffisant pour prendre en charge les tâches liées à la gestion des approvisionnements ;
- établir les prévisions d'achats suivant des objectifs arrêtés sur une période qui ne se limite pas à la feuille de menu hebdomadaire, source de rupture de stocks.

2 - En matière de marchés

- élargir le choix des fournisseurs et diversifier les achats permettant d'obtenir les meilleures conditions de qualité et de prix ; la procédure de gré à gré ne peut en aucun cas être privilégiée ;
- veiller à ce que la commission des marchés fonctionne conformément à l'article 8 du décret 91.434 susvisé.

3 - En matière de commandes et de livraisons

- établir un marché de régularisation pour tous les achats effectués sur commandes dont les montants cumulés au cours de l'exercice atteignent ou dépassent le seuil fixé par la réglementation des marchés publics ;
- s'assurer de la conformité des bons de commandes, des bons d'enlèvement et des produits réceptionnés à la réglementation et aux procédures internes à mettre en place ;
- s'assurer de la tenue et de la mise à jour des registres et fiches de stocks ;
- prendre les mesures nécessaires permettant un approvisionnement de qualité des produits notamment en viande rouge et blanche ;
- engager, conformément au décret n°92.414 susvisé, les dépenses à l'appui de bons de commande ou de factures proforma et non pas sur la base de factures définitives.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Veuillez trouver ci-après les éléments de réponse à votre note d'insertion au rapport annuel relative à la fonction achats dans les établissements d'oeuvres sociales universitaires d'Alger-centre, d'El-Harrach, de Bab-Ezzouar et de Ben-Aknoun.

I - Lacunes et insuffisances dans la fonction achats

1 - Absence de certaines structures

1.1 - Au niveau des centres

Prévus dans le schéma d'organisation dont sont dotés les centres d'oeuvres universitaires, les postes comportant des tâches inhérentes à la fonction de prévision et de programmation des actions à entreprendre au sein des résidences universitaires, ainsi que leur suivi et contrôle ne sont pas toujours pourvus. Même dans le cas où des responsables sont désignés à la tête de chacun des services en question, leur efficacité n'est perçue que dans une faible mesure, et les objectifs qui leur sont assignés par l'administration de tutelle ne sont pas atteints.

Cette insuffisance dans la mise en place des structures est due en partie à la priorité qu'accordent les premiers responsables des centres au règlement des problèmes ponctuels qu'ils rencontrent notamment dans l'hébergement et la restauration, domaines qui subissent une pression de plus en plus forte.

Outre la faiblesse des moyens et du temps qui sont consacrés à un travail de réflexion indispensable à l'amélioration, et ce conformément à leur vocation, de la qualité des prestations qu'ils assurent, les directeurs de COSU ne disposent pas d'un personnel ayant les aptitudes nécessaires pour mener des travaux de conception dans les aspects de la gestion négligés en quelque sorte.

1.2 - Au niveau des résidences universitaires et des unités de restauration

Au niveau de la structure de base qui ne dispose pas de l'autonomie financière, le directeur de la résidence, en collaboration avec ses chefs de service, et ce sans partager les responsabilités qui incombent au regard de la réglementation au seul directeur du centre, a exécuté tous les actes de gestion. N'étant pas directement justiciable, le gestionnaire de la résidence s'appuie, par facilité, sur les responsables des services qui réussissent par tous les moyens à faire diminuer la pression. Cette pratique laisse place, bien entendu, à toute sorte de dépassement et d'abus.

2 - Insuffisances des procédures

A chaque poste de travail au sein d'une résidence correspond un ensemble de tâches bien définies. Des cas de dépassement de prérogatives et de confusion dans la répartition des tâches ont été relevés par les différentes missions de vérifications entreprises par des responsables de la tutelle. Ces derniers ne manquent jamais l'occasion d'attirer l'attention des gestionnaires sur la nécessité de séparer les différentes tâches afin que chaque structure soit chargée uniquement de celles qui lui sont dévolues.

Si la situation persiste dans certains établissements, il y a lieu de considérer cette pratique comme une volonté tendant à désorganiser le fonctionnement des services dans le but de permettre des actes irréguliers au profit d'intérêts particuliers.

L'administration centrale a été amenée à plusieurs reprises à sanctionner les gestionnaires qui se sont rendus coupables d'actes de mauvaise gestion confirmés après enquêtes.

3 - Défaut de prévision d'achats

Sous réserve de la régularité et de la sincérité des actes de gestion qu'ils accomplissent en vue de l'approvisionnement des restaurants, il ya lieu de faire remarquer que les gestionnaires subissent les contraintes et les aléas liés à la disponibilité des produits sur le marché. Ceci les amène à fixer le menu suivant la disponibilité des denrées alors qu'ils devraient, au contraire, programmer les achats nécessaires à l'application d'un menu préalablement arrêté.

Le fait pour certains gestionnaires de ne pouvoir régler les factures d'achats précédents n'est pas sans incidence sur les commandes qu'ils passent en vue d'assurer tant bien que mal l'approvisionnement quotidien du restaurant. Cette crainte de voir les livraisons suspendues place les gestionnaires dans une situation qui peut leur servir de prétexte à passer outre la réglementation.

4 - Mauvaise gestion du personnel

Les statuts des établissements d'oeuvres universitaires fixent, pour l'occupation de certains postes existants tant au niveau central qu'à celui de la structure de base, des conditions minimales d'accès relatives à la qualification et à l'expérience professionnelles.

Ceci suppose que le gestionnaire désigné, compte tenu de ces critères, possède au départ des capacités suffisantes pour lui permettre d'appliquer correctement les textes réglementaires qui sont mis à sa disposition au fur et à mesure de leur diffusion et de suivre les procédures arrêtées et rappelées à son attention à diverses occasions.

Par ailleurs, la tutelle organise périodiquement et à un rythme satisfaisant des rencontres d'études, à l'occasion desquelles les règles de gestion sont rappelées, commentées et expliquées dans des ateliers animés ensemble avec les gestionnaires concernés eux-mêmes.

L'ensemble des documents indispensables à l'exercice de leurs activités leur sont alors directement distribués.

Ainsi munis, ces responsables doivent à leur tour entreprendre dans leurs services des actions de formation permanente dans la pratique en direction de leurs collègues.

En dépit de tous les efforts tendant à améliorer le niveau de qualification des opérateurs et, partant à améliorer la qualité des conditions de vie et d'étude de nos étudiants, les gestionnaires, dans beaucoup de cas, et par facilité, continuent de se décharger de leurs prérogatives sur des agents qui ne peuvent assumer les responsabilités qui leur sont ainsi déléguées.

Cette pratique donne lieu à des dérapages et abus aussi bien de la part de celui qui se voit conféré tous les pouvoirs que de celui qui fuit ainsi les responsabilités qui sont les siennes et pour lesquelles il est le seul justiciable.

II - Anomalies et irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés et commandes

1 - En matière de marchés

1.1 - Transgression des règles de passation

A l'occasion des visas qu'il est sollicité d'accorder aux marchés conclus et aux engagements de dépenses relatives à l'approvisionnement des restaurants, le contrôleur financier exerce un contrôle sur la régularité de l'opération proposée et vérifie les visas et accords préalablement recueillis auprès de la commission des marchés, dont il est d'ailleurs membre, tout comme le représentant du Trésor public. Le premier cité joue un rôle de conseiller auprès de l'ordonnateur.

Si malgré ces contrôles, des actions restent entachées d'irrégularités, la tutelle lorsqu'elle en a fait le constat, prend des sanctions à l'encontre des auteurs d'actes préjudiciables.

1.2 - Non-respect des clauses contractuelles

Comme signalé dans ce qui précède, de lourdes tâches reposent souvent sur des personnes non qualifiées et non habilitées aux lieux et places de responsables régulièrement nommés et à qui incombe statutairement ces charges administratives.

La conséquence est que les procédures sont simplifiées et même supprimées à tort par ces travailleurs qui n'ont pas la capacité d'apprécier l'utilité et la finalité d'une règle quelconque.

Ceci est une fuite caractérisée des responsabilités de la part des cadres régulièrement habilités qui mettent ainsi en évidence leur incapacité à assurer des fonctions de direction.

Dans ces cas, les dispositions prises par la tutelle consistent au retrait pur et simple de la confiance placée en eux. Des changements fréquents ont été ainsi opérés aux postes d'ordonnateurs des œuvres universitaires.

2 - En matière de commandes et de livraisons

Pour les anomalies signalées en matière de réception des marchandises et qui ont engendré des détournements de denrées alimentaires notamment, il convient de signaler que les dossiers ne sont pas définitivement clos. Des mesures sont prises pour éviter à l'avenir ces pratiques frauduleuses. Une commission fonctionne au niveau de l'administration centrale pour assurer un suivi et donner une suite appropriée à chacun des rapports des institutions et organes de contrôle.

III - Insuffisances et négligences dans la gestion des stocks

Sont responsables de l'exécution du budget du centre des œuvres sociales universitaires : le directeur du centre en sa qualité d'ordonnateur unique de l'établissement et l'agent comptable. Cette responsabilité s'étend aux actes accomplis au niveau et par les directeurs des résidences placés sous leur autorité.

Concernant ceux des établissements mis en cause dans le rapport de contrôle, leur responsabilité reste engagée au titre des faits préjudiciables qui y sont mentionnés, s'il est établi qu'ils n'ont pas effectué toutes les vérifications qui permettent de s'assurer de la régularité et surtout du service fait des prestations ou objets dont ils ordonnent pour le premier et exécutent, en ce qui concerne le deuxième, le paiement.

IV - Irrégularités dans l'exécution des dépenses

Devant le refus opposé par certains fournisseurs de consentir des livraisons avec paiement à terme, l'ordonnateur n'a pas d'autre alternative que de payer sans engagement préalable et régulariser après la mise en place des crédits. Cette pratique a cours en début d'exercice budgétaire avant que l'ordonnateur ne dispose de ses crédits.

La tutelle tout en condamnant ces actes irréguliers qui ont été portés à sa connaissance et que leurs auteurs ont sciemment accomplis pour éviter la fermeture des restaurants, faute d'approvisionnement, poursuit la recherche d'une solution appropriée, visant la réduction des délais qu'exigent l'approbation des budgets et la mise en place des crédits.

V - Dispositions prises et perspectives

La nécessité de réformer le système en vigueur s'est imposée aux responsables de la tutelle qui ont transformé, en créant l'Office National des Oeuvres Universitaires (ONOU), un mode de gestion centralisé en un système décentralisé.

Ainsi, la résidence universitaire considérée comme une structure de base de l'Office devait fonctionner avec une autonomie financière pleine sous la responsabilité d'un ordonnateur secondaire.

Dans cette nouvelle organisation, les cadres supérieurs de l'ONOU, le directeur général, son adjoint et les chefs de département au niveau central, ainsi que les délégués à l'échelle des régions auraient dû se trouver déchargés des tâches contraignantes de gestion courante. Ceci leur aurait permis de porter toute leur attention à l'étude des moyens à procurer aux résidences, à l'amélioration des performances des gestionnaires et surtout à un contrôle plus fréquent et plus efficace. Ce qui n'est malheureusement pas le cas jusqu'à présent.

A cet effet, un projet est actuellement à l'étude au niveau de l'administration centrale du ministère qui oeuvre à :

- parachever l'autonomie des résidences universitaires,
- rapprocher les structures de soutien, de coordination et de contrôle,
- élaborer un guide de procédures de gestion,
- concevoir un plan de formation et de perfectionnement pour le personnel gestionnaire des résidences universitaires.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DES OEUVRES UNIVERSITAIRES "ONOU"

En réponse à la note d'insertion relative à la fonction achats au niveau de certains centres des œuvres sociales universitaires, j'ai l'honneur de vous apporter les éclaircissements et les éléments de réponse dont je dispose en ma qualité de directeur général de l'ONOU, tant en vous signalant que je suis installé à la tête dudit office au lendemain de la dissolution des centres objet du contrôle (après le 30 juin 1996).

Observations et éléments généraux de réponse

1 - Les observations générales ou particulières figurant dans la note d'insertion concernent des établissements publics à caractère administratif qui jouissent d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et qui sont créés et dissous par décret. De ce fait, les lacunes et insuffisances relevées par la mission de contrôle sont imputables légalement aux directeurs en charge de ces centres au moment des faits.

2 - Ces lacunes, insuffisances et autres aspects négatifs de la gestion du secteur des œuvres universitaires ont amené la tutelle à initier des réformes à travers la création de l'ONOU en tant que moyen pour l'amélioration de la gestion et le règlement des difficultés rencontrées et ce en dotant les résidences universitaires d'une relative autonomie et d'une gestion décentralisée.

3 - La transgression des lois et règlements est due aux facteurs suivants :

** Les problèmes et les difficultés que rencontrent sur le terrain les structures chargées de la fonction de restauration des étudiants ainsi que les exigences présentes et futures de cette fonction. C'est ce qui explique d'ailleurs l'absence d'une gestion planifiée et les lacunes enregistrées en matière de procédures réglementaires de passation de marchés, de gestion des personnels, de respect des clauses contractuelles et de gestion des stocks.*

**les contraintes inhérentes à la réalisation des objectifs, aux effectifs croissants et non attendus des étudiants d'une année à l'autre et aux conditions socio-politiques influant sur les méthodes de gestion de ces centres.*

**l'insuffisance des crédits alloués pour la couverture des dépenses annuelles de restauration (déficit dans le chapitre relatif à l'alimentation) compte tenu du coût réel des repas servis. C'est ce qui a amené les gestionnaires à initier des mesures pratiques particulières, parallèlement à la réglementation et en l'absence de règles précises, tendant à éviter les conflits, à satisfaire les besoins immédiats des étudiants en matière de restauration et à contenir le mouvement de protestation étudiantin aux portées politiques et sociales...*

**Le savoir-faire acquis par les personnels et les agents d'exécution se limite à l'expérience personnelle et à l'exercice sur le terrain. C'est dire qu'il y a là un manque de formation, une faiblesse du niveau de l'encadrement et une instabilité de l'élément humain y compris le premier responsable, à savoir le directeur du centre (changements successifs et répétés des directeurs)..*

**Absence d'une nomenclature de règles et de méthodologies à suivre pour la réalisation de la fonction achats et la gestion des stocks.*

**Le poids des traditions et règles de gestion héritées d'une situation antérieure à la création de certains centres sur les pratiques et les mentalités notamment en l'absence de nouvelles procédures et l'adoption de certaines procédures propres à d'autres secteurs sous la contrainte d'un besoin pressant.*

**Manque d'efficacité et d'efficience du contrôle interne, du suivi et de l'évaluation ainsi que la complexité du circuit d'information entre les différents intervenants (centre, unités, tutelle).*

**Absence d'un cadre réglementaire centralisé qui veille à la mise en place et à la normalisation des méthodes de gestion, de contrôle, d'orientation et d'évaluation des centres.*

Nonobstant la teneur des réponses qui seraient transmises à la Cour des comptes par les directeurs des centres concernés, l'ONOU a, dans le cadre des missions qui lui sont confiées par le décret portant sa création, son organisation et son fonctionnement, procédé à la mise en place des procédures tendant à dépasser ces situations préjudiciables à son fonctionnement. Il s'agit entre autres des mesures suivantes :

1 - Normalisation des méthodes et règles de gestion et la généralisation de leur mise en oeuvre au niveau de l'ensemble des résidences universitaires. Cette initiative découle du séminaire tenu le 29 mars 1997 à Alger et regroupant outre les cadres de l'ONOU, des représentants des structures centrales de la tutelle et d'autres instances de contrôles relevant du ministère des finances, du plan et de la fonction publique. Les gestionnaires ont pu, grâce à ce séminaire, réunir des pièces réglementaires, des modèles et outils de gestion relatifs aux domaines dont ils ont la charge de gérer, notamment les finances, les ressources humaines, les investissements et la passation des marchés.

2 - Renforcement de la qualité d'encadrement des résidences universitaires par des compétences nécessaires et ce par la mise en oeuvre des dispositions de l'arrêté interministériel portant organisation interne des résidences.

3 - Mise en place des commissions des marchés publics au niveau de chaque résidence universitaire en application des dispositions du décret exécutif n°91-434 du 11 Novembre 1991 modifié et complété (article 118), élaboration des décisions de désignation des membres desdites commissions et le suivi sur terrain, par les services de l'ONOU, des différentes phases de préparation et de passation des marchés (Appel d'offres, ouverture des plis, évaluation, réunions des commissions etc...).

4 - S'agissant des contrats et marchés conclus par les résidences universitaires, des instructions fermes ont été adressées aux gestionnaires les sommant de se conformer aux dispositions fixées par le décret sus-cité. Actuellement ces résidences oeuvrent à uniformiser les procédures dans ce domaine (cahier des charges, appel d'offres par la presse, diversification des fournisseurs et l'élaboration du fichier des fournisseurs, soumettre à visa des instances de contrôle les marchés et les dépenses de restauration, le contrôle des prix...).

5 - La désignation d'un comptable au niveau de chaque résidence a facilité les opérations de recouvrement, de paiement et de suivi.

6 - Pour renforcer le contrôle et la conformité de la gestion des résidences universitaires à la réglementation en vigueur, l'ONOU procède par le biais de ses délégués régionaux à la préparation d'un programme d'activités relatif aux opérations de contrôle, de coordination, d'évaluation et d'inspection. Par ailleurs, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a procédé cette année à la mise en place d'une commission ministérielle chargée du contrôle des résidences universitaires. Il a en outre demandé à l'inspection générale des finances (IGF) d'effectuer un audit des résidences. A l'issue de cet audit, chaque directeur de résidence devait apporter les éclaircissements demandés dans le rapport qui leur est notifié.

7 - Enfin, outre les actions sus-citées, l'ONOU n'a ménagé aucun effort pour sanctionner et intervenir chaque fois que ses services constatent des irrégularités, pour se conformer aux recommandations des organes de contrôle externe (contrôle financier des wilayate, I.G.F, Cour des comptes). Il veille également à ce que les gestionnaires respectent ces recommandations et oeuvre dans la limite de ses capacités au choix des compétences à même d'assumer convenablement les missions dévolues à ces résidences.

11 - LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE TÉLÉVISION

Issue de la restructuration de l'ex-radiodiffusion télévision algérienne (R.T.A) intervenue en 1986, l'entreprise nationale de télévision (ENTV) a été érigée par décret exécutif n° 91.100 du 20 avril 1991 en établissement public à caractère industriel et commercial sous la dénomination d'établissement public de télévision (EPTV). Placé sous la tutelle du ministre chargé de la communication par décret exécutif n° 94.429 du 6 décembre 1994, cet établissement exerce une mission de service public de télévision conformément aux prescriptions d'un cahier des charges.

Au titre de cette mission, l'établissement assure la conception, l'élaboration, la production et la diffusion de programmes télévisuels à des fins d'information, d'éducation et de distraction. En contrepartie, l'Etat lui alloue des subventions qui constituent en moyenne 70 % de ses ressources de fonctionnement.

Dans le souci de permettre un contrôle permanent et rigoureux de l'utilisation de ces fonds, obligation est faite à l'établissement de tenir une double comptabilité, l'une publique, l'autre commerciale.

Par ailleurs et pour permettre à l'établissement la réalisation de ces multiples missions et de faire face aux mutations de l'environnement audiovisuel, il est mis à sa disposition d'importants moyens de production et de diffusion qui bénéficient d'une attention soutenue de la part de l'Etat pour leur renouvellement et leur modernisation.

En outre, ses effectifs permanents ont atteint en 1995 le nombre de 2355 agents et ont mobilisé avec les vacataires et les cachetiers une masse salariale de près de 642 millions de dinars représentant 96 % des subventions reçues de l'Etat.

Les nombreux dysfonctionnements et insuffisances constatés par la Cour dans l'organisation et le fonctionnement attestent cependant de toute la fragilité et des difficultés de l'établissement à pouvoir affronter ces nouveaux enjeux : une organisation et gestion des ressources humaines empiriques, une comptabilité non fiable, une situation financière marquée à fin 1995 par un fort découvert bancaire (47,2 millions de DA), un volume important de créances non recouvrées auprès de clients nationaux (99,5 millions de DA) en dépit d'un endettement à court terme (273,5 millions de DA) et un faible apport des recettes propres (152,3 millions de DA) par rapport à la contribution de l'Etat (668 millions de DA) qui demeure la principale ressource.

Le contrôle de la Cour a porté sur l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement de certaines structures pour les exercices 1992 à 1994 et sur certains aspects de la gestion antérieurs à 1992 ou postérieurs à 1994. Par ailleurs, dans le cadre des mesures conservatoires et sans attendre la fin des travaux de vérification, la Cour a porté à la connaissance du ministère de la communication et de la culture deux références en date du 02 décembre 1996 et du 22 avril 1997 relatifs aux négligences dans la sauvegarde du patrimoine.

I - Défaillances dans l'organisation

Toute entreprise doit mettre en place une organisation à même de lui permettre d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe et ce, à travers notamment :

- un organigramme qui indique les différentes structures et leurs relations hiérarchiques et fonctionnelles.

- la définition des responsabilités et la description des tâches.

L'absence d'un de ces éléments ou son insuffisante clarification a inévitablement des répercussions négatives sur la gestion de l'entreprise.

1 - Défaut de mise en place du conseil d'administration

Le conseil d'administration organe prévu par le décret exécutif n° 91.100 précité et chargé de délibérer sur toutes questions liées aux activités de l'établissement, de se prononcer notamment sur les grandes lignes du programme annuel, sur les perspectives de développement et de proposer toute mesure visant l'amélioration du fonctionnement n'a été mis en place qu'en février 1997.

Toutes ses prérogatives ont été exercées de fait durant six années par le directeur général et qu'ainsi d'importantes décisions de gestion ont été prises en dehors de toutes délibérations de cet organe.

2 - Instabilité de l'organisation et de l'encadrement

Il est convenu que l'organisation d'une entreprise n'est pas figée et qu'elle évolue en fonction de sa dimension pour s'adapter sans cesse aux objectifs renouvelés . Pour cela, toute modification doit se baser sur des critères rationnels afin que le changement ne soit pas le résultat d'une improvisation mais d'une décision réfléchie visant l'amélioration de la performance de l'entreprise.

Or, l'examen de l'évolution de l'organisation de l'établissement à travers les nombreuses décisions de modifications, créations et/ou rattachements prises entre 1990 et 1996 (41 décisions), montre que tout en s'éloignant de l'organisation mise en place par l'arrêté ministériel du 24 janvier 1987, les modifications intervenues dans l'organisation s'opèrent au gré des changements des différents responsables,

C'est ainsi que l'établissement a été réorganisé en six (06) directions centrales, puis sept (07) et enfin dix (10), six (06) mois d'intervalle à peine ayant séparé les deux dernières réorganisations (janvier et mai 1996). A cet égard, le cas de la direction de l'administration générale mérite d'être relevé. Cette dernière a été restructurée une dizaine de fois entre 1992 et 1996, constat d'autant plus grave qu'il concerne une structure dont dépendent les ressources humaines, financières et matérielles de l'établissement.

Par ailleurs, le changement du directeur général entraîne très souvent la fin de fonction des responsables de structures désignés par son prédécesseur et la nomination d'autres. De 1990 à 1996, sept (07) directeurs généraux et cinq (05) directeurs généraux adjoints se sont succédé avec une durée moyenne au poste de 11 mois pour les premiers et 13 mois pour les seconds. Une structure aussi sensible que la direction de l'administration générale a vu, au cours de la même période, le passage de 13 responsables avec la mention particulière qu'un même directeur a occupé à cinq (05) reprises le poste.

Cette situation a eu des répercussions négatives sur la continuité de gestion qui se sont traduites notamment par des ruptures dans les méthodes de travail, le ralentissement et /ou le gel de travaux de réflexion et d'évaluation de projets dont l'achèvement aurait permis à l'établissement d'éviter certains défaillances et dysfonctionnements et d'avoir une connaissance précise de la valeur de son patrimoine. Ces travaux concernent notamment :

- . le règlement intérieur ;
- . la convention collective ;
- . l'évaluation des immobilisations ;
- . la situation et la prise en charge des archives audiovisuelles ;
- . l'évaluation du patrimoine des œuvres sociales.

Cette instabilité est également à l'origine d'une situation de précarité, d'incertitude et de démobilisation du personnel, aggravée dans certains cas par la forme même de désignation des responsables. En effet, des décisions de nomination comportent la mention "en attendant la mise en place de la nouvelle organisation..." donne aux intéressés un statut d'intérimaire "permanent".

3 - Absence de procédures écrites et insuffisance de supports de gestion

L'établissement ne s'est pas doté d'un manuel de procédures fixant les règles internes de fonctionnement de manière à assurer la conduite ordonnée et efficace des tâches assignées aux différentes structures et à favoriser l'exercice des contrôles interne et externe. Comme il ne s'est pas doté suffisamment de supports ou de documents précisant la nature des informations nécessaires à sa gestion.

La clarification des procédures et la définition des supports auraient permis de situer pour chaque structure et agent les limites de leur action et l'étendue de leur responsabilité afin d'éviter les empiétements et les dysfonctionnements relevés au niveau des services, à l'exemple du département "approvisionnement et transit" dont le rôle consiste à acquérir et mettre à la disposition des différentes structures les matières et produits nécessaires à la production audiovisuelle (pièces de rechange électriques, mécaniques, outillages, composants électroniques, cassettes, éléments de décoration etc...).

L'expression des besoins n'est pas formalisée par des commandes suffisamment précises, détaillées et approuvées par des responsables dûment désignés. Ce qui a eu pour effet notamment l'immixtion d'autres structures dans des opérations d'achat sans passer par le département "approvisionnement et transit", seule structure habilitée, mettant ainsi cette dernière dans l'obligation de procéder a posteriori à leur régularisation.

A titre d'exemple, la direction des services techniques et de l'équipement a procédé directement à l'acquisition d'outillage divers sans en informer le département approvisionnement et transit.

La réception des marchandises est confiée à des intervenants sans considération aucune du principe de séparation des tâches et des responsabilités, un même service procède à la fois à la commande et à la réception.

Le contrôle de la conformité des produits et marchandises n'est pas opéré dans le cas de réception de caisses et colis. Certaines acquisitions notamment celles effectuées par régies, ne sont pas prises en inventaire. Bien plus, des factures sont visées par les magasiniers alors que les produits sont directement reçus par les utilisateurs.

Plus grave encore, en 1994, le sous-directeur du matériel et le sous-directeur des moyens généraux ont procédé directement à la réception et à la gestion de cassettes vidéo-Betacam au nombre de 5250 pour un montant de 6.229.530,72 DA.

Les constatations des réceptions de ces cassettes vidéo, leurs livraisons aux services utilisateurs et l'éventuel stock restant ne sont de surcroît retracés nulle part; rendant ainsi plus opaque cette façon anormale de procéder, dont la conséquence immédiate a été de fausser les stocks de l'établissement.

Or, les règles d'une gestion transparente des achats nécessitent que toutes les réceptions transitent par un service central de réception dont aucun des agents employés ne se trouve dans une situation telle qu'il puisse commander la marchandise, attester de sa réception et en approuver le règlement.

La Cour retient que les conditions de protection de l'intégrité des biens de l'établissement ne sont pas réunies. La confusion des tâches et des responsabilités accroît les risques de dissimulation des achats de produits inutilisables, de connivence avec les fournisseurs conduisant à des paiements frauduleux de marchandises non reçues, de diminution des entrées ou d'augmentation des sorties de marchandises et produits et de disparitions et vols.

4 - Insuffisances dans la gestion des ressources humaines

Les effectifs permanents de l'établissement se sont élevés en 1995 à 2355 agents répartis en personnels d'encadrement (48%), de maîtrise (32%) et d'exécution (20%).

Le défi que constituent le développement technique et technologique, ainsi que la rationalisation dans l'utilisation des moyens, requiert de la part de l'établissement une attention toute particulière à la gestion de ses ressources humaines.

Or, il est à constater que le recrutement, la promotion et la formation ne reposent pas souvent sur l'expression de besoins déterminés en rapport avec les activités, les spécificités et les moyens financiers disponibles, faute de travaux de planification de ces ressources.

Même les tâches de gestion courante ne sont pas correctement assumées par les services en charge de la gestion du personnel : manque de pièces constitutives des dossiers administratifs (diplômes, attestations de stage, pièces d'état civil...) rendant difficile la vérification du bien-fondé des droits acquis ; non-établissement des tableaux d'avancement, des fiches d'évaluation relatives à la promotion et des états des effectifs par catégories professionnelles ; absence de décisions d'octroi des indemnités (transport, utilisation des véhicules personnels, indemnités de nuisance...).

A ces défaillances s'ajoute l'absence d'une convention collective prévue par les dispositions de la loi n°90.11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail et le décret exécutif N° 91.100 précité - les travaux de la commission instituée à cet effet n'ayant pas encore abouti du fait de l'instabilité de l'encadrement .

En l'absence de cet instrument d'uniformisation des conditions de travail et de rémunération, nécessaire notamment à l'élimination d'un certain arbitraire, des moyens épars ont servi de cadre de gestion du personnel :

- un protocole d'accord conclu le 19 mai 1990 par les directeurs généraux des trois entreprises issues de la restructuration de la RTA (ENTD, ENTV, ENRS) et les représentants des travailleurs ;

- une nomenclature des postes de travail qui a subi plusieurs modifications, un ensemble de décisions du directeur général et de procès-verbaux de la commission paritaire.

Par ailleurs, les vérifications opérées sur un échantillon de dossiers du personnel (toutes catégories professionnelles confondues) mettent en évidence des promotions, avancements et reclassements en dehors des règles fixées.

A ce titre , quelques exemples méritent d'être signalés :

- assistant-réalisateur " A " classé à la catégorie 14/4 promu au poste d'assistant-réalisateur " C " à la catégorie 16/4 sans même avoir passé un seul jour au poste d'origine, les deux décisions étant datées du même jour ;

- rédacteur-reporter classé à la catégorie 15/3 promu au poste de rédacteur-présentateur à la catégorie 17/3 le 01 janvier 1995 et ce, avant la création du poste de travail qui n'est intervenue que le 04 octobre 1995 ;

- assistant réalisateur " A " classé à la catégorie 17/4 promu en qualité de réalisateur " A " catégorie 19/5 en l'espace de 2 mois, alors que la durée de passage minimale requise est de six (06) ans ;

- agent script " B " classé à la catégorie 12/3 promu en l'espace de six (06) mois en qualité d'assistant-réalisateur " B " catégorie 15/4 ;

- agent d'entretien classé à la catégorie 2/3 qui, en l'espace de 25 mois a bénéficié de deux promotions successives en qualité d'agent d'entretien à la catégorie 3/3 (11 mois) puis comme secrétaire dactylographe à la catégorie 7/2 sans aucun élément nouveau dans le dossier.

Les lacunes et défaillances ainsi accusées dans la gestion des ressources humaines s'expliquent par l'instabilité de l'organisation et de l'encadrement mais également par le profil et le niveau de qualification des personnels.

Ce constat est valable pour des structures, telles celles en charge de la gestion des personnels, des ressources financières, des matériels et des équipements.

Certes des actions de recyclage, de perfectionnement et de formation sont entreprises, mais elles demeurent éparses, ponctuelles et en deçà des besoins. En 1996, les formations et perfectionnements engagés en faveur de journalistes, d'assistant-monteurs, de techniciens et de divers autres agents n'ont atteint que 10 % des résultats escomptés en raison notamment de l'insuffisante prise en considération des moyens financiers disponibles.

Au surplus, il est relevé que l'établissement s'écarte des règles d'économie et de rigueur dans l'utilisation des moyens financiers. Des cadres dirigeants bénéficient de l'usage du véhicule de service tout en percevant l'indemnité pour utilisation du véhicule personnel.

La Cour observe que ces désordres et déficiences dans la gestion du personnel contrastent singulièrement avec les exigences de rigueur qu'impose aux gestionnaires une bonne administration .

II - Non-fiabilité de la comptabilité

La gestion comptable et financière d'un organisme doit obéir aux principes et règles édictés en la matière en vue de donner une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de ses résultats par des informations fiables et de qualité.

Elle doit, en outre, satisfaire aux impératifs d'un contrôle interne visant à empêcher les erreurs et les irrégularités.

En ce qui concerne l'établissement le décret exécutif n° 91.100 du 20 avril 1991 l'érigeant en établissement public à caractère industriel et commercial prévoit en son article 27 la tenue de deux comptabilités :

- l'une publique, pour les opérations découlant de ses missions de service public et des obligations du cahier de charges, soumises aux règles fixées par la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique et les textes subséquents ;

- l'autre commerciale, pour les opérations liées à la production marchande de l'établissement, régie par les dispositions de l'ordonnance n°75-35 du 29 avril 1975 portant plan comptable national.

Comme il prévoit également la tenue des écritures et le maniement des fonds par un comptable agréé par le ministère des finances, ayant toutes les prérogatives pour exercer le contrôle a priori.

Or, la Cour relève que, contrairement aux dispositions de l'article 27 du décret exécutif n° 91.100 précité, l'agent comptable agréé par le ministère des finances ne tient pas ses comptes selon les règles de la comptabilité publique. Les services du ministère des finances, sollicités en 1996 par l'établissement pour l'agrément d'un autre agent comptable, soutiennent que la loi n° 90.21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique et les textes pris pour son application, excluent de leur champ de compétence les établissements publics à caractère industriel et commercial et indiquent que : "l'entreprise nationale de télévision ayant un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), il n'est pas nécessaire d'agréer un agent comptable et qu'elle doit tenir sa comptabilité en la forme commerciale, conformément aux dispositions des articles 44 à 47 de la loi n° 88.01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises économiques".

En tout état de cause, la Cour observe qu'il n'est pas rendu compte de l'utilisation faite des subventions allouées par l'Etat qui constituent l'essentiel des ressources de l'établissement et ce, ni dans un compte de gestion ni dans un compte d'emploi. Elle considère que le bilan et les comptes de résultats et autres documents de la comptabilité commerciale ne sauraient indiquer la part des dépenses couvertes par l'Etat pour la concrétisation des missions de service public prescrites par les cahiers des charges.

Par ailleurs, la comptabilité tenue en la forme commerciale souffre de nombreuses lacunes remettant en cause la valeur probante des écritures et de là la fiabilité des bilans et comptes de résultats de l'établissement qui se traduisent notamment par :

- des retards dans la production des états comptables (tableaux annexes et états d'inventaire),
- des erreurs d'imputation d'acquisitions de matériels, d'outillages, de travaux, d'agencement et d'installations dans le compte "stocks" et/ou "charges" au lieu du compte "investissement" et inversement,
- des investissements comptabilisés au coût d'achat sans les frais d'approche.

Ces imputations et comptabilisations erronées ont eu pour conséquence notamment la sous ou sur-évaluation des investissements, la sur ou sous constatation d'amortissements et l'altération du résultat final.

En outre, il est relevé un montant de 6.938.804,62 DA représentant des avances non justifiées effectuées par chèques durant la période 1991 et 1994.

La gestion de la trésorerie connaît également des insuffisances. En effet les disponibilités de l'établissement sont réparties à travers six (06) comptes bancaires dont un seul a fait l'objet de rapprochements. L'absence d'analyse de comptes et de rapprochements ne permet pas la connaissance à tout moment du niveau réel des disponibilités.

Les carences dans le suivi des recettes commerciales ont donné lieu à des créances importantes dont certaines remontent à 1987 et concernent aussi bien des clients nationaux qu'étrangers, sans qu'aucune mesure pour leur recouvrement n'ait été prise.

L'inexistence d'une situation financière détaillée des créances non recouvrées a nécessité leur reconstitution qui a permis d'arrêter les montants à fin 1995 comme suit :

- clients nationaux : 99.582,659 DA
- clients étrangers : 822.457,60 FS
296.901,50 USD
679.548,04 FF
318.038,31 PSTS

Il est à noter que les montants reconstitués présentent un écart important avec les états financiers de l'établissement, puisque le bilan 1995 fait ressortir un volume de créances détenues sur les clients nationaux et étrangers de l'ordre de 38,4 millions de dinars alors que les créances reconstituées uniquement pour les clients nationaux s'élèvent à la même date à 99,5 millions de dinars.

Dans le même temps, il est constaté des recettes en instance d'imputation de plus de 6,6 millions de dinars correspondant à des virements qui n'ont pas été identifiés. Cette situation ne met pas l'établissement en mesure de connaître les conditions dans lesquelles il peut maintenir sa solvabilité.

A cet égard, la Cour des comptes a invité l'établissement en date du 09 août 1997 à procéder par toutes les voies de droit au recouvrement desdites sommes dues.

III - Activité commerciale embryonnaire

L'activité commerciale de l'établissement consiste principalement en la cession des droits de télévision (séquences relatives à des événements nationaux), des droits vidéo (cassettes vidéo d'émissions diverses), la vente d'espaces publicitaires et la location de matériels. Elle a connu des résultats accrus puisque les recettes sont passées de 46 millions de dinars en 1992 à 152 millions de dinars en 1995.

Malgré leur augmentation, ces résultats ne couvrent que 24 % des dépenses afférentes au personnel -la subvention de l'Etat demeurant ainsi la principale source de financement du fonctionnement de l'établissement- et attestent d'une gestion passive.

En effet, la Cour n'a eu à relever aucune action commerciale particulière pour améliorer substantiellement les ressources propres de l'établissement, en vue de les réinvestir dans la production de ses œuvres et documents audiovisuels. L'amélioration enregistrée dans les recettes est davantage l'effet d'initiatives des clients que des gestionnaires.

Certes la structure en charge de l'activité commerciale ne dispose pas d'un encadrement spécialisé dans le domaine de la publicité et du marketing et subit, à l'instar des autres structures, les contraintes de l'instabilité de l'organisation et de l'absence de procédures ; il demeure cependant que les gestionnaires n'ont pas souvent fait preuve d'initiatives .

Par ailleurs, la gestion de l'activité commerciale est caractérisée par le cloisonnement et le manque de coordination entre les deux principales structures concernées, à savoir la direction commerciale et la direction de l'administration générale. En effet, aussi bien en matière de règlement de factures que de rejet de chèques, la comptabilité n'informe pas la direction commerciale afin de lui permettre d'assurer le suivi des clients et de connaître la solvabilité et la crédibilité de ses partenaires commerciaux .

En outre, les contrôles de concordance et de conformité entre les opérations de commande et de facturation ne sont pas correctement effectués par les départements de la comptabilité et du budget du fait que les factures ne sont pas appuyées de bons de commande. Les délais et modalités de paiement ne sont ni discutés, ni arrêtés sur les factures, ce qui entraîne des lenteurs et des retards dans leur recouvrement.

IV - Laxisme dans la gestion du patrimoine et dans la maîtrise de certaines opérations de travaux

La conservation et la protection du patrimoine ne sont pas organisées au sein de l'établissement de manière à permettre une gestion saine et transparente des biens acquis ou affectés. Ainsi, des situations préjudiciables ont été constatées au niveau de la tenue de l'inventaire, de la base logistique des Eucalyptus et du laboratoire de traitement du film et dans la conduite d'opérations de travaux, d'installation et de fourniture.

- **L'inventaire des biens :** l'établissement ne tient pas l'inventaire conformément aux dispositions réglementaires en vigueur : les biens mobiliers ne sont pas retracés dans des fichiers et registres contenant les informations sur la consistance, la valeur , l'affectation , la réforme , la destruction etc..., et permettant un suivi rigoureux de ces biens. En outre, l'inventaire physique nécessaire à l'identification notamment de vols, disparitions et à la prise de mesures de sauvegarde n'est pas effectué.

Ces graves défaillances ont mis la direction de l'administration générale dans l'incapacité de fournir à la Cour un quelconque renseignement sur l'affectation de nombreux matériels (antennes, paraboles, démodulateurs, télésieurs, micro-ordinateurs...) évalués à plus de 14 millions de dinars et sélectionnés sur la base des factures d'achat en vue de s'assurer de leur existence physique.

En outre, l'affectation du patrimoine hérité par l'ENTV de l'ex-RTA n'a donné lieu ni à un inventaire quantitatif, qualitatif et estimatif ni à un bilan de clôture conformément à l'article 8 du décret exécutif n° 91.100 précité.

- La base logistique des Eucalyptus : de graves négligences dans la sauvegarde et la conservation du patrimoine ont été constatées au niveau de cette base qui abrite les plus importants magasins d'entreposage de produits, pièces de rechange électroniques, matériels et équipements coûteux acquis pour la plupart en devises. Cette base a fait l'objet d'un acte de sabotage en septembre 1995 qui a endommagé une partie de son infrastructure.

Une année après, aucune opération d'envergure consistant notamment en l'expertise du bâtiment endommagé, la réalisation de travaux de déblaiement et de récupération de tout matériel ou équipement pouvant l'être, n'a été engagée. Les quelques actions entreprises ont concerné la récupération d'environ 10 % seulement du matériel d'éclairage estimé à 3.000.000 F F et d'une partie du mobilier, outillage et produits divers.

- Le laboratoire de traitement du film : l'établissement dispose d'un laboratoire de traitement du film installé en 1975 par l'ex-RTA. Utilisé pour la production et l'archivage des œuvres cinématographiques et télévisuelles, son activité a cependant progressivement diminué dans les années 1980 avec l'introduction des équipements vidéo qui pourraient offrir plus d'avantages et de souplesse dans l'exploitation.

En septembre 1995, le conseil de coordination de l'établissement après examen du rapport du groupe de travail chargé d'étudier le redéploiement des activités liées au film, a décidé d'arrêter l'activité du laboratoire, de réaffecter ses effectifs et d'entreprendre les démarches nécessaires en vue du transfert de ses moyens matériels à l'entreprise nationale de production audiovisuelle à la condition que cette dernière prenne en charge le programme d'archivage de l'établissement.

La Cour a cependant constaté que si le redéploiement des effectifs a été réalisé, aucune opération de transfert des équipements et matériels n'a par contre été engagée, ces investissements demeurant toujours sur le site.

Bien plus, certains de ces matériels coûteux - les acquisitions effectuées entre 1992 et 1994 s'élèvent à plus de 21 millions de dinars - ont été déplacés et entreposés dans des locaux sans aucun souci de sauvegarde car exposés en permanence au risque de détérioration et de disparition. Par ailleurs, ces mêmes locaux contiennent un lot important de cassettes vidéo et de films à même le sol au lieu d'être archivés dans des conditions appropriées.

- Les opérations de travaux d'installation et de fourniture : des insuffisances dénotant l'absence de maîtrise et de suivi ont été constatées dans la gestion d'opérations de travaux d'installation et de fourniture. Elles sont liées notamment au non-respect de clauses contractuelles en matière de modalités de paiement et de délais de réalisation et à la non-application et ou absence de clauses relatives aux pénalités de retard.

A titre d'illustration, le cas de l'opération relative à la fourniture et travaux d'installation d'un groupe électrogène 200 KVA à la direction régionale de Constantine, pour laquelle il a été prévu contractuellement une avance de 50 % au début des travaux et 50 % à la réception définitive, alors que le cocontractant a bénéficié d'un paiement de 48 % au début des travaux et d'un second de 32 % du montant contractuel soit un total de 80 % et ce, avant la réception définitive. En outre le délai de réalisation fixé initialement à 30 jours s'est étalé sur 29 mois. Le contrat n'a pas prévu de clauses de garantie protégeant l'établissement, en cas de retard ou d'abandon de chantier.

Il y a lieu de citer également le cas de l'opération d'acquisition d'un analyseur couleur vidéo. Commandé en décembre 1993, cet équipement a été réceptionné en 1995 et réglé pour un montant de 5.254.392 DA alors qu'un accessoire important n'a pas été livré.

En outre, le manque de maîtrise dans la définition des besoins de l'établissement dû à la non-association des services techniques aux différentes phases de l'opération d'acquisition, engendre des situations préjudiciables, tel le cas du marché conclu le 26 juillet 1993 pour un montant de 1.650.000 DA et un délai de 90 jours en vue de la fourniture et l'installation d'un système de télésurveillance.

Le matériel installé bien après l'expiration du délai contractuel n'est pas fonctionnel. Les réserves formulées concernent le mauvais emplacement, le choix du type d'objectif, le nombre insuffisant de caméras, l'absence de caissons de projection et l'inexistence de projecteurs à infrarouge pour la surveillance de nuit. Les clauses contractuelles relatives aux pénalités de retard n'ont pas été mises en oeuvre.

Ces quelques exemples illustrent, à l'évidence, le laxisme qui marque la gestion des actions de l'établissement réalisées sur les deniers publics.

A la lumière de ce qui précède, la Cour recommande particulièrement à l'établissement :

- la définition et la mise en place d'un organigramme qui devrait satisfaire à trois règles essentielles :

- . définir avec précision la fonction de chaque structure, de manière que la tâche qui lui est confiée ne puisse être exécutée que par elle seule ;
- . instaurer le contrôle réciproque des tâches pour éviter que la délégation de pouvoir consentie aux différentes structures ne conduise pas à l'anarchie et au désordre ;
- . permettre que les structures de l'établissement rendent compte de leur action.

- la mise en place d'un code des procédures internes, conçu de manière à faciliter le contrôle interne et le contrôle externe. Pour chaque acte de l'établissement qui donne lieu à l'émission de faits comptables, ce code doit faire connaître avec précision :

- . les modalités de l'acte ;
- . les personnes responsables ;
- . les personnes intéressées ou dont le visa est nécessaire ;
- . les informations relatives à l'acte ;
- . la diffusion des informations entre les différentes structures.

- la prise de mesures nécessaires en vue de l'assainissement de toutes les situations nées des insuffisances et irrégularités constatées dans la gestion sous tous ses aspects.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE TÉLÉVISION

Nous vous soumettons les réponses que nous pouvons apporter à la note d'insertion que vous avez bien voulu nous transmettre. Cette note comprend également un aperçu succinct des dispositions que nous avons prises et prendrons dans un proche avenir pour redresser la situation de notre entreprise qui est, comme vous l'avez bien souligné, très difficile, eu égard aux problèmes accumulés depuis des années et à la gestion dont le moins qu'on puisse dire a été confuse et cela a été suffisamment mis en évidence dans votre note.

Après notre installation à la tête de l'entreprise le 27 septembre 1997, nous avons essayé de dresser une situation des lieux et notamment en ce qui concerne les ressources humaines et financières, la gestion administrative, la production des programmes et les équipements techniques, et cela pour mettre à nu les défaillances de quelque nature qu'elles soient dans tous les services et qui ont empêché le développement de l'entreprise. Il est alors apparu que les règles d'organisation professionnelle et morale ont été omises, sans parler d'agissements se situant hors du cadre et du règlement de l'entreprise et des attributions qui lui sont dévolues par les textes juridiques et réglementaires. Nous nous sommes alors trouvés confrontés à une situation très grave dépassant les possibilités de la direction générale, et relevant des pouvoirs publics et de l'autorité judiciaire si l'on veut guérir les maux dont souffre l'entreprise.

Il est à noter que l'instruction présidentielle n°17 est venue à point nommé pour susciter une restructuration des moyens humains et matériels de la chaîne nationale, son assainissement, l'amélioration et la promotion de sa production. Nous y avons trouvé, dans les perspectives qu'elle ouvre, les modalités de la réorganisation de la télévision sur des bases saines en nous appuyant sur les services qui sont chargés légalement et directement ou indirectement d'aider et de contrôler l'entreprise.

A la lumière des orientations de cette instruction, nous avons installé une commission de cadres de l'entreprise avec la mission de tirer les conclusions de l'expérience passée et de déterminer les problèmes internes et externes que nous rencontrons au niveau central et régional, puis d'élaborer une plate-forme de travail fixant des perspectives claires de reconstruction en tenant compte des impératifs politiques et économiques et pouvant faire sortir l'entreprise de la confusion dans laquelle se trouve sa gestion pour s'accorder d'une réalité basée sur le respect des lois, la discipline et la rigueur de la gestion. Cette commission vient d'établir un rapport, il convient maintenant de fixer un programme de restructuration qui tiendra compte des changements de la société algérienne. Mais cela ne pourra réellement être réalisé sans un assainissement profond, et nous sommes certains de pouvoir compter sur votre appui tant efficace que probant.

Mais étant donné que les observations contenues dans la note d'insertion concernent une gestion passée, au cours de laquelle l'entreprise n'a pas connu de stabilité, ni dans son organisation ni dans son encadrement, il nous a paru nécessaire de joindre les réponses des directions et services auxquels nous avons demandé de prendre les dispositions les plus urgentes en la matière parce que directement concernés.

Gestion administrative et financière de l'entreprise publique de télévision

Il nous apparaît nécessaire, avant de passer en revue les axes contenus dans la note d'insertion, de relever succinctement les causes principales qui ont mené à la situation actuelle et surtout celles résultant du non-respect des textes réglementaires ainsi que les agissements en dehors du cahier des charges. La situation que nous avons trouvée lors de notre installation fin septembre 1997 était caractérisée par d'insurmontables problèmes dont certains n'ont aucun rapport avec la gestion, pendant que d'autres frisaient la dilapidation des biens, en plus de l'anarchie dans le recrutement. Ceci nous obligea à prendre des dispositions urgentes pour mettre fin à une hémorragie qui risquait de paralyser l'entreprise. En même temps, nous nous sommes attachés à préparer un diagnostic réaliste de la situation, et, malgré les difficultés rencontrées dans cette opération, il est possible de dire qu'elle s'est terminée par des dispositions qui ont permis de mettre fin à bien des carences en matière de gestion, d'encadrement et de production. Ainsi, à titre d'exemple, nous pouvons citer :

- la réforme de l'encadrement de certaines directions,
- l'interruption définitive des opérations de recrutement,
- la suspension des promotions anarchiques de personnel et le rétablissement des procédures légales en la matière,

- la réorganisation des "achats" en les faisant gérer directement par la direction de l'administration générale, en conformité avec la réglementation, les achats ne pouvant se faire qu'après trois soumissions au moins ,
- le non-renouvellement des contrats de recrutement à durée déterminée et notamment ceux dont l'activité au sein de l'entreprise a été de moins d'un an,
- l'étude de la situation des dettes de l'entreprise dans le cadre d'un groupe de travail.
- l'étude de la situation des dettes en matière fiscale et après consultation et correspondances avec les services concernés, un échéancier a été établi pour régler ces dettes.
- le règlement du problème de la régie et la fin de la confusion qui y régnait, ainsi la plupart des sommes engagées ont été récupérées,
- la suspension temporaire de l'achat des films étrangers, en attendant de fixer nos besoins réels surtout en prévision de l'application de la loi portant généralisation de l'utilisation de la langue arabe.
- la liquidation des dossiers du personnel en détachement, en disponibilité ou en voie de mise à la retraite. Nous avons décidé en ce qui concerne ceux qui voudraient être détachés, d'accéder à leur demande à condition de faire rembourser les traitements perçus par les organismes récepteurs,
- le règlement de la situation des personnels contractuels depuis des années et qui ont bien servi l'entreprise,
- la constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de convention collective,
- le renforcement de la direction commerciale pour qu'elle puisse augmenter les ressources de l'entreprise provenant de la publicité et du sponsoring.

Il est à noter que les raisons essentielles qui ont conduit à cette accumulation de problèmes sont à notre sens plus politiques que professionnelles. Nous citerons à titre d'illustration :

- l'émission sans interruption 24/24 heures sans contrepartie financière,
- l'ouverture de journaux télévisés en "tamazight" et tout ce que cela suppose comme recrutement et moyens techniques et cela sans contrepartie financière,
- le lancement d'une chaîne sur satellite sous le nom "Algerian T.V" avec son staff et son journal télévisé en français sans aucune contrepartie financière,
- l'édition de la revue "le petit écran" avec ses journalistes sans contrepartie financière,
- l'acquisition de matériels techniques pour doter des sous-centres dans 22 wilayate et dont 11 sont déjà ouverts et dotés de journalistes et de techniciens. Tout ceci a été réalisé sans contrepartie financière.

Tous ces coûts supposent qu'au début de chaque année des dotations sont soustraites du budget de l'entreprise pour financer le fonctionnement, l'entretien et l'équipement, ce qui interpelle les autorités concernées pour établir un bilan sérieux et interpelle l'entreprise elle-même pour qu'elle développe son activité commerciale comme nécessaire et incontournable, puisqu'elle a ce caractère commercial et industriel. Cela lui permettra d'avoir des entrées financières propres qui pallieront l'insuffisance des dotations de l'Etat, dotations qui ne suffisent même pas à payer les salaires. Il serait opportun également de revoir le financement par l'intermédiaire du F.A.S dont la dotation n'a pas changé depuis sa création, dotation qui est dérisoire et qui doit être revue à la lumière des changements économiques actuels.

La mission dévolue à l'entreprise et qui est l'information, l'éducation et les loisirs pose un problème essentiel qui est celui de la non-concordance entre cette mission et les moyens financiers mis à sa disposition. Ceci influe grandement sur son action et sur ses productions ainsi que d'autres services qu'elle serait susceptible de rendre. C'est pour cela qu'elle a perdu tous les paramètres concernant une bonne production, une bonne gestion financière et humaine ainsi que l'exercice

objectif de ses attributions. Elle s'est alors lancée dans la production coûteuse et lourde qui est normalement du ressort d'autres entreprises audio-visuelles publiques ou privées. Cette situation appelle à n'en pas douter un assainissement et les correctifs correspondants.

Sur le plan commercial nous n'avons trouvé aucun canevas de travail tenant compte des moyens financiers en matière de publicité et de sponsoring et que procure le marché national et international et capable de drainer des moyens financiers permettant de faire face aux impératifs de l'émission non-stop telle qu'elle se pratique actuellement. Au contraire, les services de production chargés normalement de produire des émissions légères et peu coûteuses, se sont transformés en organismes lourds et encombrants de production audio-visuelle en même temps que la création de services en contradiction avec les textes réglementaires, ce qui a conduit naturellement à tous les dépassements en matière de discipline et de contrôle de gestion. Le résultat est celui qui est relevé par la note de la Cour des comptes et qui quelles que soient les circonstances et causes qui y ont conduit, freine toute initiative de promotion et anéantit toutes les possibilités d'améliorer l'activité et la production.

Les carences en matière d'organisation

L'arrêté ministériel du 24 janvier 1987 concernant le règlement intérieur de l'entreprise fixe les directions au nombre de six (06), un centre d'archives, des unités régionales. Il a doté la direction générale d'un bureau d'ordre général et de cinq (05) assistants. Mais pour faire face aux nouveaux développements politiques et économiques du pays, deux nouvelles directions et certains services ont été créés sans tenir compte des textes et il aurait été plus judicieux de le faire dans le cadre d'une restructuration.

Le conseil d'administration

Le conseil d'administration a été installé en mars 1997, mais il n'a pas pu tenir sa troisième réunion en raison de l'absence de deux de ses membres. Mais le représentant du ministère de la communication et de la culture qui avait été désigné dans la commission de contrôle des élections, et le représentant du ministère des finances qui a été muté dans les services du Chef du Gouvernement. Par lettre du 13 avril 1997, la direction de l'entreprise a demandé au ministère des finances le remplacement de son représentant. La troisième réunion a été ajournée en raison de l'absence de quatre membres qui sont, outre les deux membres cités, les représentants des directions régionales (pour cause de maladie) et le représentant de l'Agence "Algérie Presse Service". Ainsi cette réunion n'a pas eu lieu pour cause de mobilisation des cadres de l'entreprise pour les élections législatives.

A la fin du mois de septembre 1997, un nouveau directeur a été nommé à la tête de l'entreprise, ce qui a nécessité la révision de l'article 2 de l'arrêté ministériel n°14 du 24 février 1997 portant nomination du président et des membres du conseil d'administration. Une lettre a été envoyée en ce sens au ministère de la communication et de la culture en date du 20 décembre 1997 fixant le point des réunions du conseil. Un fax a été également adressé au ministère des finances le 22 mars 1998 demandant la désignation de son représentant au conseil d'administration, mais aucune réponse en ce sens n'a été reçue à ce jour.

Instabilité de l'organisation et de l'encadrement

Il est indéniable que l'instabilité de l'organisation et de l'encadrement est due à des considérations externes à l'entreprise.

• *Le règlement intérieur : existe bien et il a été adopté en janvier 1994 mais il n'a jamais été respecté.*

• *Les biens immobiliers : une commission de répartition des biens entre les entreprises issues de la restructuration de l'ex RTA existe au ministère. L'entreprise y est représentée par un membre. Il convient de réactiver cette commission par la tutelle.*

Les archives

Les archives audio-visuelles héritées de la période coloniale ainsi que les archives de la période post-indépendance ont été l'objet depuis des années d'une mauvaise gestion caractérisée, d'un laisser-aller et d'une dilapidation importante. Ainsi d'importantes séquenances ont été perdues. Il a été décidé de transférer des lots importants d'archives à des lieux se trouvant à l'extérieur de l'entreprise sans tenir compte des conditions d'emmagasinage. Ainsi, force est de constater que toute opération d'organisation, de classement et de préservation des archives et visant à sauvegarder la mémoire audio-visuelle nationale, est conditionnée par la mobilisation de moyens humains et matériels qui font défaut actuellement au sein de l'entreprise. Ceci revient à dire que le problème des archives est un problème national qui requiert les efforts de tous.

Les biens des œuvres sociales

La direction de l'administration générale a demandé à tous les services de dresser un inventaire de ces biens le plus rapidement possible :

- n° 0005/DAG du 10 janvier 1998 destinataire : Chef du service comptable ;
- n° 26/DAF/OS du 1 février 1998 destinataire : M.YARNOU Ali ;
- n° 23/DAG/OS du 1 février 1998 destinataire : M.BOUBAKER Athmane ;
- n° 27/OS/97 du 1 février 1998 destinataire : Chef de division des œuvres sociales ;
- n° 72/DAG du 3 février 1998 destinataire : Chef de la division des œuvres sociales ;
- n° 93/OS/DPT du 14 février 1998 destinataire : Chef du service de comptabilité.
- lettre du 05 février 1998 et 31 mars 1998 destinataire : Chef de la division des œuvres sociales.

Les contrats à durée déterminée

Une commission a été instituée par note du début du mois d'avril 1998 pour étudier les dossiers des personnels recrutés temporairement en vue de leur appliquer les critères et conditions réglementaires.

Absence de dispositions écrites et insuffisance des moyens de gestion

Nous supposons que les observations de la note d'insertion en cette matière appellent une opération d'assainissement et de contrôle ainsi qu'une réorganisation nouvelle dont découleront des attributions claires assurant effectivement une rigueur et efficacité de la gestion. A ce sujet nous venons de finaliser un dossier tirant les conclusions de l'expérience passée de l'entreprise et prévoyant les dispositions urgentes à prendre pour sortir du marasme. Le projet prévoit également une restructuration nouvelle et les attributions y afférentes.

Quant aux observations concernant :

- la non-fiabilité de la comptabilité,
- l'activité commerciale embryonnaire,
- le laxisme dans la gestion du patrimoine et dans la maîtrise de certaines opérations de travaux,
 - les inventaires,
 - la base d'approvisionnement des Eucalyptus,
 - le laboratoire de traitement du film,
 - les opérations d'installation et de fournitures,

Nous notons que des correspondances ont été adressées à toutes les directions pour nous communiquer les dispositions prises à la lumière de la note de la Cour des comptes. Veuillez trouver ci-joint les références et les réponses (en annexes) de ces directions :

- direction de l'administration générale : - rapport n°1660 du 20 août 1997
- direction des services techniques et de l'équipement : rapport n°112/DSTE/98
- direction commerciale : rapport n°99/DC/98
rapport n°115/98
- direction de la production : rapport n°373/DP/98
- direction des relations extérieures : rapport n°235/DRE

En conclusion, au terme de ces observations, il convient de relever que les conditions qu'a connues l'entreprise publique de télévision sont pour le moins assez caractéristiques d'une institution chargée d'une mission de service public mais dotée de moyens juridiques et surtout financiers sans aucune commune mesure avec cette mission. L'environnement dans lequel évolue l'entreprise est différent de celui qui a présidé à l'élaboration des premiers textes et la fixation des attributions. En outre, l'entreprise traîne et subit les conséquences d'une restructuration interrompue (ex RTA) et qui se traduit par la méconnaissance de son patrimoine. De même, il ne faut pas oublier de relever que les missions "politiques" de l'entreprise ne se traduisent sur le plan financier que par des "ajustements" quand ce ne sont que des ponctions sur une dotation budgétaire insuffisante. Il va sans dire que ces observations ne minimisent en rien les observations que la Cour des comptes a bien voulu nous transmettre et qui nous servent de schéma directeur pour redresser une situation catastrophique, et nous serviront également d'arguments pour attirer l'attention des pouvoirs publics non seulement sur cette situation mais surtout sur les étapes à suivre pour doter le pays d'une véritable chaîne nationale répondant aux attentes du public et également aux normes internationales en matière de télévision. Et cela restera conditionné par les moyens qui seront mis à la disposition de l'entreprise qui, assainie et réorganisée, sera à n'en point douter capable de faire les prestations qui en sont attendues.

12 - L'OFFICE DES INFRASTRUCTURES ET DU LOGEMENT DE L'ADMINISTRATION JUDICIAIRE ET PÉNITENTIAIRE

Créé par décret exécutif n°90.383 du 24 novembre 1990 modifié par le décret exécutif n° 91.221 du 14 juillet 1991, l'Office des infrastructures et du logement de l'administration judiciaire et pénitentiaire (O.F.I.L) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous tutelle du ministère de la justice. Il est chargé :

- "d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguee de tous les infrastructures et logements destinés à l'administration judiciaire et pénitentiaire,
- de réaliser ou de faire réaliser toutes constructions d'infrastructures et de logements au profit du secteur de la justice,
- d'assurer l'entretien du patrimoine immobilier relevant du domaine national et affecté au secteur de la justice".

L'objectif visé à travers la création de cet organisme est de décharger l'administration centrale du ministère de la justice de la gestion technique des opérations d'équipement inscrites à son indicatif, afin de lui permettre de se consacrer uniquement à ses missions de conception et d'organisation.

Cependant, dans les faits, cette délégation de maîtrise d'ouvrage n'a pas connu d'application effective à la date du contrôle exercé par la Cour (mai 1996). Cette situation est la conséquence de la conjugaison d'un certain nombre de facteurs parmi lesquels il y a lieu de citer :

- 1 - l'absence d'un plan de charge conséquent au profit de l'Office ;
2. - le maintien, au niveau du ministère de la justice, d'un bureau d'études auquel étaient confiées des missions analogues à celles fixées statutairement à l'Office ;
- 3 - le non-octroi de la subvention d'équilibre ainsi que le non -paiement des honoraires dus à l'Office ;
- 4 - l'absence d'une organisation et d'un organigramme conformes aux missions attendues de l'Office.

L'ensemble de ces facteurs ont amené les responsables de l'Office à s'éloigner des missions qui lui sont assignées et à s'impliquer dans une opération de promotion immobilière qui a gravement hypothéqué son équilibre financier, ainsi que dans des opérations hors du secteur de la justice.

I - Marginalisations de l'office

1 - Absence d'un plan de charge conséquent

De l'examen des missions assurées par l'Office de 1992 à 1995 il ressort que ce dernier n'a assuré que celles généralement confiées aux maîtres d'oeuvre. A l'exception d'une opération de recensement du patrimoine immobilier et foncier du ministère de la justice,

l'Office n'a, en effet, réalisé que des missions d'études et/ou de suivi pour des projets d'infrastructures et de logements dont la réalisation a été confiée à des entreprises publiques bien que :

- les dispositions de l'article 4 alinéa 2 du décret exécutif n°91.221 du 14 juillet 1991 précitent que l'Office est chargé "de réaliser ou de faire réaliser toutes constructions d'infrastructures et de logements au profit du secteur de la justice".
- les termes de l'article 10 de la convention-cadre n°001/93 liant le ministère de la justice à l'OFIL portent, entre autres, sur les activités conférées à ce dernier "en matière de construction, d'aménagement et d'extension des infrastructures et logements de l'administration judiciaire et pénitentiaire, à l'échelle nationale".

Par ailleurs, le cahier des charges prévu par les dispositions de l'article 5 du décret exécutif n° 90-383 du 24 novembre 1990 précité, approuvé par arrêté interministériel (finances et justice) du 12 juillet 1993, précise en son article 2 que l'OFIL " participe à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique du ministère de la justice en matière de construction et d'entretien des infrastructures et logements judiciaires et pénitentiaires" .

Cette prérogative n'a pas fait, non plus, l'objet d'une application, en ce sens que loin de participer à une quelconque politique du ministère en matière de construction et d'entretien d'infrastructures, l'Office a été plutôt confiné dans un rôle passif en attente de plans de charge de la part du ministère de tutelle.

Ce n'est qu'à la suite de la mise en place du conseil d'orientation et de l'adoption du cahier des charges et de la convention-cadre qu'un programme d'action a été arrêté en 1994.

Ce programme qui n'a été que partiellement concrétisé était constitué de :

- 06 opérations ayant connu un début d'exécution,
- 24 opérations dont les études devaient être confiées à l'OFIL et relevant du programme décentralisé du ministère de la justice (à l'indicatif des wilayas). En fait, sur ces opérations, seules trois (03) ont été confiées à l'Office dont une n'avait pas encore connu de lancement à la date du contrôle par la Cour des comptes,
- 01 opération de réalisation de 350 logements (dont 100 à acquérir) dans le cadre du programme du logement planifié. Néanmoins cette opération n'a pas connu d'exécution,
- d'études concernant la réalisation de 121 logements, ainsi que du suivi et de la réalisation de 59 autres. En fait, aucun de ces projets n'a été confié à l'Office.

Il reste, au demeurant , que la responsabilité de cette situation incombe en premier lieu au ministère de la justice duquel dépend entièrement le plan de charge de l'Office.

C'est à ce titre que ce département ministériel s'est vu notifier le rapport de vérification de la Cour des comptes afin d'avoir les éclaircissements nécessaires sur la situation de l'Office.

Ce ministère n'a ,cependant, pas répondu audit rapport.

2 - Maintien d'une cellule d'études au niveau du ministère

Outre le fait de n'avoir pas octroyé à l'Office des plans de charge à même de lui permettre de se développer dans le cadre de ses attributions, le ministère de tutelle a maintenu, à son

niveau, une cellule d'études à laquelle étaient confiées des missions analogues à celles de l'OFIL avec un effectif autrement plus conséquent, tant au plan quantitatif que qualitatif.

L'effectif de cette structure technique était, en 1996, de 21 cadres techniques représentant le double du personnel technique de l'OFIL qui s'élevait à 10, à la même date .

C'est dans ce sens que les gestionnaires de l'OFIL avaient préconisé en 1994 de faire appel aux cadres techniques du ministère de tutelle qui prendraient en charge les missions de l'OFIL dans le but de minimiser les charges de cet Office, d'obtenir un plan de charge plus conséquent de la tutelle et de remplir les missions imparties en collaboration et sous le contrôle direct du ministère représenté par sa cellule technique.

Cependant, cette proposition est restée "lettre morte" et l'OFIL a dû procéder à des recrutements sans pour autant bénéficier d'un plan de charge conséquent qui a été paradoxalement attribué à des bureaux d'études autres que l'OFIL.

Au regard des principales missions dévolues à la cellule technique du ministère qui sont identiques à celles de l'OFIL, à l'exception de celles relatives à l'approbation des études faites par des bureaux d'études, la Cour des comptes s'interroge sur les raisons de ce double emploi avec l'OFIL dont la création a pour objet de prendre en charge les études, le suivi et les réalisations de toutes les opérations planifiées du ministère de la justice.

3 - Non-octroi de la subvention d'équilibre

Nonobstant les dispositions de l'article 18 du décret exécutif n° 90.383 sus-cité et de l'article 17 du cahier des charges qui prévoient que l'OFIL bénéficie de subventions en contrepartie des sujétions de service public qui pèsent sur lui, la Cour a eu à constater que ce dernier n'a bénéficié d'aucune subvention, à l'exception de la dotation initiale de 4.000.000,00 DA octroyée en 1992 et utilisée pour :

- l'acquisition du mobilier et d'un matériel informatique,
- la couverture des travaux d'entretien et d'installation,
- le paiement des salaires et autres charges de fonctionnement.

Outre l'absence de la subvention d'équilibre, les difficultés financières de l'Office se sont accentuées du fait de recettes annuelles inférieures aux prévisions et ce, pour cause de contentieux sur des contrats de réalisation de projets liant le ministère de la justice et des entreprises publiques et où l'OFIL assure des missions de contrôle et/ou de suivi.

Ainsi, de 1992 à 1995, l'OFIL n'a pu encaisser qu'un montant de 7.381.177,00 DA sur 11.568.613,00 DA prévus, soit un taux d'encaissement de 63,80 %.

L'absence de subvention conjuguée à la réduction progressive de son plan de charge et au retard dans la perception des honoraires dus par la tutelle, sont à l'origine de la détérioration de la situation financière de l'Office qui s'est trouvé dans l'obligation de recourir à des financements sur découverts bancaires.

En effet, le compte "clients" de l'Office se présente, par exercice, comme suit:

- 1992 : Néant
- 1993 : 1.123.901,36 DA
- 1994 : 2.640.259,40 DA
- 1995 : 7.180.959,40 DA

L'évolution de ce compte est significative des difficultés de l'Office à recouvrer ses honoraires.

Le compte "banque", quant à lui, après un solde positif durant les exercices 1992 et 1993 s'expliquant notamment par la dotation de 4.000.000,00 DA citée supra, est passé à une situation de découvert durant les exercices postérieurs tel qu'il ressort ci-dessous :

- 1992 : 3.242.319,30 DA
- 1993 : 228.127,61 DA
- 1994 : - 2.419.409,26 DA
- 1995 : - 3.336.314,11 DA
- 1996 (avril) : - 4.597.932,04 DA

4 - Absence d'un organigramme

Selon les dispositions de l'article 16 du décret n°90.383 du 24 novembre 1990 sus-cité "l'organisation interne de l'Office est fixée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé des finances".

Or, depuis sa création, l'Office n'a pu mettre en place un organigramme du fait de l'absence de plans de charges réguliers à même de l'amener à se doter en moyens notamment humains pour y faire face.

Un organigramme approuvé le 21 mars 1993 par le conseil d'orientation n'a connu aucune suite quant à son application.

Dans sa réponse au rapport de vérification de la Cour, le directeur général de l'Office déclare que ledit organigramme a fait "l'objet d'un projet de décret conformément aux dispositions de l'article 16 du décret de création de l'OFIL, mais qui n'a jamais abouti".

Ce même responsable ajoute que l'organigramme du 21 mars 1993 ne pouvait s'appliquer à l'OFIL du fait de l'orientation prise à partir de l'année 1994 et qui consistait à assurer des missions d'études et de suivi pour le compte du ministère de tutelle.

Un autre organigramme avec assignation des tâches prescrites à chaque structure a été mis en place par décision du 29 janvier 1994 de ce même directeur général.

Cette décision, outre qu'elle contrevient aux dispositions de l'article 16 sus-cité qui prévoit un arrêté interministériel et non un décret, n'a fait l'objet d'aucune communication au conseil d'orientation.

Comme pour les organigrammes précédents, ce dernier, établi sur la base d'un plan de charge important devant être confié à l'OFIL, n'a pas fait l'objet d'application eu égard aux promesses non tenues par la tutelle, selon les responsables de l'Office.

Sur la base dudit plan de charge et alors que l'effectif de l'OFIL n'était au 31 décembre 1993 que de dix (10) agents toutes catégories confondues, il a été procédé à des recrutements atteignant au 31 décembre 1994 vingt-sept (27) agents tous corps confondus.

Le plan de charge ayant été revu à la baisse, l'OFIL a dû réduire ses effectifs à vingt-trois (23) en 1995 et à dix-sept (17) en 1996.

Cette situation a affecté aussi bien la direction de l'administration et des finances que la direction technique dont les effectifs ont été réduits respectivement à :

- 07 agents en 1995 puis à 04 agents en 1996.
- 14 agents en 1995 puis à 11 agents en 1996.

Enfin, au niveau directionnel, il y a lieu de signaler que les dispositions combinées des articles 6 et 14 du décret de création de l'Office précisent que ce dernier est géré par un directeur général nommé par décret exécutif sur proposition du ministre de tutelle.

A ce titre, la Cour des comptes a constaté que le directeur général par intérim de l'Office désigné par décision du 15 Novembre 1993 du ministre de la justice n'a pas, à la date du contrôle (mai 1996), été confirmé à ce poste.

II - Prise en charge d'opérations étrangères à l'objet social

Outre les difficultés exposées ci-haut, auxquelles s'est heurté l'Office, les responsables de ce dernier ont engagé des opérations non conformes aux statuts de l'OFIL comme le montrent les observations ci-après :

1 - Prise en charge d'une opération immobilière

Il s'agit, à l'origine, d'une opération portant sur l'acquisition de terrains appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la justice, situés à Dar-El-Beida et El-Harrach et ce en vue de la construction de logements au profit du personnel du secteur.

Saisi de ce projet par l'OFIL, le ministère de tutelle n'a pas donné de suite. En outre le conseil d'orientation n'a pas tranché la question inhérente à la qualité dudit Office à engager une opération de cette nature. En dépit de ces lacunes dans la procédure, l'OFIL a entamé les démarches pour l'acquisition effective d'un terrain agricole d'une superficie de 4 ha et 94 ares situé à Mahelma (wilaya de Tipaza) et appartenant à un propriétaire privé.

Ce terrain a, par la suite, fait l'objet de cession au profit des œuvres sociales de la DGSN. Les irrégularités relevées, dans le cadre de cette opération, se présentent comme suit :

1.1 - Acquisition d'un terrain entachée d'irrégularités

L'acquisition du terrain, acquis de surcroît auprès d'un particulier, n'entre pas dans les prérogatives de l'OFIL qui, selon le texte portant sa création, est seulement chargé de "réaliser ou de faire réaliser toutes constructions d'infrastructures et de logements au profit du secteur de la justice..." .

Par ailleurs, dans un rapport adressé au ministre de la justice en date du 22 janvier 1995, il est noté que "les démarches multiples aussi bien auprès des walis qu'auprès de certaines agences foncières ont abouti à l'acquisition d'un terrain de 5 ha au niveau de la commune de Zéralda".

La Cour des comptes estime que le rapport ne reflète pas la réalité des faits dans la mesure où l'acquisition du terrain auprès d'un particulier ne peut avoir été l'aboutissement de démarches effectuées auprès d'autorités ou d'organismes publics.

1.2 - Non-comptabilisation de l'emprunt bancaire

Se fondant sur de simples engagements écrits pris par les 75 postulants aux lots de terrains, constitués de fonctionnaires, de magistrats et de greffiers, et non sur les acquittements préalables de ces derniers, les responsables de l'OFIL ont, par correspondance du 14 décembre 1995, demandé à la Banque Algérienne de Développement Rural (BADR) l'ouverture d'un compte bancaire intitulé "promotion immobilière" après avoir négocié un concours financier de cette dernière d'un montant de 26.500.000 DA au taux de 20 % destiné à l'achat du terrain et à la couverture de frais annexes .

Il ressort de la balance générale et des livres comptables de l'exercice 1995 que l'emprunt contracté en vue de l'acquisition du terrain n'a pas été comptabilisé, et ce, en violation des dispositions de l'article 9 du code de commerce et des articles 4 et 5 de l'arrêté du 23 juin 1975 relatif aux modalités d'application du plan comptable national (P.C.N).

L'absence de comptabilisation de cette importante opération dans les écritures de l'Office atteste de son caractère irrégulier et étranger aux missions qui lui sont statutairement assignées .

1.3 - Défaut de garanties dans le règlement du prix

Concernant les lots de terrain devant être mis à la disposition des postulants sus-cités, les responsables de l'OFIL avaient arrêté les prix comme suit:

- 600,00 DA le m² pour le terrain
- 450,00 DA le m² pour les V.R.D

Il va sans dire que le prix de ces derniers est nettement en deçà des prix en cours sur le marché. Néanmoins, sur les 75 postulants , seuls deux ont procédé à des versements d'un montant global de 680.451,00 DA alors que les autres ont manifesté leur désistement aux responsables de l'Office, ce qui a accentué la situation financière précaire de ce dernier qui a dû, par lui même, faire face au paiement des intérêts induits par l'emprunt.

1.4 - Cession du terrain au profit des œuvres sociales de la D.G.S.N

Après l'échec de l'opération et pour faire face au remboursement de l'emprunt bancaire sus-cité, les responsables de l'OFIL ont effectué des démarches auprès des œuvres sociales de la Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN) en vue de négocier la cession du terrain par lots individuels.

Les négociations ont abouti à la conclusion d'un contrat à travers lequel l'OFIL était chargé au fur et à mesure des versements effectués par les postulants de la viabilisation des lots, des études et du suivi des constructions . Les prix de cession des lots ont été arrêtés comme suit :

- 700,00 DA / m² pour le terrain
- 500,00 DA/ m² pour la viabilisation

Par ailleurs, les versements attendus de la vente des lots de terrain devant normalement servir directement au remboursement de l'emprunt ont été logés irrégulièrement dans un

compte bancaire autre que celui de la promotion immobilière. Les responsables de l'Office ont, en effet , décidé d'en utiliser une partie pour ledit remboursement et une autre pour financer les travaux de viabilisation qu'il s'est engagé contractuellement à réaliser.

En définitive, l'opération de promotion immobilière telle qu'exposée ci-dessus, outre son caractère irrégulier, car ne rentrant pas dans les missions statutaires fixées à l'Office, constitue un cas de mauvaise gestion de par l'absence de maîtrise et de garantie ayant entouré sa préparation et son déclenchement ainsi que par les retombées négatives qu'elle n'a pas manqué d'engendrer sur l'équilibre financier déjà précaire de l'Office.

Il n'y a pas lieu également d'omettre l'absence de toute réaction de la tutelle qui , bien que saisie en date du 26 février 1994, n'a pas cru devoir donner son avis sur l'opération .

Dans sa réponse au rapport de vérification, le directeur général de l'Office a apporté des explications uniquement sur deux points, à savoir le défaut de comptabilisation du terrain acquis et sa revente hors secteur.

Concernant le premier point, il souligne que "la comptabilisation de l'acquisition du terrain, acheté dans la localité de Mahelma, s'est faite lors des écritures d'opérations diverses. C'est ainsi que, lors de la mission de contrôle, l'opération n'est pas apparue sur la balance avant inventaire".

Concernant le deuxième point, il déclare que l'Office a acquis le terrain pour la somme de 26.500.000,00 DA représentant un prêt bancaire octroyé par la BADR et que l'opération de promotion immobilière n'a pu être menée à son terme du fait de la dégradation de la situation sécuritaire dans la région . Il admet, cependant , que le prêt octroyé par la banque et pour lequel l'Office doit débourser, au titre des intérêts, la somme de 6.000.000,00 DA risque d'hypothéquer l'avenir même de l'OFIL.

Il faut souligner que le directeur général de l'Office s'est attardé sur les conséquences de l'opération, sans apporter des éclaircissements aux questions de fond soulevées par le rapport de vérification..

2 - Conclusion de marchés hors du secteur de la justice

Outre ce qui a été programmé avec le ministère de tutelle l'OFIL, compte tenu de son faible plan de charge , a entrepris des démarches auprès du ministère de l'intérieur qui ont abouti à la conclusion de sept (7) marchés en 1996 avec la D.G.S.N dont certains ont connu un début d'exécution et ce afin de renforcer son plan de charge en études et suivi.

Cependant, en vertu des dispositions de l'article 4 du décret exécutif 91-221 du 14 juillet 1991 modifiant le décret exécutif n° 90-383 du 24 novembre 1990, l'OFIL n'avait pour attribution que celle d'assurer pour le seul compte du ministère de la justice la maîtrise d'ouvrage déléguée. Il a en conséquence enfreint les textes qui le régissent.

Dans sa réponse, le directeur général affirme que les dispositions du décret précité "n'interdisent pas expressément à l'OFIL d'exercer hors du secteur de la justice " et justifie l'action en cause par le fait qu'elle a eu pour partenaire la D.G.S.N qui relève du secteur de la souveraineté nationale.

Il reconnaît, cependant, que la "raison la plus importante réside dans l'absence d'un plan de charge dans le secteur dépassant quelque peu nos prérogatives" et que " l'attention de la tutelle a été attirée à plusieurs reprises sur ce point".

La Cour estime, néanmoins, que les explications avancées ne sont pas fondées dans la mesure où les dispositions de l'article 4 en question sont sans équivoque et limitent l'action de l'OFIL au seul secteur relevant du ministère de la justice.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JUSTICE

L'OFIL créé par le décret exécutif 90.383 du 24 novembre 1990 pour prendre en charge les préoccupations du ministère de la justice en matière de réalisation d'infrastructures et de logements, n'a pu jouer pleinement ce rôle qui lui a été dévolu pour diverses raisons qui se résument essentiellement aux points suivants :

1- Plan de charge insuffisant

Le plan de charge confié à cet office est très restreint de par le fait que la majorité des projets de réalisation d'infrastructures judiciaires et pénitentiaires sont décentralisés et inscrits à l'indicatif des walis qui préfèrent confier les études et suivis aux bureaux d'études de wilayas qui sont sur les lieux et qui à leur sens assurent un meilleur suivi.

2 - Absence de subvention d'équilibre

Pour ce point le ministère de la justice dans ces prévisions budgétaires a toujours essayé d'introduire l'inscription d'une subvention d'équilibre au profit de l'OFIL sur son budget de fonctionnement sans résultat. En effet, le ministère du budget du fait des restrictions budgétaires et de la situation financière que vit le pays n'a pas donné de suite favorable à notre demande.

3 - Le maintien au niveau du ministère de la justice d'un bureau d'études

Pour ce point, il y a lieu de signaler qu'il n'existe pas de bureau d'études au niveau du ministère de la justice mais une cellule technique chargée du suivi du contrôle de bonne exécution des études et travaux et de l'élaboration des fiches techniques d'inscription ou de réévaluation des projets du secteur de la justice.

4 - Prise en charge d'opération étrangères à l'objet social

En ce qui concerne ce point, le directeur de l'OFIL a entrepris ces actions sans accord préalable de la tutelle.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFIL

J'ai l'honneur de vous transmettre les éléments de réponse de l'Office des infrastructures et du logement de l'administration judiciaire et pénitentiaire. La réponse a pour l'essentiel été donnée lors de notre envoi du 28 décembre 1996. Il s'agit donc de simples précisions que nous nous faisons fort de porter à votre connaissance.

Le rapport de la Cour des comptes du 16 novembre 1996 nous avait permis de recenser un certain nombres d'anomalies de gestion que nous avons pu redresser et comme nous l'avions déjà dit dans notre réponse, ce contrôle nous a permis de prendre conscience de quelques lacunes et nous permettre d'inscrire notre action dans un cadre plus conforme à la réglementation.

En effet, l'année 1997 a vu la régularisation d'un certain nombre de questions, cependant, le plus important pour nous reste la question du plan de charge et son absence a justifié à nos yeux le recours à la conclusion de marchés hors du secteur de la justice et la prise en charge d'une opération immobilière qui reste une prérogative clairement énoncée dans notre objet social. La situation sécuritaire a fait de cette opération une catastrophe et l'OFIL devient une victime du terrorisme malgré lui.

I - Marginalisation de l'Office

1 - Absence d'un plan de charge conséquent

Le décret érigeant l'OFIL stipule clairement les missions de l'Office lequel en résumé a la charge de l'ensemble du programme du secteur de la justice. Or, l'absence d'un plan de charge octroyé par le ministère a réduit considérablement la marge de manœuvre de l'OFIL, ce malgré les promesses écrites et verbales. En fait et en matière d'études et de suivi, l'OFIL n'a bénéficié que de menus projets tels une bâche à eau, une extension d'un tribunal, un aménagement d'espaces, un mur de clôture.

2 - Maintien d'une cellule d'études au niveau du ministère

Au regard du décret portant création de l'OFIL, les missions de ce dernier et ceux de la cellule technique sont totalement différentes. C'est plutôt l'OFIL qui s'est orienté vers les études et le suivi au détriment de la maîtrise d'ouvrage déléguée ainsi que de la réalisation des constructions et l'entretien du patrimoine du secteur.

L'objectif des initiateurs du projet OFIL voulaient en faire l'OPGI du secteur de la justice. Cependant l'absence de volonté d'ériger l'OFIL en promoteur immobilier a fait glisser l'Office vers les missions d'un bureau d'études, c'est alors qu'il fait double emploi.

3 - Non -octroi de la subvention d'équilibre

Malgré la présentation de plusieurs demandes et d'un dossier, la subvention d'équilibre pourtant prévue par les dispositions du décret de création de l'OFIL, ainsi que par l'article 17 du cahier des charges approuvé par arrêté interministériel (finances et justice) n'a pas été accordée à l'OFIL, et ce n'est pas faute de l'avoir réclamée.

4 - Absence d'un organigramme

S'il reste vrai qu'à la date du contrôle, l'organigramme en vigueur était celui pris par la décision n°01 du 29 janvier 1994 et que cet organigramme n'avait jamais fait l'objet d'une communication au conseil d'orientation, néanmoins l'organigramme approuvé par le conseil d'orientation le 21 mars 1993 avait fait l'objet d'un envoi à la tutelle, en vue de prendre un arrêté interministériel (ministère de la justice, ministère des finances), qui n'a pas abouti.

II - Prise en charge d'opérations étrangères à l'objet social

1 - Prise en charge d'une opération immobilière

Le décret érigeant l'OFIL spécifie clairement lors de l'énumération des missions "de réaliser ou de faire réaliser toutes constructions d'infrastructures et de logements au profit du secteur de la justice".

La réalisation suppose donc au préalable l'existence d'un terrain. Or les démarches entreprises par l'OFIL n'ont pas abouti, et parmi elles je cite :

1 - en priorité ont été ciblés des terrains appartenant au secteur et pour lesquels aucune réponse n'a été donnée ;

2 - en second lieu ont été touchés les walis ainsi que les agences foncières publiques, pour la plupart c'est des réponses négatives et pour le reste aucune réponse ;

3 - c'est en ce sens qu'ont été ciblés des terrains privés. La Cour des comptes dans son rapport jette un discrédit sournois perceptible dans la phrase "l'acquisition du terrain, acquis de surcroît auprès d'un particulier....".

Aujourd'hui avec les privatisations de masse, avec la libre concurrence et la loi du marché le sujet n'est plus tabou d'une part, d'autre part, notre caractère public reste quand même un rempart contre toute déviation du fait même de notre autonomie financière et de notre comptabilité conforme au plan comptable national (P.C.N).

Aussi, je voudrais rectifier l'esprit même de notre réponse et clarifier le texte en disant que les démarches multiples aussi bien auprès de monsieur le ministre, auprès des walis qu'auprès de certaines agences foncières étant vaines, l'on s'est retourné auprès d'un particulier, vu l'importante demande émise par le personnel du secteur.

2 - Non -comptabilisation de l'emprunt bancaire

Dans notre réponse et en préambule nous avions relevé que ce contrôle nous a permis de prendre conscience de quelques lacunes et nous permettra d'inscrire notre action dans un cadre plus conforme à la réglementation. En disant cela, nous pensions précisément et entre autres à cette lacune professionnelle quoique la comptabilisation de l'acquisition du terrain s'était faite lors des écritures d'opérations diverses.

La situation aujourd'hui est plus claire et sa comptabilisation ne souffre d'aucune irrégularité.

3 - Défaut de garanties dans le règlement du prix

Les prix tels qu'arrêtés par l'OFIL répondaient à un double souci, d'une part faire bénéficier les personnels du secteur des meilleurs prix et d'autre part considérer les prix des VRD variables selon le coût du marché et cela a été clairement fait comprendre dans les écrits faits aux postulants. L'intérêt de l'OFIL dans cette opération commerciale est minime, il s'agit d'un pourcentage réduit d'autant plus que c'était la première opération qui se voulait pilote.

4 - Cession du terrain au profit des œuvres sociales de la DGSN

Certes, après l'échec de l'opération il fallait pallier au remboursement de l'emprunt et c'est dans cette optique que l'OFIL a négocié la revente du terrain au profit du personnel de la sûreté nationale, il a été précisé que le prix du VRD reste variable en raison des fluctuations du marché.

5 - Conclusion de marchés hors du secteur de la justice

La conclusion des marchés hors du secteur, s'est imposée à l'OFIL du fait de la restriction drastique du plan de charge. Sans les marchés avec la DGSN, l'OFIL aurait purement et simplement disparu.

13 - L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRES PREMIÈRES PAR LES OFFICES DU LAIT

Les Offices régionaux du lait et des produits laitiers de l'Est (ORELAIT), du Centre (ORLAC) et de l'Ouest (OROLAIT) ont été créés en 1981 sous forme d'établissements publics à caractère économique à la suite de la restructuration de l'ex-Office national du lait (ONALAIT) puis érigés en entreprises publiques économiques après la promulgation de la loi n°88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques.

Leur mission consiste, d'après leurs statuts, à participer au développement de la production laitière, des industries de traitement et de transformation du lait et de ses dérivés et notamment à assurer un approvisionnement régulier du marché.

En dépit de leurs capacités théoriques, les trois Offices n'ont été en mesure de produire, en 1995, que 1.276.000.000 de litres et de satisfaire les besoins de la population qu'à hauteur de 43 litres par habitant et par an. Ce qui est en dessous de la norme établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), soit 90 litres par habitant et par an dont le respect aurait nécessité la production de 2.663.500.000 litres/an.

Du fait de la collecte dérisoire du lait cru (140.360.000 litres/an), la production laitière des trois Offices a reposé essentiellement sur les importations estimées à 125.000 tonnes de matières premières à raison de plus de 14 milliards de DA, soit 275 millions USD sur la base d'un prix moyen de 2 200 USD/tonnes (1.USD=52.0135 DA). De par ce volume, les Offices se situent parmi les premiers importateurs mondiaux de poudre de lait(PDL) et de matière grasse de lait anhydre(MGLA).

En examinant ces importations, la Cour a été amenée à relever des défaillances dues particulièrement à l'absence d'une stratégie commune aux Offices lors de la prospection des marchés et aux faiblesses des procédures de gestion relatives aux approvisionnements, ainsi que des anomalies affectant la passation et l'exécution des contrats avec les fournisseurs étrangers.

I - Absence de coordination inter-offices

En dépit de la correspondance du 27 mars 1993 du ministère de l'agriculture par laquelle il attirait l'attention des Offices sur l'absence d'un cadre organisé qui ne leur a pas permis de mettre en place une banque de données, un suivi régulier des fournisseurs et une stratégie commune pour le développement de la production nationale, les Offices ne se sont en partie conformés à cette orientation que deux années plus tard, en créant par convention du 1er février 1995 un groupement d'intérêts communs "G.I.C.O.L" chargé principalement de "proposer toute politique, démarche, procédure ou autres aspects de gestion en matière d'approvisionnement" dans le but d'obtenir les meilleures conditions de prix, de financement, de délai de livraison et de qualité.

L'existence de ce groupement d'importation a été éphémère, suite aux divergences intervenues lors des négociations des quotas à répartir entre les trois Offices qui ont préféré agir séparément. Il en est résulté des disparités dans les prix d'achat négociés par les trois Offices particulièrement sur le marché américain vers lequel ils s'étaient orientés depuis 1992.

En raison de leurs interventions non-coordonnées et négativement concurrentes, les Offices ont non seulement mal négocié les prix offerts dans le cadre du système DAIRY-EXPORT-INCENTIVE-PROGRAMM (D.E.I.P) préconisé par le département américain de l'agriculture (U.S.D.A) pour encourager l'exportation des excédents de la production agro-alimentaire réalisée par les producteurs américains, mais aussi contribué à leur hausse au détriment de leurs intérêts.

A titre illustratif, l'OROLAIT a négocié séparément avec des fournisseurs suivant marchés du 15 mars 1995 pour l'achat de 4000 tonnes de PDL et du 18 mars 1995 pour l'achat de 3000 tonnes de PDL, au prix uniforme de 2250 USD/tonne, alors qu'à la même période l'ORELAIT, dans le cadre d'un achat groupé au profit des trois Offices, a conclu un contrat en date du 22 mars 1995 avec un autre fournisseur pour la livraison de 9000 tonnes de PDL au prix de 2025 USD/tonne, soit un écart de 225 USD/tonne. Ce qui correspond à un surcoût de 1.575.000 USD pour les 7000 tonnes livrées à l'OROLAIT au titre des deux contrats précités.

Au surplus et en dépit de la proposition de l'ORLAC pour s'approvisionner sur le marché européen jusqu'à ce que le programme D.E.I.P présente de meilleurs prix, l'OROLAIT a continué à acheter durant le 2ème semestre 1995 sur le marché américain.

II - Faiblesses des procédures de gestion

Les insuffisances en matière de procédures de gestion des approvisionnements et de choix des fournisseurs ont été essentiellement caractérisées par :

- une tenue incomplète des fichiers fournisseurs qui ne retracent pas exhaustivement les fournisseurs potentiels et réels par pays avec toutes les données techniques et financières appuyées par un dossier comptable et juridique régulièrement actualisé à même de permettre aux Offices de s'entourer d'un maximum de garanties en cas d'éventuels contentieux ;

- une absence de rigueur dans les prévisions d'importations des matières premières, en ce qu'elles ne tiennent pas compte de la collecte laitière, des besoins réels du marché et des stocks détenus par les unités de production. A ce titre, l'OROLAIT, en important en l'espace de quatre mois (mars et juillet 1994) une grande quantité de poudre de fromage à base protéinée et de cheddar, matières premières entrant dans la fabrication des fromages, respectivement 200 tonnes à 6 675 USD/tonne auprès d'un fournisseur français et 1969 tonnes à 1875 USD/tonne auprès d'un fournisseur américain, s'est retrouvé en raison des méventes de produits finis avec un stock avarié de poudre de fromage à base protéinée estimé à 35 tonnes d'une valeur de 227.784 USD soit 9.566.982 DA (USD= 42 DA en 1994) et un surstock de cheddar, du fait des capacités de production limitées de ses unités, estimé à 756 tonnes que l'Office a été contraint de céder au prix d'achat à l'ORLAC et à des fabricants privés.

Pour éviter la rupture de stocks de matières premières, 500 tonnes de PDL acquises, suivant contrat du 23 janvier 1995 pour un montant de 1.000.000 USD, ont été réceptionnées par l'OROLAIT à la limite de leur date de péremption (12 mois), suite à la prorogation contractuelle de huit (8) mois de l'âge de la poudre initialement fixé à quatre (4) mois à compter de la date d'arrivée au port algérien.

III - Anomalies affectant la passation et l'exécution des contrats d'importation

Les vérifications effectuées au niveau des Offices sur certains contrats ont donné lieu aux observations suivantes :

- le non-établissement, dans certains cas, des procès-verbaux relatifs à la réception des offres, à l'ouverture des plis, au choix du fournisseur ainsi que du tableau comparatif des offres des soumissionnaires, comme l'exigent les règles du contrôle interne en matière de passation des marchés ;

- un choix de fournisseurs n'obéissant pas notamment au critère du mieux-disant. Ainsi, l'OROLAIT a retenu, en février 1995, un fournisseur tunisien pour l'acquisition de 1.200 tonnes de PDL d'allaitement de veaux sur lesquelles ont été réalisées, par contrat du 21 février 1995, environ 943 tonnes au prix de 1021 USD/tonne soit 43.351,15DA/tonne, alors qu'un fournisseur hollandais avait proposé un prix de cession de 958 USD/tonne soit 40.677,48 DA/tonne d'où une différence de prix de 2.673,67DA par tonne.

Au surplus, l'exécution dudit contrat a engendré pour l'OROLAIT :

* des frais supplémentaires d'un montant de 989.855DA à la suite de l'immobilisation du train de marchandises à la frontière algéro-tunisienne, au motif que le certificat d'origine du produit importé était contesté par les services douaniers algériens ;

* des difficultés dans l'écoulement de la poudre de lait de veaux en raison de la disponibilité de cette matière sur le marché national à des prix compétitifs proposés par des importateurs privés nationaux. Aussi, des quantités de près de 60 tonnes et de 134 tonnes ont été cédées respectivement aux prix de 7,50DA/Kg et 40DA/Kg, alors que leur prix de revient est de 61DA/Kg. Le montant global des pertes subies, suite à ces cessions, s'élève à 5.977.863 DA.

Il convient d'ajouter qu'à la date du contrôle de la Cour (juillet 1996) une autre quantité estimée à 361 tonnes d'une valeur globale de 22.001.785DA résultant de cette opération se trouvait entreposée au niveau des magasins de l'unité de production d'Oran, alors que sa date de péremption était arrivée à échéance durant les mois de juin-juillet 1996 ;

- des lenteurs dans la mise en place de la caution de bonne exécution par les fournisseurs, alors que son dépôt devait être effectué, selon les dispositions contractuelles, au plus tard 72 heures après la signature des contrats ainsi que la réduction par les gestionnaires de l'OROLAIT et de l'ORLAC de son taux de 10% à 5% qui ne sauvegardent pas les intérêts des Offices lors de contentieux avec les fournisseurs.

A titre d'exemple, un fournisseur américain qui devait livrer à l'ORELAIT 3000 tonnes de MGLA au prix de 2.180 USD/tonne suivant contrat du 22 mars 1995 n'a pas honoré ses engagements contractuels en dépit du montage financier de l'opération par l'Office (domiciliation et ouverture de la lettre de crédit).

Cette résiliation unilatérale a engendré, outre des frais financiers, des surcoûts pour l'ORELAIT qui, pour éviter la rupture des stocks en MGLA, s'est approvisionné auprès d'un fournisseur belge au prix de 3.550 USD/tonne. Une action en justice a été engagée à l'encontre de ce fournisseur, selon les gestionnaires de l'ORELAIT ;

- des lenteurs dans la mise en place de la lettre de crédit dues notamment aux difficultés rencontrées par les fournisseurs des Offices pour la confirmation des crédits documentaires par leur banque qui ont perturbé les plannings de livraison prévus contractuellement. Cette situation a occasionné des ruptures de stocks obligeant les Offices à recourir à un produit de substitution qu'est le lait entier instantané importé et commercialisé par l'ENAPAL. A ce titre, l'ORELAIT et l'ORLAC se sont approvisionnés, en janvier et février 1995, auprès de cette entreprise pour l'acquisition respectivement de 1015 et 834 tonnes. De plus, les modifications apportées aux différentes lettres de crédit, à la demande expresse des fournisseurs pour des motifs qui leur sont souvent imputables, ont généré des frais financiers supplémentaires dont le montant s'est élevé, par exemple, pour l'OROLAIT à 1.252.362 DA, paradoxalement supportés et grevant ainsi leur trésorerie ;

- la non-application par l'OROLAIT des pénalités de retard prévues par les contrats passés avec des fournisseurs américain et hollandais les 15 et 18 mars 1995 qui n'ont pas respecté les plannings de livraison fixés par leurs soins. Celles-ci s'élèvent globalement à 18.984.927 DA soit 365.000 USD ;

- le non-respect par les fournisseurs de la clause contractuelle relative à l'âge des navires qui a engendré, lorsqu'il dépasse quinze années, le paiement de surcharges à la CAAR eu égard au mode de passation de ces contrats conclus en coût et frêt ;

- l'absence de rigueur dans la réception des marchandises, à l'origine de préjudices occasionnés aux Offices. Ainsi, à l'OROLAIT, sur une quantité de 430 tonnes de PDL affectée à l'unité de Tiaret, environ 14 tonnes évaluées à 29.250 USD (1.345.500DA) ont subi des avaries qui n'avaient pas été signalées sur l'état de prise en charge dressé lors des opérations de déchargement au niveau du port ;

- l'inexistence dans les dossiers relatifs aux contrats d'approvisionnement de certaines pièces requises par les dispositions contractuelles, tels que les bulletins d'analyses délivrés par les laboratoires spécialisés nationaux ;

- une carence dans le contrôle de la qualité tel que défini par les dispositions internes des Offices (circulaire du 16 janvier 1994 pour l'OROLAIT). En effet, les services spécialisés des Offices (laboratoires) ne transmettent pas régulièrement les échantillons de chaque lot de matières premières importées pour analyses auprès des services spécialisés de l'Etat (Institut Pasteur ; Haut Commissariat à la Radioactivité...).

A la lumière des observations et constatations rapportées ci-dessus et compte tenu des mesures déjà prises par les responsables des offices du lait, la Cour des comptes estime devoir formuler les recommandations suivantes :

- envisager, dans le cadre de la restructuration des Offices, des actions destinées à sauvegarder les équipements de production et prévoir éventuellement des investissements pour la valorisation du potentiel existant aux fins de satisfaire davantage les besoins de la population en matière de lait et de ses dérivés ;

- mettre en place des procédures de gestion écrites relatives à la fonction approvisionnement afin d'assurer un meilleur contrôle interne en matière d'achats et de réduire les surcoûts éventuels ;

- veiller à la bonne tenue du fichier et des dossiers fournisseurs qui doivent comporter respectivement l'ensemble des informations et des pièces exigées par les dispositions contractuelles ;

- assurer une meilleure conservation des dossiers d'achats qui doivent comporter l'ensemble des pièces justificatives ;
- réduire autant que faire se peut les délais relatifs à la mise en place de la lettre de crédit et de la caution de bonne exécution et ce, en concertation avec la banque domiciliataire ;
- mettre en place des instruments de gestion susceptibles d'assurer un meilleur suivi et une appréciation permanente des fluctuations de prix des matières premières stratégiques sur le marché international ;
- veiller au respect, par les fournisseurs, des clauses contractuelles en matière notamment de délais de livraison afin d'éviter les ruptures de stocks génératrices de pénuries ;
- contribuer par tous moyens à la réalisation des actions prises par les pouvoirs publics destinées à développer la production laitière nationale ;
- soutenir par des mesures concrètes (assistance technique, formation, sensibilisation...) les actions arrêtées par le conseil interprofessionnel du lait (CNIFLAIT) et destinées au développement de la production laitière nationale.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

En réponse à votre lettre citée en référence, j'ai l'honneur de vous communiquer les éléments de réponse ci-après :

La consommation de lait en Algérie, s'élève à près de 3 milliards de litres (production nationale, transformation de la poudre de lait importée par les offices, importation de lait revendu en l'état sur le marché national, soit plus de 100 litres/habitant/an.

La production nationale oscille entre 1 et 1,2 milliard de litres.

Les offices de lait mettent sur le marché national entre 1,2 et 1,4 milliard de litres (1,276 en 1995).

Les offices n'ont collecté et valorisé la production nationale qu'à concurrence de 140 millions de litres en 1996 chiffre record (puisque jusqu'à la date d'entrée en vigueur du programme de réhabilitation de la production laitière nationale, le chiffre record était de 80.000.000 de litres en 1987 et il avait atteint le niveau plancher de 36 millions de litres dans les débuts des années 90).

Les commentaires sur la filière lait en Algérie peuvent être les suivants :

- *les offices conçus au départ comme des "entités" chargées de la régulation et du soutien à la production nationale et d'approvisionnement en appoint du marché national se sont reconvertis au gré des réformes, et en conséquence de la stratégie de déploiement de leurs unités (les plus grandes près des ports), en entreprises extraverties, concurrentes au développement de la production nationale ; c'est ce qui explique en grande partie la disparition des éleveurs autour des grandes agglomérations et le faible niveau de la collecte de lait.*

- *ce n'est que dans les années de crise, à partir de 1992 que les premières tentatives concrètes ont commencé à apparaître sur le terrain pour essayer d'intégrer la filière et mettre l'outil industriel au service de la production nationale.*

Ces tentatives buttent encore sur les habitudes acquises, le pouvoir trop fort des Offices par rapport aux professionnels de l'élevage, le système des prix et sur l'encadrement fiscal d'une part et sur la fausse concurrence entre les offices d'autre part. Le rapport de la Cour des comptes donne un aperçu chiffré sur les conséquences de cette situation.

La politique de redéploiement menée devrait aboutir à renverser les tendances. La question est posée en terme de temps : plus la mutation est lente et les tergiversations conjoncturelles nombreuses, plus les factures à payer par le Trésor public et la sphère de la production nationale seront lourdes.

Cette politique vise trois objectifs :

- l'autonomie de chaque unité laitière et l'ouverture de son capital prioritairement aux éleveurs producteurs de lait de sa région d'implantation.*

- l'amélioration des systèmes de régulation professionnelle par la mise en place de l'Office National Interprofessionnel du lait (ONIL) dont le décret de création a été publié en avril 1997. Cet Office grâce à ses organes pluridisciplinaires devra être à même d'influer sur les niveaux d'approvisionnement de l'extérieur, le développement de la production nationale et la collecte.*

Il participe de manière prépondérante à la gestion des aides de l'Etat. Pour sa gestion propre, il n'utilisera qu'une part décidée par les pouvoirs publics, des produits de placement de ces aides. Il sera également l'interlocuteur du conseil interprofessionnel du lait.

- la révision du système d'encadrement fiscal de la filière :*

Le principe étant qu'à l'entrée de l'usine de transformation de la poudre de lait et à la commercialisation des produits importés et revendus en l'état, les effets de la concurrence déloyale des laits importés (produits laitiers et poudre de lait) sur les laits produits localement soient atténusés, grâce à l'instauration d'une taxe parafiscale dont les produits seront versés au Fonds National de Développement Agricole pour la rubrique réhabilitation de la production laitière nationale.

Enfin, la situation qui sera induite par ces actions devrait d'elle-même inciter les importateurs à rechercher la coordination et les industriels se tourneront obligatoirement vers la production nationale.

C'est ce qui créera une synergie et un engouement pour le développement de cette filière et ouvrira des perspectives pour plusieurs investisseurs tant nationaux qu'internationaux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE RÉGIONAL DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS DU CENTRE

Les réponses aux remarques portées dans la note d'insertion au rapport annuel 1996/1997 de la Cour des comptes se voudraient constructives et susceptibles de contribuer à clarifier certains éléments constitutifs du dossier.

1 - Les besoins de la population algérienne en lait

La satisfaction des besoins en lait de la population n'est pas du seul ressort des Offices du lait. En effet, on estime les disponibilités en 1995, à trois (03) milliards de litres équivalents lait provenant essentiellement de :

- la production nationale estimée à 1 milliard de litres, couvrant 1/3 de nos besoins ,
- la production des trois Offices (plus de 1,2 milliard de litres), répondant à 1/3 également des besoins,
- l'autre 1/3 revenant à l'importation de lait et produits laitiers destinés à la revente en l'état (lait instantanéisé, lait infantile, fromage, beurre) par l'ENAPAL, l'EDIPAL et les opérateurs privés.

L'indice de consommation en Algérie est passé de 54 l/hab/an en 1968 à 113 l/hab/an en 1992, alors que les recommandations de l'OMS sont de 90 litres/hab/an.

2 - Coordination inter-offices

Le rapport de la Cour des comptes indique le 1er février 1995, comme date de création du "GICOL", alors que la convention de création de ce groupement a été signé par les 03 Offices le 1er février 1994.

La question de la coordination en matière d'approvisionnements trouvera une réponse adéquate incessamment, après la fusion des trois Offices, et la création d'un groupe industriel du lait. Dans ce contexte, les approvisionnements des 18 laiteries (filiales) seront assumés par une structure unique ou une nouvelle filiale de "Trade".

3 - Caution de bonne exécution

Au sujet de cette caution, nous tenons à apporter les précisions suivantes :

- Pour toute première transaction d'un nouveau fournisseur, le taux de la caution de bonne exécution appliqué à ORLAC est de 10%,
- Les 5% ne s'appliquent qu'aux fournisseurs connus de l'Office et qui ont démontré leur fiabilité dans la réalisation des contrats.

Par ailleurs, les lettres de crédits ne sont opérationnelles qu'après dépôt de la caution de bonne exécution par le fournisseur, ce qui évite toute utilisation préalable avant de satisfaire à cette exigence.

Il faut noter également qu'une caution de bonne exécution élevée impliquerait des prix des matières premières plus élevés, vu les frais bancaires inhérents à cette opération.

A notre humble avis, la sauvegarde des intérêts de l'Office, en matière de contrats, ne dépend pas uniquement du taux de caution appliqué, mais de l'ensemble des clauses contractuelles. Il reste que le choix du fournisseur représente l'un des facteurs les plus importants.

On ajoutera que les "us et coutumes" du marché international plafonnent le taux de la caution de bonne exécution à des niveaux inférieurs, en ce qui concerne les produits consommables.

4 - Mise en place des lettres de crédits

Les lenteurs dans la mise en place des lettres de crédit sont dues essentiellement aux procédures de domiciliation et d'obtention de l'accord en dinars, au niveau de notre banque, vu les difficultés financières auxquelles sont confrontés les Offices. En ce qui concerne la confirmation, elle est actuellement du ressort de la banque algérienne, puisque les frais y afférents sont à la charge de l'Office. Ceci permettant à la direction des affaires internationales de la BADR de prospecter le marché financier international, pour l'obtention du meilleur taux de confirmation et dans les délais les plus courts. Malgré cela, les lenteurs persistent.

5 - Age des navires

A l'exception des navires CNAN, la CAAR applique une surprime d'assurance pour les navires agés de plus de 15 ans que nous répercutons sur le fournisseur. Dans le cas contraire, la somme équivalente est soustraite de la caution de bonne exécution avant sa main-levée.

6 - Les bulletins d'analyses délivrés par les laboratoires nationaux

La responsabilité de la qualité relevant de la direction technique, tous les bulletins d'analyses délivrés par les laboratoires nationaux sont conservés au niveau de cette structure.

La direction des approvisionnements détient les copies de "la levée d'interdiction à la commercialisation" délivrés par les services vétérinaires, après présentation de ces bulletins. En tout état de cause, ces documents sont disponibles à tout moment.

7 - Contrôle de la qualité

7.1 - Contrôle des matières premières (poudre de lait, MGLA, Cheddar)

Les matières premières subissent plusieurs contrôles de qualité à différents niveaux et notamment :

- *Au niveau des usines de production : Contrôle par la société d'agrément, sans lequel l'embarquement ne pourrait s'effectuer. Dans ce cas, le certificat d'agrément n'étant pas délivré, aucun paiement ne serait possible..*
- *Au débarquement, sur instruction du vétérinaire, un échantillon de chaque lot est prélevé à des fins d'analyses à l'institut Pasteur et au HCR.*

A la réception, au niveau des usines de production, un échantillon de chaque lot, subit de nouveau les mêmes analyses dans les laboratoires des unités.

7.2 - Contrôle des produits finis

Ces produits subissent des analyses de contrôle de la qualité, aussi bien au niveau des laboratoires des unités qu'à l'institut Pasteur. Tous les documents relatifs à ces contrôles sont conservés auprès des services spécialisés des usines et de la direction technique, mais pas dans les dossiers d'importations.

En conclusion, notre Office déploiera tous les efforts pour améliorer la gestion des approvisionnements qui doit passer nécessairement par une meilleure organisation à laquelle nous nous y attelons constamment, en tenant compte de toutes les remarques consignées dans le rapport de la Cour des comptes. Il reste entendu que l'entreprise ne peut évoluer que dans un contexte économique et financier favorable et se conformer aux profondes mutations que connaît notre pays.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ORELAIT

En réponse à votre note d'insertion sur les approvisionnements en matières premières par les Offices du lait durant l'année 1995, la direction générale de l'ORELAIT rappelle qu'elle a déjà répondu à votre rapport de vérification le 10 décembre 1996.

La présente réponse complémentaire est basée uniquement sur les documents disponibles sans participation du personnel ayant géré ce dossier puisqu'il ne fait plus partie de l'entreprise.

1- Situation actuelle de l'Entreprise ORELAIT

Dans le cadre de la nouvelle réorganisation des Offices du lait, les unités de production ont été érigées en sociétés par action avec toute l'autonomie de gestion. La direction générale a connu une compression d'effectifs en 1997 de près de 85% dans le cadre du départ volontaire et le personnel qui a géré ces dossiers en 1995 ne figure plus dans les effectifs.

Le 1er décembre 1997, le holding agro-alimentaire de base a réalisé une fusion-absorption des Offices de l'Est et de l'Ouest avec l'ORLAC.

Les approvisionnements ont été centralisés au niveau de l'ORLAC

RAPPORT COUR DES COMPTES	DISPOSITIONS ORELAIT
Contrat du 22 mars 1995 portant sur l'achat de 3000 tonnes de matière grasse de lait anhydre (MGLA)	Demande d'ouverture de crédit formulée le 18 juin 1995 auprès de la BADR/Annaba.
Montant total du contrat USD 6.540.000.	Ouverture de crédit confirmée pour USD 6.540.000,00 en faveur du fournisseur valable au 31 décembre 1995.
Prix unitaire de la tonne = 2.180 \$ Calendrier provisoire d'expédition : 3000 T mai à décembre 1995.	Confirmation par télex du 28 août 1995 qu'aucune garantie n'est délivrée au titre du contrat du 02 mars 1995. Résiliation du contrat survenue en octobre 1995 pour la raison suivante : clauses contractuelles non respectées par le fournisseur. Non-respect du calendrier d'expédition ; considère que la mise en vigueur du contrat n'a pas eu lieu. Par télex du 30 octobre 1995 le fournisseur propose à l'ORELAIT de livrer 3000 tonnes de poudre de lait au prix de USD 2.650 la tonne en remplacement de 3000 tonnes de MGLA. Annulation de la lettre de crédit relative audit contrat le 15 novembre 1995. Procédures judiciaires entamées à l'encontre du fournisseur.

2 - Contrat de 3000 t de MGLA

Le dossier qui se trouve au niveau de l'entreprise nous a permis de vous retracer l'historique ci-après :

3 - Recommandations de la Cour des comptes

- Les recommandations de la Cour des comptes ont été prises en considération puisque le Holding a pris la décision de centraliser les achats de poudre de lait et MGLA au niveau de l'ORLAC.
- Un fichier a été créé pour recenser l'ensemble des pays producteurs avec les fournisseurs.

4 - Réflexion générale sur les approvisionnements de matières premières

4.1 - Ouverture des lettres de crédit

Les Offices du lait éprouvent des difficultés en matière d'ouverture des lettres de crédit et cette situation s'aggrave particulièrement quand les stocks ne dépassent pas deux (02) mois de couverture ce qui empêche les offices de profiter de certaines opportunités d'achats (achats favorables).

4.2 - Période d'achats

En effet la période d'octobre à janvier est défavorable, car elle enregistre une forte demande mondiale et il s'agit également de la période de froid, ce qui handicape la production de certains pays.

4.3 - Urgence des achats

Afin d'éviter les achats en urgence nous suggérons les développements des relations bilatérales (inter-pays) avec par exemple la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Hollande, la Pologne en mettant en place un programme d'approvisionnement annuel. Ces pays sont considérés comme les plus grands producteurs.

4.4 - Réception des offres

Nous proposons l'organisation du circuit des réceptions des offres en tenant compte de l'importance des dossiers et du développement du réseau de communication.

4.5 - Système de négociation

En matière d'achats, le système de négociation doit être clarifié à savoir : négociation de gré à gré ou par le biais de la commission.

Nous considérons que cette mission est primordiale pour l'équilibre financier de l'entreprise.

4.6 - Centralisation des achats

En matière d'approvisionnement, nous sommes favorables à la centralisation des achats afin d'éviter la concurrence inter-entreprises et l'augmentation des prix au profit des fournisseurs.

4.7 - Développement des relations avec les ambassades

Un système permanent de relation avec les attachés commerciaux au niveau des ambassades algériennes à l'étranger va permettre la collecte de l'information sur les produits au niveau mondial ainsi que sur la crédibilité des fournisseurs.

De même ces attachés commerciaux conseilleront l'entreprise sur la période favorable en tenant compte durant l'année du climat, de la demande des autres pays etc...

14 - L'ÉCHEC D'UNE OPÉRATION IMMOBILIÈRE INITIÉE PAR L'OFFICE DE PROMOTION ET DE GESTION IMMOBILIÈRE (OPGI) DE LA WILAYA D'ORAN

L'Office de promotion et de gestion immobilière (OPGI) de la wilaya d'Oran, se fondant sur les dispositions de l'ordonnance n° 76.93 du 23 Octobre 1976 et les textes subséquents notamment les décrets n° 85.27 du 5 novembre 1985 et n° 91.147 du 12 mai 1991 qui confèrent principalement aux OPGI la vocation de réaliser des logements sociaux, s'est engagé dans une opération immobilière d'envergure dont le coût prévisionnel était fixé à 630 millions de DA.

Pour n'avoir pas été préalablement entourée de toutes les conditions permettant de la conduire à bon terme, cette opération ambitieuse, loin de correspondre aux capacités financières de l'Office, s'est essentiellement soldée, cinq ans après son lancement, par son abandon et un échec coûteux eu égard au lourd préjudice qui en est résulté.

I - Un mode de financement inadapté

Le programme immobilier inscrit au titre de cette opération comporte un ensemble de 72 projets totalisant 8.588 logements dont 7.197 étaient restés au stade des études et 1.391 retenus en vue de leur réalisation.

Les différents projets devaient être achevés dans des délais s'échelonnant entre 3 mois et 38 mois selon leur consistance.

Pour la concrétisation de ce programme, l'Office s'est adressé, en 1989, à plusieurs banques ainsi qu'à la CNEP pour obtenir les financements nécessaires à la réalisation de cette opération. Compte tenu de la réticence de certains de ces organismes financiers ou le niveau élevé du taux d'intérêt (18 %), l'office a décidé d'engager la réalisation du programme sur ses ressources propres, sans que les gestionnaires n'en réfèrent à leur conseil d'administration et de gestion, comme le prévoit l'article 13 du décret n° 83.200 du 19 mars 1983 précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local.

Ce choix devait rapidement se révéler hasardeux puisqu'il a engendré un déficit de l'ordre de 67 millions de DA au niveau de la seule unité de promotion immobilière, alors que l'assise financière de l'Office était précaire depuis 1989, illustrée par des pertes d'exploitation s'élevant à plus de 43 millions de dinars en 1989 et de 81 millions de dinars en 1993 que la Cour des comptes a eu à relever dans son rapport de vérification de 1995.

II - Des résultats dérisoires

En 1996, soit six (06) années après le lancement de l'opération, 48 projets sur les 72 programmés n'ont pas connu de début d'exécution alors que les études ont été achevées dans leur totalité et payées pour un montant de 39.696.626,92 DA sans qu'elles soient par la suite exploitées. L'initiative prise par l'Office pour vendre ces études a échoué.

A la date du contrôle par la Cour, sur les 24 projets ayant connu un début d'exécution, seuls cinq (05) ont été achevés correspondant à 259 logements sur les 1391 inscrits en réalisation, ce qui représente un taux de 19% ou 3% des 8.588 logements prévus au programme. Le reliquat (19 projets) était soit en voie d'achèvement, soit transféré vers le programme social pour être financé sur fonds du Trésor public, soit abandonné ou à l'arrêt.

III - Irrégularités dans la gestion des marchés

La gestion des marchés conclus par l'OPGI d'Oran dans le cadre de cette opération immobilière a été entachée de nombreuses irrégularités touchant notamment à la facturation, à l'exécution de travaux supplémentaires, ainsi qu'à l'évaluation de certains travaux et aux conditions de résiliation des contrats :

- Non-respect des clauses contractuelles des marchés relatives aux travaux supplémentaires totalisant plus de 81 millions de DA dont le règlement est intervenu en l'absence d'ordres de service les autorisant ou d'avenants les régularisant.
- Surestimation de certains travaux relatifs au projet des 24 logements d'El Ançor, révélée à la suite d'un métré contradictoire demandé par la Cour, ayant donné lieu au paiement d'un trop-perçu de 3.375.245,94 DA sur lequel seul un montant de 1.375.245,94 DA a été remboursé. Cette irrégularité est due à l'absence de contrôle, par les services de l'office, des situations de travaux basées sur des attachements manquant de fiabilité.
- Trop-perçu d'un montant total de 20.350.371,42 DA consécutif à un calcul erroné du montant de l'actualisation et de la révision des prix au titre de quatre marchés relatifs aux projets de Mers El-Kébir, El-Ançor, Es-Sénia et Ain-Turk : détermination de la période révisable à compter du mois de soumission des offres au lieu de la date de démarrage des travaux ou de celle de fin de validité des offres et dans tous les cas en méconnaissance des dispositions des décrets n° 82.145 du 10 avril 1982 (articles 60 et suivants) ou n° 91.434 du 9 novembre 1991 (articles 54 et suivants) auxquels y font référence les marchés de l'Office.
- Paiement indû de la taxe unique globale à la production (TUGP) à raison de 1.562.592,54 DA concernant les trois marchés relatifs aux projets d'Es Sénia, Ain -Beida et Sidi-Maarouf, alors que la loi de finances pour 1986 exclut expressément, en son article 91, du champ d'application de la taxe unique globale à la production (TUGP) "les affaires consistant dans la construction d'immeubles à usage principal d'habitation réalisés par ou pour le compte du souscripteur à des opérations de promotion immobilière...".
- Préjudice occasionné à l'Office au titre du paiement de deux situations de travaux de terrassement entachés de malfaçons, d'un montant de 4.956.683,20 DA au titre du marché conclu en 1992 relatif à la réalisation des voies et réseaux divers (V.R.D) du projet 744 logements de Bir El-Djir qui a été résilié en 1994 aux torts exclusifs de l'entreprise cocontractante sans que la décision y afférente ne soit précédée d'une mise en demeure de cette dernière d'avoir à procéder à la réparation du préjudice subi, en méconnaissance de l'article 97 du décret exécutif n° 91.434 du 09 novembre 1991 auquel se réfère le marché. A la date du contrôle (juillet 1996), les travaux d'achèvement n'ont pas été entrepris.

IV - Créances non recouvrées

La non-exécution des clauses du contrat-type fixant les conditions de cession de logements (20 % à la réservation, 40 % à l'achèvement du gros oeuvre, 20 % à l'achèvement des corps d'état secondaire et 20 % à la remise des clefs) a été à l'origine des créances non recouvrées, évaluées à 190.750.823,29 DA à la date du contrôle, soit 52 % du prix total des logements livrés (369.031.426,97 DA).

L'impréparation et la mauvaise exécution de l'opération immobilière ont ainsi conduit à son échec, non sans se traduire par des irrégularités et conséquences financières.

Se fondant sur les constations établies dans le cadre de la procédure contradictoire, la Cour recommande ce qui suit :

1 - Concernant la maturation du projet

- de procéder à des études approfondies prenant en compte :

- . la connaissance précise des ensembles immobiliers à réaliser ;
- . les contraintes techniques et autres liées aux terrains d'assiette et au mode de réalisation, de manière à éviter des travaux supplémentaires liés à l'insuffisance des études ;
- . le coût prévisionnel des immeubles à réaliser ;
- . le plan de financement (capacité d'autofinancement, engagement ferme des organismes financiers, engagement ferme des acquéreurs...) ;

- d'établir une planification rigoureuse en matière d'études et de réalisation (la réception des études et le début d'exécution des travaux doivent être aussi rapprochés que possible de manière à éviter des écarts entre les coûts prévisionnels et les coûts en vigueur au moment de la réalisation).

2 - Concernant les marchés de réalisation

- de mettre en place une procédure adaptée de passation et d'exécution des marchés qui préserve les intérêts de l'Office, de s'y conformer scrupuleusement. Dans le cas où l'OPGI adopte la réglementation des marchés publics en vigueur, chaque marché doit comporter, de façon non équivoque, l'obligation de s'y conformer ;

- d'opérer un suivi constant et rigoureux notamment sur les plans technique et financier. Un soin particulier doit être apporté lors de l'établissement des attachements, ou contrôle des situations de travaux, notamment en ce qui concerne l'aspect fiscal (exonération ou taux applicable pour la TVA ...) ;

- de faire rectifier, par les entreprises réalisatrices, les malfaçons ou d'obtenir réparation du préjudice subi par tous les voies et moyens de droit.

3 - Concernant le recouvrement des montants dus par les acquéreurs

- de respecter les termes du contrat de vente-type définissant les droits et obligations de chacune des parties ;

- de s'assurer que les échéances de paiement prévues par le contrat de vente-type sont respectées et de mettre en oeuvre tous les voies et moyens de droit à l'encontre des récalcitrants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OPGI D'ORAN

Additionnellement à ma correspondance transmise en juin 1997, ma présente réponse sera orientée dans le même sens que la première, retracant l'évolution du dossier de la promotion immobilière depuis le 25 septembre 1994, date de mon installation en qualité de Directeur Général de l'OPGI d'Oran, elle relatera également toutes les mesures et démarches entreprises en vue d'atténuer les insuffisances, relancer les différents projets et répondre au mieux aux revendications des réservataires disposant de documents qui engagent l'Office.

En effet, j'ai étalé avec détail et par point dans mon premier rapport tout ce qui était possible d'entreprendre pour combler les insuffisances relevées, ma présente réponse se limitera aux points soulevés par votre note d'insertion et dans le même ordre.

I - Mode de financement inadapté

Ce point étant la première étape du dossier intervenu avant le 4ème trimestre 1994 ne peut être commenté que par le responsable qui était en poste à cette période.

II - Des résultats dérisoires

Subissant ces résultats, l'Office devait-il à la fin de 1994 marquer une halte et réfléchir sur le fait de continuer dans la même direction ou prendre des mesures qui tendent à privilégier le fonctionnement de l'Office, la deuxième solution a été retenue quand bien même que quelques projets (40 logements A.Turck-23 Villas Es.Sénia) ont continué à courir pour raisons d'engagement avec les réservataires et de rentabilité (ces projets étaient en voie d'achèvement, même les clés remises aux réservataires).

III - Irrégularités dans la gestion des marchés et créances non recouvrées

Ces irrégularités ont conduit l'actuelle direction de l'office à soumettre le dossier de la promotion immobilière à son conseil d'administration après qu'un avocat conseil ait étudié le dossier et tiré les premières conclusions suite aux contacts qu'il a eus avec les réservataires.

Les orientations du conseil d'administration ont, devant le refus des réservataires de répondre aux mises en demeure de l'avocat, été l'engagement des poursuites judiciaires et la récupération des créances par toutes les voies légales. A présent et pour un premier dossier (23 villas Es-sénia), la justice a conclu à la désignation d'un expert, le reste des dossiers sont en cours d'instruction.

Par ailleurs, le conseil d'administration a donné l'avantage à ceux qui optent pour la location vente sur une durée de 10 à 15 ans à condition de payer le prix de revient indexé à 10% d'intérêt.

Concernant la gestion des marchés et en vue d'assainir la situation qui s'en est suivie et pour une approche réglementaire, l'OPGI d'Oran vient de lancer une opération de séparation de la comptabilité de la promotion immobilière de celle de l'exploitation inhérente.

A ce titre, un bureau d'études a été engagé ayant pour mission d'arrêter les bilans des exercices des années 1990 à 1995 dans ladite option et de procéder à une analyse approfondie afin de permettre de cerner avec exactitude :

- la comptabilité des coûts par projet réalisé, en réalisation ou en étude ;
- la détermination de l'impact fiscal ayant trait d'une part au travaux et d'autre part à la vente ;
- la détermination de la créance restant à recouvrer après déduction des remboursements.

Parallèlement à cela, l'Office est en train de procéder à des vérifications réglementaires des irrégularités dans l'actualisation, la révision des prix et la TUGP, par dossier, ainsi que la saisie des entreprises pour redressement et récupération des sommes indûment versées.

A signaler, par ailleurs, que pour les points précis concernant :

- les 24 logements El-Ançor, l'échéancier de remboursement établi avec l'entreprise est respecté. Dans tous les cas la somme sera totalement récupérée à la fin de l'année en cours et au maximum. ;

- les conséquences de la résiliation du marché VRD, 744 logements à Bir-El-Djir et après adoption par le conseil d'administration, l'initiation d'une opération de promotion foncière, dans sa séance du 21 janvier 1997, les terrassements réalisés sur les voies ont été utilisés dans le cadre de la réalisation des diverses commodités du futur lotissement.

Aussi, d'autres mesures prises pour redresser les distorsions constatées ou induites par la situation dans laquelle se trouvait le dossier de promotion immobilière à la fin de l'année 1994 se concrétisent au fur et à mesure tel l'exemple de 100 logements USTO repris par l'unité de réalisation de l'Office et dont l'achèvement est prévu pour décembre 1998, les 40 logements DRIM Hassi-Ben-Okba et le reliquat sur 124 Aïn-El-Beida réceptionnés, 100 logements Aïn-El-Turck DRIM repris pour un délai ne dépassant pas la fin de l'année en cours, les 84 villas Hassi-Ben-Okba, proposées à la vente en l'état par voie de presse etc... .

Tels sont les démarches et résultats obtenus par l'Office en prévision d'assainir un dossier que l'actuelle direction a subi, et, par là-même, défendre l'intérêt et la crédibilité de l'OPGI.

15 - LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE DE LA BANQUE EXTÉRIEURE D'ALGÉRIE

La qualité de la gestion d'un organisme est fortement liée, entre autres, à la pertinence et à l'efficacité de ses systèmes de contrôle interne. Ceux-ci recouvrent l'ensemble du dispositif organisationnel et des procédures propres à garantir une saine gestion des activités et prévenir ou tout au moins déceler sans retard les éventuels écarts par rapport aux normes et aux objectifs, les dysfonctionnements des services, le non-respect des règles édictées et les éventuelles erreurs et fraudes. Aussi, a-t-il paru judicieux à la Cour d'inscrire dans son programme d'activité pour 1996 l'évaluation des systèmes de contrôle interne d'une grande banque publique, en l'occurrence la Banque Extérieure d'Algérie (BEA).

En application des lois du 12 janvier 1988 relatives aux réformes économiques, la BEA a été transformée en société par actions le 5 février 1989 avec un capital social initialement fixé à 1,6 milliard de DA. Dans le cadre de la recapitalisation des banques, ce capital a été porté à 5,6 milliards de DA en 1995 grâce à un apport de 4 milliards de DA versés par le Trésor. Sa clientèle est essentiellement constituée d'entreprises du secteur public, les financements consentis aux entreprises du secteur privé ne dépassant guère 6% des emplois globaux. Son réseau est composé de 73 agences dont 9 sur site clientèle, réparties entre cinq (5) unités régionales. Ses effectifs atteignaient, à fin 1995, 3550 agents dont près du tiers exerce au niveau du siège. Les personnels "cadre" et "maîtrise" représentent respectivement 33% et 22% de ces effectifs.

Sa situation financière se caractérise essentiellement par un coefficient de couverture des risques inférieur à la norme requise et un déséquilibre chronique de la situation de trésorerie. La banque est ainsi contrainte de recourir massivement au refinancement auprès de la Banque d'Algérie, parfois à des conditions de taux qui grèvent lourdement sa marge bénéficiaire et ses résultats de fin d'exercice.

Si cette situation tire en partie son origine des contraintes de l'environnement dans lequel évolue la banque, elle s'explique également par les dysfonctionnements et insuffisances entachant la gestion et la conduite des affaires et particulièrement les systèmes de contrôle interne. De l'avis même de la structure chargée du suivi de la trésorerie, les difficultés rencontrées sont en partie dues à l'ampleur des crédits non autorisés ou accordés en dépassement des autorisations délivrées, ainsi qu'à l'inefficacité, voire à l'inaction des structures chargées de suivre et de contrôler les engagements de la banque.

Au titre de ses travaux d'évaluation, menés du 03 mars au 30 juin 1996, la Cour a exploité les rapports d'audit et d'inspection mis à sa disposition et procédé à des sondages auprès de certaines structures choisies pour le rôle déterminant qu'elles sont censées jouer en matière de contrôle interne. Les mesures inscrites au plan de redressement adopté à la fin de l'année 1995 n'ont pu être prises en considération, dès lors que leur mise en oeuvre, bien qu'entamée dès 1996 n'est devenue opérationnelle, selon les réponses reçues, qu'à compter du mois de juillet de la même année et qu'elle se poursuivait encore en avril 1997.

Les investigations ainsi opérées ont permis à la Cour d'identifier de nombreuses insuffisances touchant particulièrement l'organisation des services, les procédures, l'exercice des contrôles hiérarchiques et fonctionnels, la conduite des activités d'inspection et l'exploitation de leurs résultats.

I -L'organisation et les procédures

1- Les insuffisances dans l'organisation et le fonctionnement des services

1.1 - Manque de rigueur dans l'organisation des services

Bien qu'étant un instrument essentiel pour la bonne organisation des services et une claire répartition des tâches et des responsabilités, l'organigramme de la banque, tel qu'arrêté au 31 décembre 1992, n'a été que partiellement appliqué. Ainsi, la décision prise en 1988 de mettre en place deux directions, l'une chargée des engagements des grandes entreprises et l'autre des engagements des petites et moyennes entreprises, en remplacement des directions antérieurement chargées des secteurs public et privé, n'a pas été suivie d'une redéfinition effective des domaines d'intervention des nouvelles directions mises en place.

La direction des engagements des grandes entreprises (DEGE) ne s'occupe en réalité que des entreprises du secteur public, et la direction des engagements des petites et moyennes entreprises (DEPME) ne s'occupe que des entreprises du secteur privé. Dans le même ordre d'idées, il a été constaté que la direction de l'organisation et de l'informatique (DOI) qui devait comprendre en son sein deux départements, l'un chargé de l'organisation et l'autre de l'informatique, n'a en fait fonctionné qu'avec ce dernier.

La Cour a par ailleurs constaté que la direction des opérations avec l'étranger qui devait comprendre des départements et des secteurs spécialisés n'est organisée qu'en services rattachés directement au directeur central.

Enfin, l'organigramme adopté traduit une insuffisante prise en charge de certaines fonctions importantes pour le bon fonctionnement de la banque et le développement de ses activités. A titre illustratif, peuvent être cités les cas de la promotion des échanges commerciaux et notamment des exportations, du suivi des filiales et des participations, et du suivi des marchés monétaires et financiers qui ne sont pas suffisamment, sinon nullement prises en charge au niveau des directions concernées. Dans le même ordre d'idées, la Cour a également relevé la prédominance des fonctions administratives au détriment des fonctions commerciales et marketing, sans lesquelles pourtant la banque ne peut espérer ni un développement significatif de ses activités, ni un renforcement de sa position dans le marché.

1.2 - Insuffisances dans la qualification et l'allocation des ressources humaines

La conduite et le développement des activités de la banque devaient se traduire par un intérêt particulier à la qualification et à l'allocation adéquate des ressources humaines. Les cadres et agents de la banque devraient justifier, chacun en fonction des activités qui lui sont confiées, d'un professionnalisme à la hauteur de la complexité technique du métier de banquier.

La répartition des effectifs entre les structures de la banque, notamment au niveau du siège, révèle que des effectifs relativement importants (78%) sont affectés aux fonctions dites de support (moyens généraux, ressources humaines, comptabilité, secrétariat...) au détriment des fonctions opérationnelles liées directement à l'activité proprement bancaire (relations avec la clientèle, engagements, trésorerie, gestion des moyens de paiement...). Certaines fonctions stratégiques, essentielles pour permettre à la banque de s'adapter progressivement à un environnement concurrentiel, sont soit inexistantes (absence de la fonction organisation au sein de la DOI), soit insuffisamment dotées en personnel (marketing, commercial, contrôle de gestion, engagements...).

Si le taux du personnel d'encadrement atteignait, à fin 1995, le niveau de 32,5% des effectifs globaux, un grand nombre d'agents classés dans la catégorie "cadres" n'exerçait en fait que des activités ressortissant normalement aux personnels de catégories inférieures. En effet, certains agents de niveau "cadre" n'ont que peu, voire pas du tout, de responsabilités hiérarchiques et sont souvent employés à des tâches administratives ou d'exécution, en particulier à la direction des opérations avec l'étranger (DOE), à la direction de la comptabilité et de la trésorerie (DCT) ou à la DOI où les activités quotidiennes qui leur sont confiées, consistent essentiellement en des opérations de saisie ou de contrôles administratifs et comptables, simples et répétitives.

L'examen des profils des cadres et agents fait apparaître par ailleurs qu'un grand nombre ne justifient pas d'une formation technique approfondie, mais seulement d'une formation essentiellement acquise sur le tas. Une telle formation ne semble pas toujours suffisante pour leur permettre d'exercer pleinement les tâches et responsabilités qui leur sont confiées. L'absence d'une politique de gestion des ressources humaines basée sur une prévision rigoureuse tenant compte des besoins réels, s'est traduite par une inadéquation, tant quantitative que qualitative, des moyens humains avec la nature et la charge des travaux.

Certes, la BEA, consciente de la nécessité d'offrir à son personnel la possibilité d'élever ses capacités professionnelles, a engagé des actions de formation et de perfectionnement, mais qui demeurent insuffisantes pour résorber les déficits qualitatifs enregistrés. Les formations organisées pour faire accéder les agents et cadres aux diplômes répondant le mieux aux besoins de la banque (CAP, BP et DES) n'atteignent pas les résultats escomptés, par manque de motivation des personnels concernés, "d'encouragement et d'incitation à l'amélioration du niveau professionnel". En outre, les formations organisées ont paru insuffisamment ciblées et les enseignements effectivement dispensés en décalage par rapport aux programmes initialement arrêtés.

1.3 - Insuffisance des moyens matériels et dispersion des locaux

Les moyens matériels dont disposent les différentes structures de la banque s'avèrent parfois insuffisants au regard des besoins exprimés, faisant ainsi obstacle à une prise en charge correcte des opérations bancaires. Des équipements tels que les machines à compter les billets, indispensables pour la sécurité et la célérité des opérations de dépôts et de retraits de fonds, ne sont pas toujours mis à la disposition des agents pour lesquels l'usage d'un tel matériel est nécessaire.

Par ailleurs, la dispersion géographique ou, dans certains cas, la mauvaise répartition des infrastructures disponibles, constituent également un obstacle non négligeable à l'exercice efficient des activités des différents services.

En outre, l'exiguité des locaux ne permet ni l'installation de l'ensemble des services et des personnels, ni l'accueil de la clientèle dans des conditions satisfaisantes. La concentration des trois importantes directions centrales dans deux étages d'un immeuble qui abrite également la plus grande agence de la banque, est assez illustrative à cet égard.

En termes d'implantation géographique, les services du siège sont dispersés sur un grand nombre de sites, au surplus éloignés les uns des autres : direction générale à Hydra, inspection générale à El-Biar, direction du contentieux à Bains-Romains, direction de la comptabilité et de la trésorerie à Hussein-Dey, directions centrales à Alger-centre (Amirouche) et centre d'archives à Khémis-Miliana (wilaya de Chlef). Une telle dispersion affecte inévitablement la qualité de la coordination interne et la circulation de l'information

entre les structures. L'archivage des pièces comptables de la DCT à Khémis-Miliana constitue une source de lenteur extrême dans le processus des prise en charge des réclamations de la clientèle ou dans la recherche des pièces comptables nécessaires à l'apurement de certaines opérations, notamment des suspens.

2 - Les faiblesses dans les procédures et le système d'information

Un des objectifs du contrôle interne est de garantir, à travers des procédures précises et un système d'information performant, le fonctionnement régulier des services et la production d'une information comptable fiable et complète. Sur ce plan, les insuffisances relevées portent sur l'absence de manuels de procédures de gestion comptable pour certaines opérations en particulier, sur les limites du système informatique, inadapté et peu performant, et sur l'archaïsme du système d'information comptable dans son ensemble.

2.1 - Lacunes dans les procédures

La banque ne s'est pas dotée de l'ensemble des manuels et notes précisant les procédures applicables par les structures ni de moyens efficaces pour s'assurer de la stricte application de celles édictées. Au niveau de plusieurs structures, les procédures suivies résultait plus des usages que de dispositions expresses consignées dans des manuels spécialement élaborés et diffusés à cet effet. En raison de telles lacunes, les agents ne sont pas en mesure de traiter les opérations de manière uniforme et avec le maximum de garantie de régularité, de sécurité et de transparence. Ces insuffisances ont eu des conséquences négatives sur la bonne exécution des opérations et ont rendu possibles, pour une grande partie, les anomalies et irrégularités ayant pu entacher la gestion.

La BEA n'a pas pourvu les exploitants d'un canevas standard d'analyse de dossiers, fondé sur les objectifs de rentabilité et le niveau de solvabilité des clients. Un tel canevas est pourtant indispensable pour l'étude rigoureuse des demandes de crédit introduites par la clientèle.

Au plan des contrôles comptables, les procédures suivies par la DCT ont péché pendant longtemps par leurs insuffisances. C'est ainsi, par exemple, que les rapprochements des comptes de la banque avec ses correspondants n'étaient pas systématiquement opérés à la fin de chaque mois. Les retards enregistrés atteignaient, dans certains cas, plusieurs mois. Les correspondants ne transmettaient pas régulièrement les extraits de comptes et ne faisaient pas l'objet de relance par les agences concernées. Quant aux rapprochements effectués, ils ne donnaient pas systématiquement lieu à une supervision par les chefs de services concernés au niveau de la DCT.

Enfin, les agences ne disposaient d'aucune procédure formalisée pour la recherche et l'apurement des suspens mis en évidence par les services de la DCT.

Ce n'est que fin 1995 que la banque semble avoir pris la mesure exacte des lacunes et du retard qu'elle a accumulés en la matière. D'importantes mesures d'organisation ont été prises à partir de cette date pour élaborer et diffuser à toutes les structures de la banque des notes de procédure assorties de leurs modalités d'application, introduire à terme l'usage de l'outil informatique pour le traitement de l'ensemble des opérations bancaires et assainir les comptes.

2.2 - Imperfection du système d'information

2.2.1 - Un système informatique limité

Les limites du système informatique, à vocation essentiellement comptable, ont fait obstacle au traitement et au suivi des opérations exécutées par les différentes structures. Elles expliquent, en partie, l'évolution des suspens comptables et les difficultés de leur résorption.

Il a été notamment constaté que les données transmises à la direction de la comptabilité et de la trésorerie (DCT) par les agences non encore informatisées, ne font l'objet que d'un contrôle en agence et d'un autre, après saisie au niveau des services informatiques (DOI). Aucun rapprochement n'est opéré pour s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des données prises en charge. De telles insuffisances peuvent affecter la fiabilité des états financiers.

En application des recommandations formulées à l'issue de l'audit institutionnel et financier dont a récemment fait l'objet la banque, un programme de réaménagement du système informatique a été lancé en 1996.

2.2.2 - Lacunes dans la circulation de l'information

En l'absence d'un système informatique adapté aux besoins de la banque, la qualité de la circulation de l'information entre les différentes structures revêt une importance capitale.

L'information dont doit disposer le réseau pour prendre en charge dans les meilleures conditions de régularité et d'efficacité ses activités, ne fait pas l'objet d'une diffusion systématique ou n'est diffusée qu'avec retard. La non-diffusion ou la diffusion tardive des textes nouveaux relatifs à la réglementation du commerce extérieur, par exemple, rend possible la prise en charge d'opérations irrégulières ou génère des lenteurs pouvant occasionner des pertes de clientèles.

De même, l'introduction récente d'un système automatisé (Swift) pour le transfert et le rapatriement des fonds n'a pas eu toutes les retombées qui étaient attendues en terme de fiabilité et de célérité des opérations. Les structures concernées continuaient à produire, à chaque phase d'une opération, divers documents sur la base d'un double traitement manuel et informatique, ce dernier n'étant que la simple transcription de l'opération sur machine sans traitement particulier.

En outre, la communication des informations permettant d'opérer les rapprochements nécessaires ne s'effectue qu'avec retard. Certaines pièces comptables ne sont pas régulièrement transmises par les structures qui les établissent ou les détiennent aux structures qui devraient impérativement les recevoir. Les retards pouvaient atteindre une année.

A titre d'exemple, certaines agences ne faisaient pas systématiquement parvenir à la DCT les extraits de comptes qu'elles recevaient de leurs correspondants, empêchant cette direction d'opérer les centralisations et les rapprochements comptables nécessaires.

Ces carences sont l'une des causes principales du poids atteint par les comptes de régularisation (30 % du bilan au 31 décembre 1995) et du volume excessif des suspens comptables.

Les insuffisances relevées aux plans de l'organisation, des procédures et du système d'information sont aggravées par les dysfonctionnements entachant l'exercice des contrôles hiérarchiques et fonctionnels.

II - Les lacunes des contrôles hiérarchiques et fonctionnels

1 - Des contrôles hiérarchiques inefficaces

Des contrôles hiérarchiques sont prévus à plusieurs niveaux pour s'assurer que les services accomplissent régulièrement les missions qui leur sont dévolues. La Cour s'est intéressée de manière particulière aux contrôles relatifs au fonctionnement des agences de la banque qui relèvent de la direction de la coordination du réseau (DCR), relayée par les directions des unités.

Le contrôle dévolu à cette structure est censé s'exercer notamment à travers le suivi des performances des agences et des unités et la détermination des écarts entre les réalisations et les objectifs commerciaux annuellement tracés. A l'issue de ce suivi, la DCR doit prendre, le cas échéant, les mesures correctives indispensables. De même, doit-elle exploiter les rapports d'inspection concernant les agences et suivre l'application des mesures de redressement préconisées.

En pratique, ces missions ne sont que partiellement prises en charge. Le suivi des performances est limité à la seule comparaison des réalisations avec les objectifs et ne donne lieu à aucune analyse des écarts constatés ou à l'identification de leurs causes, ni à aucune mesure corrective concrète pour éléver le niveau des performances.

Quant à l'exploitation des rapports d'inspection, la DCR se limite à en communiquer les résultats aux unités concernées, sans les assortir des injonctions et mesures de redressement indispensables. C'est ainsi que les mêmes situations signalées persistent durant plusieurs années.

Au niveau régional, l'unité constitue l'organe décentralisé d'animation, de coordination et de contrôle. Elle est statutairement chargée d'exercer un contrôle global et permanent sur les agences qui lui sont rattachées en vue, notamment, de s'assurer de la régularité et de la conformité de leurs opérations avec les prescriptions régissant les opérations bancaires, du respect des procédures internes, de la régularité des mouvements des comptes de la clientèle, de l'exhaustivité et de la fiabilité des enregistrements comptables etc... Ce contrôle s'impose d'autant plus que l'agence se trouve en rapport direct et permanent avec l'ensemble de la clientèle de la banque dont elle gère les opérations.

En dépit de toutes ces prérogatives, et vu le nombre élevé des anomalies et insuffisances signalées parfois de manière répétitive dans les rapports de contrôle ou d'inspection, force est de conclure à l'inefficacité, voire à l'ineffectivité du contrôle hiérarchique exercé par les unités.

Faute d'un contrôle hiérarchique efficace, les agences dépassent parfois leurs prérogatives et agissent en dehors des règles établies. Les nombreuses anomalies relevées dans la gestion du crédit et des opérations de commerce extérieur tirent en partie leur origine dans les lacunes entachant ce contrôle.

2 - Des contrôles fonctionnels inopérants

Le suivi et le contrôle des engagements de la banque relève de deux directions centrales en particulier, celle chargée des engagements des grandes entreprises du secteur public (DEGE) et celle chargée des engagements des petites et moyennes entreprises relevant du secteur privé (DEPME). La Cour s'est intéressée en particulier aux conditions dans lesquelles la DEPME s'acquitte de ses missions.

Cette direction doit, dans le cadre de ses attributions, s'assurer de la diffusion des règles, procédures et supports de prise en charge des interventions de la banque en direction des PME et du suivi de leur application, de participer au contrôle a posteriori des engagements des PME et faire prendre toutes mesures pour limiter les risques de la banque. Elle doit enfin veiller à la régularité des crédits et au respect des autorisations accordées.

De l'exploitation des rapports de l'inspection générale, il ressort que cette direction n'exerce ses missions que de manière très imparfaite:

- contrôle à distance non-performant dans la mesure où elle se limite à signaler les comptes en dépassement sur autorisation ou en situation irrégulière, sans toujours se préoccuper des mesures correctives à prendre pour y remédier ou empêcher leur renouvellement;
- limitation des contrôles effectués à quelques aspects seulement de l'activité des agences, aucun contrôle n'étant exercé sur certaines formes de crédit comme les cautions, avals, crédocs, crédits extérieurs, etc;
- absence totale de suivi des conditions de prise en charge par les agences concernées des mesures de redressement éventuellement préconisées par les services d'inspection.

Pour reprendre les termes de l'inspection générale de la BEA "la DEPME semble se confiner dans un rôle attentiste et évite de faire des propositions concrètes qui permettraient à la direction générale de prendre des mesures strictes tendant à discipliner les agences et à les amener à agir dans le sens des dispositions réglementaires".

III - Des activités d'inspection insuffisantes et peu efficaces

Les activités d'inspection sont confiées à la direction de l'inspection générale, structure directement rattachée à la présidence de la banque. L'extension du réseau et l'accroissement du volume et du nombre des opérations traitées ont rendu nécessaire la déconcentration de ses activités et la mise en place de structures d'inspection régionales. L'examen des activités et des conditions de fonctionnement de ces structures a révélé des insuffisances inhérentes à la programmation des interventions, aux moyens mis en oeuvre et à l'exploitation efficiente des résultats dégagés.

1 - Prépondérance des missions hors-programme

Les inspections générale et régionales ont pour missions statutaires le suivi de l'application de la politique générale édictée, le contrôle sur place et à distance de l'ensemble des structures, la vérification de l'application des procédures, l'appréciation des conditions d'évaluation des risques, l'émission d'avis et de propositions et l'exécution de toutes missions ponctuelles et urgentes à la demande de la présidence de la banque.

Dans ce cadre, les inspections doivent, pour l'essentiel, être menées conformément à un programme annuel approuvé par le président directeur général (PDG). De l'examen du rapport d'activités de ces structures, il ressort que les missions hors-programmes sont prépondérantes. Une telle situation a été justifiée par le nombre des anomalies signalées et des réclamations déposées par la clientèle. Les objectifs visés à travers les programmes annuels adoptés en début de période ne sont de ce fait que rarement atteints.

2 - Des moyens d'intervention limités

Pour accomplir leur mission, les inspections générale et régionales disposaient à fin 1995 d'un effectif de 46 agents dont 36 cadres, soit 1,3% de l'effectif global de la banque et 3,1% de l'effectif des cadres. Si ce nombre apparaît, en proportion, loin d'être négligeable, sa répartition reste cependant assez déséquilibrée. L'effectif est en effet concentré pour plus de la moitié au niveau de l'inspection centrale à Alger (25 personnes dont 20 cadres) et dans une moindre mesure au niveau de l'inspection régionale d'Oran (10 personnes dont 8 cadres). A elles seules, ces deux structures réunissent 76% de l'effectif. L'ensemble des autres services d'inspection (Est, Centre, Sud et Blida) ne disposent, tous réunis, que d'un maigre effectif, soit 11 agents dont 8 cadres.

Au plan des moyens matériels, l'inspection générale travaillait dans des conditions peu satisfaisantes. A l'instar des autres directions, elle était confrontée jusqu'en 1996 à l'exiguïté des locaux et à l'insuffisance des moyens. En juillet 1996, des locaux plus spacieux lui ont été attribués.

3 - Exploitation insuffisante des résultats des investigations

Les rapports d'inspection sont communiqués à l'ensemble des organes et structures concernés. Ceux-ci doivent y apporter les réponses et justifications nécessaires et prendre les mesures correctives relevant de leurs compétences. Les rapports d'inspection relatifs aux agences sont ainsi adressés au directeur général-adjoint chargé de l'exploitation, à la direction de la coordination du réseau et à la direction de l'unité régionale dont relève l'agence contrôlée. Les carences et anomalies de gestion jugées graves sont mises en évidence dans l'annexe du rapport établi et signalées immédiatement aux structures hiérarchiques concernées auxquelles incombe la charge de mettre en oeuvre la procédure disciplinaire éventuelle.

Par ailleurs, une synthèse de toutes les anomalies constatées, assortie des propositions des mesures correctives et de recommandations, est établie par l'inspection générale à l'intention de la présidence de la banque. Le suivi de l'application des mesures de redressement et des recommandations incombe à l'inspection générale.

En pratique, les agences et les autres structures contrôlées ne répondaient pas toujours aux rapports que leur adressait l'inspection. Lorsqu'elles répondaient, elles se limitaient souvent à signaler la régularisation des anomalies relevées. Les raisons qui les ont engendrées ou les mesures prises ou à prendre pour éviter à l'avenir leur reproduction ne sont pas évoquées.

En dépit des correspondances adressées par l'inspection aux différentes agences et des recommandations insistantes qui leur sont faites pour donner suite aux constatations faites par les structures d'inspection ou de contrôle, notamment la commission bancaire, les mêmes anomalies continuent à se reproduire.

IV - Conséquences des insuffisances du système de contrôle interne

1 - Impact sur les états financiers

Les lacunes entachant l'apurement des comptes de liaison et d'attente et l'absence ou les retards enregistrés dans les travaux de rapprochement comptable, notamment entre les soldes figurant sur les comptes de la banque et ceux figurant dans les comptes des correspondants, font peser une incertitude majeure sur la fiabilité des états financiers. De telles lacunes ne permettent pas de détecter à temps les éventuels suspens qui existeraient. Une fois apurés, ces suspens peuvent avoir un impact significatif sur les états financiers.

Les incertitudes pesant sur l'exactitude et la fiabilité des comptes n'ont d'ailleurs pas permis aux commissaires aux comptes de les revêtir de leur certification depuis l'exercice 1994.

2 - Anomalies et irrégularités dans la gestion des crédits

En raison des insuffisances multiples entachant l'exercice du contrôle interne, la distribution du crédit ne s'effectue pas suivant l'orthodoxie et les règles devant prévaloir en la matière. Les anomalies et irrégularités les plus fréquentes rapportées par les rapports d'inspection et de contrôle sont essentiellement :

- le non-respect des attributions des comités de crédit : des crédits relevant normalement de la compétence du comité de crédit siégeant au niveau de l'agence ont été autorisés soit par le seul directeur de l'agence, soit par des structures hiérarchiquement supérieures. Dans les deux cas, les procédures internes ne sont pas respectées ;

- les lacunes dans la constitution des dossiers de crédit et octroi de concours financiers en l'absence de dossiers : les dossiers constitués sont très souvent incomplets en ce sens qu'ils ne comportent pas l'ensemble des pièces normalement requises, telles que les documents comptables relatifs aux entreprises clientes ou les tickets d'autorisation. Des contrôles effectués par la commission bancaire, notamment auprès des agences de Tiaret, Chlef et Laghouat ont permis de constater que les dossiers de l'espèce représentaient respectivement 66%, 58% et 81% des dossiers examinés. De même, des cas ont été relevés où les comptes de certains clients présentaient des soldes débiteurs importants sans que le moindre dossier n'ait été préalablement constitué. C'est notamment le cas de certains clients domiciliés dans des agences à El-Oued et Oran, dont les comptes ont pu afficher des soldes débiteurs atteignant jusqu'à 2 millions de DA sans que les dossiers réglementaires n'aient été constitués ;

- l'octroi de crédits sans autorisation préalable ou en dépassement des autorisations accordées : la commission bancaire a pu constater au niveau d'une agence à Blida que sur une masse totale de crédits d'un peu plus de 207 millions de DA accordés à des opérateurs du secteur privé, plus de 88 millions n'étaient pas autorisés. Les dépassements constatés par les structures d'inspection internes à la BEA ont pu atteindre jusqu'à trois fois le montant de l'autorisation accordée. Pour un découvert autorisé de 350.000 DA, le solde débiteur d'un client a atteint plus d'un million de DA. De même, une entreprise domiciliée auprès d'une agence à l'Ouest du pays a pu bénéficier, à la seule initiative des responsables de ladite agence, d'un financement de plus de 5,2 millions de DA, et ce malgré l'opposition de la direction centrale compétente (DEPME) qui avait ordonné de limiter les engagements globaux vis-à-vis de cette relation à moins d'un million de DA ;

- l'absence de recueil des garanties : des crédits ont été octroyés sans que les garanties ne soient régulièrement recueillies, exposant la banque aux risques d'insolvabilité de ses débiteurs (détention, à titre de garantie, de bons de caisse, mais sans le nantissement nécessaire, "hypothèques" non appuyées des titres de propriété afférents aux biens immobiliers donnés en garantie, détention de garanties sans que ne soit connue leur valeur réelle,...). Au niveau de deux agences de l'Ouest du pays, deux clients ont bénéficié de crédits s'élevant respectivement à 750.000 et 3 millions de DA sans qu'aucune garantie n'ait été préalablement recueillie. De même, un client domicilié dans une agence à Sétif a pu bénéficier, pour le financement de son entreprise de travaux publics, d'une autorisation de crédit pour une ligne d'avance de 1 million de DA et une ligne de cautions administratives pour 900.000 DA alors qu'il n'a fourni en guise de garanties, qu'une simple attestation délivrée par le wali, présentée comme une promesse d'attribution d'un marché public ;

- le manque de rigueur dans l'évaluation des risques : en l'absence d'une méthodologie standard d'analyse des demandes de crédit, l'étude des dossiers fournis à l'appui des demandes présentées n'était pas toujours faite avec la rigueur souhaitable. La banque a ainsi été parfois amenée à accepter des financements qui auraient dû être refusés. L'étude de dossiers, faite sur la base de documents comptables incomplets, peu fiables et non certifiés par des auditeurs externes agréés, ne pouvait prémunir la banque contre les risques que représentaient certains clients. Le compte d'une entreprise activant dans le secteur de l'industrie laitière, cliente d'une agence de l'Est du pays, présentait à fin 1995 un solde débiteur de plus de 2 millions de DA alors qu'à la date de l'octroi du crédit, en 1991, ses dettes représentaient déjà 92% du passif de son bilan. Le compte d'une autre entreprise, spécialisée dans la construction de remorques et de bennes, cliente de la même agence, est arrivé à présenter un solde débiteur de près de 1,3 million de DA alors que ses dettes représentaient, au moment même de l'introduction de la demande, plus de 80% du passif du bilan ;

- les défaillances dans le suivi des recouvrements : malgré l'arrivée à échéance des financements accordés et les défaillances de nombreux débiteurs, le suivi des dossiers ne s'opère pas avec toute la diligence et la rigueur souhaitables. La banque ne peut ainsi engager à temps les procédures requises pour récupérer son dû et sauvegarder ses intérêts. Ces lacunes expliquent l'ampleur et l'ancienneté de certaines créances impayées et le lourd contentieux accumulé par la banque. Celle-ci est même mise, dans certains cas, dans l'impossibilité de faire jouer les garanties recueillies, certaines étant atteintes par la prescription. Il a même été constaté que l'ouverture des dossiers contentieux ne se faisait le plus souvent que suite à des événements particuliers tels que le changement de responsables au niveau des agences, la manifestation de créanciers privilégiés ou l'annonce, par voie de presse, d'une vente sur saisie d'un bien immobilier appartenant au débiteur.

3 - Insuffisances dans la gestion des opérations de commerce extérieur

Les déficiences caractérisant la coordination et la circulation des informations entre les directions centrales et les agences, ainsi que le manque de rigueur dans l'application des règles édictées, font courir à la banque certains risques et expliquent les anomalies relevées dans la gestion des opérations de commerce extérieur :

- risques de double transfert, le premier sur la base de la date d'échéance du paiement et le second sur la base de l'ordre de paiement remis à l'agence par le client concerné;

- décaissements supérieurs aux montants autorisés et des rapatriements de fonds inférieurs aux montants décaissés en ce qui concerne le Fonds de soutien à l'exportation. Un client a pu bénéficier, dans le cadre de ce fonds, d'un financement de 9,5 millions de DA convertibles, supérieur à l'autorisation de la Banque d'Algérie qui ne portait que sur 6 millions de DA. Il n'a procédé à aucun rapatriement de fonds sur ses recettes d'exportation;

- retards dans les opérations de transferts ou dans la couverture dinar des transferts opérés en exécution des contrats domiciliés par la clientèle. Alors que les échéances de remboursement des crédits sont prélevées d'office sur le compte ouvert auprès du correspondant étranger, la ponction de la contre-valeur dinar de l'échéance payée sur le compte du client concerné ne s'opère souvent qu'avec beaucoup de retard. Ce retard équivaut à l'octroi d'un crédit gratuit ;

- lacunes dans la comptabilisation des engagements sur crédits extérieurs en raison du manque de rigueur dans l'application des instructions internes régissant la matière. Les déficiences dans la prise en charge comptable et dans le suivi des cautions sont susceptibles d'engendrer un manque à gagner considérable pour la banque. Elles peuvent également générer une accumulation de suspens sur lesquels des commissions peuvent être prélevées à tort, notamment dans le cas de cautions éteintes mais non régularisées.

- non-respect par les agences agréées des prescriptions des règlements de la Banque d'Algérie n°91/12 et 91/13 du 14 août 1991, relatifs respectivement aux domiciliations des importations et des exportations, notamment en ce qui concerne les diligences qui leur incombent dans le cadre de l'apurement des dossiers domiciliés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA BANQUE EXTÉRIEURE D'ALGÉRIE

Les constatations, observations et appréciations de la Cour appellent de notre part les réponses ci-après qui constituent un condensé, par endroits actualisé, de ma réponse exhaustive transmise à la Cour en date du 24 juillet 1997 suite à son rapport d'évaluation.

Divers diagnostics élaborés par la banque l'ont amené à :

- entamer dès 1988 l'assainissement de ses comptes, notamment inter-sièges,*
- lancer en 1992/1993, une opération spécifique d'évaluation et de maîtrise de son portefeuille "clientèle privée" et partant de ses engagements,*
- arrêter en 1992 un nouveau schéma d'organisation inspiré des premières conclusions de la mission d'audit conduite par un cabinet étranger, sous l'égide de la Banque d'Algérie et sur instructions des pouvoirs publics.*

La mise en oeuvre de ce schéma d'organisation a été toutefois différée suite à deux événements :

- la mission complémentaire d'audit confiée au même cabinet, par les pouvoirs publics (1993/1994).*
- l'élaboration et la mise en oeuvre, sous l'égide de la Banque d'Algérie du "plan institutionnel" découlant du diagnostic et des recommandations de ce même cabinet.*

Ces événements qui s'inscrivent dans le contexte général des réformes économiques entamées par le pays ont permis à la Banque d'élaborer, d'adopter (14 novembre 1995) et de mettre en oeuvre un plan de redressement, conforté par un contrat de performance.

Deux instruments constituant pour la Banque les référents aux actions entreprises en matière d'assainissement des comptes, de refonte de l'organisation et des procédures de modernisation du système d'information, des conditions de travail et de la formation des agents.

S'agissant de la situation financière de l'institution, telle qu'évoquée dans les 2ème et 3ème paragraphes de la note d'insertion, celle-ci relève, à notre sens, de sujétions structurelles d'ordre public, par ailleurs, prises en charge, que des insuffisances relatées, certes réelles au moment du constat, mais néanmoins marginales.

I - L'organisation et les procédures

1 - Les insuffisances dans l'organisation et le fonctionnement des services

1.1 - Manque de rigueur dans l'organisation des services

Une organisation nouvelle et adaptée aux objectifs fixés a été définie, adoptée par le conseil d'administration le 02 janvier 1996 et mise en oeuvre progressivement. Elle est actuellement quasiment-achevée, sous réserves d'ajustements éventuels de détail.

Cette organisation, assise sur des textes précis (décisions réglementaires), définissant les missions, attributions et obligations de chaque entité est articulée autour de six (06) fonctions :

- fonction "Direction générale"
- fonction "Internationale"
- fonction "Engagements"
- fonction "finances et développement"
- fonction "secrétariat général"
- fonction "contrôle"

En outre, le réseau d'exploitation (agences) a été reconfiguré en huit (08) entités régionales en vue de permettre une plus grande redynamisation de la fonction commerciale et un contrôle hiérarchique plus rapproché des agences.

Tous les organismes issus de ce nouveau schéma d'organisation ont été doté, y compris les unités régionales et les agences, d'organigrammes précis et de moyens appropriés à leurs activités.

Dans une phase transitoire, continueront cependant à subsister deux directions centrales des engagements, l'une chargée des grandes entreprises, en totalité à caractère public ou semi-public et l'autre couvrant les petites et moyennes entreprises relevant de fait du secteur privé.

Le maintien de cette dualité nous apparaît pour l'heure, plus adaptée aux réalités économiques de l'Algérie et aux spécificités qui caractérisent les deux secteurs d'activité, eu égard à leurs modes d'organisation et nonobstant l'uniformisation de la législation commerciale les concernant.

Dans cette organisation, les fonctions non couvertes ou insuffisamment prises en charge comme signalées par les magistrats, ont été créées ou renforcées. Nous en citerons :

- la direction du contrôle de gestion,
- la cellule organisation créée en 1995, dotée d'un organigramme précis avec des missions élargies par décision réglementaire 08/DG du 21.7.96,

- la promotion des échanges à travers un département commercial, rattaché à la direction centrale des relations internationales,
- le suivi des filiales et participations à travers un département rattaché à la direction centrale des relations internationales,
- le regroupement de la trésorerie (dinars/devises) au sein d'une direction centrale,
- le département "intermédiation en opérations de bourse", avec salle de marché,
- la cellule assainissement "task-force" rattachée directement à la direction générale,
- la cellule "stratégie",
- la cellule "gestion du bilan",
- la cellule "sécurité".

Par ailleurs, des comités institutionnels chargés d'assister la direction générale et les autres organismes de la banque, dans la définition des politiques et le suivi de leur mise en oeuvre ont été créés courant 1997. Il s'agit :

- du comité "stratégie"
- du comité "informatique"
- du comité "personnel"
- du comité "politique commerciale"
- du comité "crédit"
- du comité "provisions"
- du comité "trésorerie "
- du comité "coordination générale"

1.2 - Insuffisances dans la qualification et l'allocation des ressources humaines

Sans occulter les progrès qui restent certainement à réaliser dans ce domaine par la Banque, les incohérences relevées sont, de notre point de vue, imputables pour une bonne partie :

- aux conditions socio-économiques qui ont prévalu dans notre pays jusqu'à l'avènement des réformes économiques en cours. ;
- au retard accumulé et qui en est la conséquence, en matière de modernisation des systèmes de gestion, de responsabilisation et de mobilité sociale ;
- au faible niveau de qualification existant sur le marché de l'emploi ;
- au recrutement massif d'agents de sécurité imposé par la conjoncture exceptionnelle que traverse notre pays.

Toutefois, les souplesses introduites dans la nouvelle législation du travail, notre nouveau schéma d'organisation, la modernisation en cours du système d'information et le délestage réalisé et/ou envisagé de certaines activités de logistique assurées par la Banque, (gardiennage, entretien, aménagements, etc...), vers des prestataires externes de services, permettront à notre établissement de recentrer ses efforts, au plan des ressources humaines, vers les métiers de base et, notamment, les fonctions nouvellement créées ou insuffisamment pourvues, tout en adaptant les programmes de formation en conséquence.

1.3 - Insuffisance des moyens matériels et dispersion des locaux

Les contraintes réglementaires et les choix qui ont prévalu jusqu'à ces dernières années, en matière d'investissements jugés à caractère administratif, conjugués au marché immobilier limité en matière d'offre de locaux appropriés à notre activité, ont contribué au retard réel accusé dans ce domaine.

Toutefois, de gros efforts ont été entrepris pour améliorer les conditions de travail et équiper les services de la banque, avec une priorité pour les agences et les structures à vocation commerciale et/ou jugées prioritaires.

C'est ainsi que :

- toutes les agences ont été équipées en matériel informatique et machines à compter les billets notamment ;

- trois (03) directions centrales et deux (02) inspections régionales ont bénéficié courant 1996 de locaux convenablement aménagés et équipés à El-Biar ;

- la direction de la comptabilité a été installée, courant 1997 dans un immeuble neuf, présentant toutes les conditions de travail, de sécurité et d'archivage, appartenant en toute propriété à la BEA et basée à El-Harrach, tout en mettant à sa disposition d'autres locaux pour ses archives (Bab-El-Oued et El-Biar). Le centre d'archives de Khemis-Miliana, continuant quant à lui à renfermer et à recevoir les archives "mortes" ou peu sollicitées ;

- un immeuble neuf, propriété de la Banque sise à Dely-Ibrahim, sera réceptionné et équipé courant 1998 et abritera une grande agence, ainsi que les services de la direction régionale "Alger périphérie", créée en 1996 ;

- un immeuble d'envergure, propriété également de la Banque sera réceptionné et équipé, courant 1998 et abritera la direction générale, toutes les structures relevant de la fonction "Internationale" ainsi qu'une agence. Cet immeuble est situé au "ravin de la femme sauvage" Bir Mourad Raïs ;

- la location d'un immeuble important, sis place Emir Abdelkader, a pu être négociée avec "l'ENAP" et devait regrouper plusieurs services centraux, mais a dû être cédé, après son occupation aux pouvoirs publics, pour des besoins urgents.

Ces réalisations d'envergure, ne résoudront certes pas de manière définitive le problème de la dispersion géographique des structures centrales, mais contribueront de manière significative, à améliorer leurs conditions de travail.

2 - Les faiblesses dans les procédures et le système d'information

2.1 - Lacunes dans les procédures

Depuis 1976, la banque a disposé de procédures de traitement des opérations, par le biais des décisions réglementaires, des circulaires, notes et instructions.

Par ailleurs, des manuels de procédures ont été mis à jour, édités et diffusés à l'ensemble des structures dès 1991 (12 volumes-GPI).

De plus et antérieurement à 1995, d'autres outils étaient disponibles dans toutes les structures et notamment, le réseau, tels que le guide du contentieux, le guide des garanties, les guides de contrôle, les procédures écrites, régissant la distribution et les comités de crédit, avec les canevas d'analyse couvrant l'ensemble des cas, les délégations en la matière et les délais de traitement des dossiers aux niveaux agence, régional et central.

Cependant, d'une part, les procédures de contrôle suivies par la comptabilité avaient montré leurs limites et d'autre part, le nombre, la dispersion des textes et le rajeunissement du personnel, caractérisé par une qualification limitée, a amené la banque extérieure d'Algérie, à envisager, dès les années 1990 la refonte globale de tout son système d'information.

2.2 - Imperfection du système d'information

2.2.1 - Un système informatique limité

Effectivement le système en vigueur au niveau de la banque, à vocation essentiellement comptable a atteint ses limites en termes de fiabilité et de capacité de traitement.

Les expériences infructueuses tentées avec des partenaires étrangers visant à construire un système "clés en main", spécifique à la BEA, ont conduit celle-ci à opter pour l'acquisition d'un progiciel bancaire modulaire "Delta Bank", acquis également par d'autres confrères et ayant pour principales caractéristiques :

- une base d'information orientée "client", pour des besoins d'analyse du risque,
- une sécurité des transactions par le contrôle des accès des utilisateurs,
- un haut niveau de paramétrage,
- une comptabilité multi-devises et une gestion de la comptabilité bancaire générale et auxiliaire,
- une génération automatique des écritures comptables.

Ce progiciel doit répondre aux attentes de la clientèle et aux impératifs de gestion de la banque, puisqu'il offre divers avantages et notamment :

- l'amélioration de la qualité de service,
- une efficacité accrue du contrôle des risques,
- une amélioration sensible des procédures de contrôle interne,
- une plus grande productivité et rentabilité des opérations,
- une exhaustivité accrue des informations de gestion.

Sa mise en oeuvre par une équipe dédiée par la BEA, sous la supervision et l'assistance du fournisseur a été entamée en janvier 1996, par sous-ensembles et un premier résultat probant a été concrétisé par le lancement, le 10 novembre 1996, d'une première agence pilote (agence de Hassiba Ben Bouali), suivi d'une seconde agence, fin 1997, début 1998 (Agence Hamani).

L'extension à l'ensemble du réseau d'exploitation, suivant le programme tracé (1998-1999), en même temps que la mise en oeuvre progressive des sous-ensembles spécifiques dont ils font partie, (engagements, étranger et site central), permettront à court terme la modernisation du système d'information et la fiabilisation des données comptables et de gestion.

Ce système permettra, en outre, avec un renforcement des capacités de traitement des équipements existants et l'acquisition d'équipements spécifiques additionnels et dès la levée des contraintes inhérentes au réseau PTT, de procéder à des transactions en réel, intra-agences et site central.

A ce niveau, nous tenons à signaler également que l'adaptation de l'organisation des agences, le redéploiement de leurs effectifs, leur modernisation en termes d'agencements et d'équipements et l'assainissement de leurs comptes, épouseront le programme arrêté en matière de mise en oeuvre du progiciel susévoqué.

2.2.2 - Lacunes dans la circulation de l'information

Les insuffisances constatées dans un passé récent sont inhérentes, nous semble-t-il, à :

- *l'existence de plusieurs centres d'émission et de diffusion des textes,*
- *aux conditions d'acheminement du courrier,*
- *au manque de codification précise des textes promulgués par l'institution.*

Pour remédier à ces inconvénients, la refonte du fonds documentaire de la banque a été entamée dès le 8 janvier 1996, avec sa domiciliation unique au niveau de la cellule organisation qui a rang de direction centrale et dont la mission principale dans ce domaine est d'assurer la gestion du fonds documentaire technique, tout en assurant sa diffusion, sous une forme appropriée, auprès de l'ensemble des autres structures.

Une codification et une hiérarchisation des textes, ont été arrêtés, sur la base suivante :

- *les décisions réglementaires ;*
- *les circulaires d'application ;*
- *les instructions ;*
- *les notes de structures ;*
- *les notes d'informations ;*
- *les manuels de procédures ;*
- *les guides.*

Le contenu et la portée de chaque document sont résumés ci-après :

- les décisions réglementaires : elles constituent les "lois organiques" de la banque et doivent consigner l'organisation, les missions, les attributions et les obligations de tous les organismes institutionnels internes. La signature de ces textes est du ressort exclusif du président directeur général.

- les circulaires d'application : il s'agit de textes devant consigner par fonction, thème et ou activité, l'application au plan interne de la législation imposable à la banque. La signature de ces textes est également du ressort exclusif du président directeur général.

- les instructions : ce sont des textes décrivant les procédures de traitement des opérations, pris en application des circulaires. La signature de ces textes est aussi du ressort exclusif du président directeur général.

- les notes de structures : elles constituent le prolongement des instructions destinées à clarifier, éventuellement, davantage leurs contenus. L'émission de ces notes relève de la compétence de chaque structure centrale concernée.

- Les notes d'information : ces notes portent sur la communication interne à l'établissement et relèvent, quant à leur émission, de la compétence de la direction des ressources humaines et de la formation.

- Les manuels de procédures : ils constituent un outil de travail regroupant par fonction et ou par activité les modes de traitement des opérations.

Chaque manuel est officialisé par une note de présentation de la direction générale, suivi d'une grille de prise en charge par les responsables successifs.

Leur conception, édition et diffusion est en cours suivant l'ordre de priorité préétabli.

- Les guides : outils de vulgarisation des fonctions et autres activités de la banque, ils obéissent au même cheminement que celui des manuels.

II - Les lacunes des contrôles hiérarchiques et fonctionnels

1 - Le contrôle hiérarchique

Le contrôle de la hiérarchie se doit effectivement d'être réhabilité et exercé dans la transparence et sans complaisance. Son efficacité reste néanmoins subordonnée à :

- une organisation claire et des procédures de travail précises,
- l'existence d'un cadre de travail et des moyens matériels adéquats,
- la qualification et la discipline des agents, en nombre suffisant sans être pléthorique.

Un certain nombre de mesures allant dans ce sens ont été prises ou sont en cours, telles que :

- l'organisation mise en place et les nouvelles procédures (cf chapitre I ci-avant),
- la mise en oeuvre progressive du nouveau système d'information,
- le rétablissement des hiérarchies intermédiaires dans leurs fonctions d'animation, de formation et de contrôle, avec notamment la réactivation des notations professionnelles, des commissions de discipline régionale et la refonte du règlement intérieur,
- la création des centres comptables au niveau de chaque agence, chargés de la vérification, au jour le jour, de l'ensemble des documents formant la journée comptable.

S'agissant du suivi des performances des agences, notamment en matière de collecte de ressources, celui-ci est effectué régulièrement au niveau de la direction centrale du réseau. Les écarts sont analysés en présence des directeurs régionaux au cours des réunions trimestrielles de coordination, devenues mensuelles depuis juillet 1997.

En outre, les critères qui ont présidé à la classification des agences et qui ont un impact sur le niveau de rémunération des responsables et des agents, sont en cours de révision, en vue d'y inclure des paramètres plus qualitatifs, touchant à la rigueur dans la gestion, à la discipline, au recouvrement des créances etc... .

C'est dans cette optique, que trois (03) nouvelles entités régionales ont été créées, assurant ainsi, un encadrement plus ramassé des agences.

Pour ce qui touche à l'exploitation des rapports d'inspection et de contrôle, des synthèses des anomalies relevées sont transmises par la direction du réseau aux directions régionales concernées avec des instructions de prise en charge, assorties, éventuellement de propositions de sanctions.

2 - Des contrôles fonctionnels inopérants

- Contrôle à distance non performant : le contrôle à distance, exercé par la "DEPME", même s'il comporte encore quelques insuffisances, a donné jusqu'à présent des résultats satisfaisants, eu égard à diverses contraintes et à la conjoncture d'ensemble prévalant dans le pays.

Les crédits, classés non réguliers, sont dans leur majorité anciens, le fait d'entreprises en difficulté ou indélébiles et reçoivent un traitement approprié (arrangements à l'amiable et/ou poursuites judiciaires).

L'octroi des concours se fait, actuellement et généralement, dans le cadre réglementaire propre à la banque. Des efforts restent à faire, cependant, dans le recouvrement ou le renouvellement à échéance des concours autorisés.

Cette évolution que nous considérons positive résulte de la prise des mesures suivantes :

- suivi trimestriel des engagements par la DEPME, en présence des directeurs régionaux et depuis mars 1997, du directeur du réseau,
- suivi également à distance de ces mêmes engagements par les inspections régionales et les contrôles unités,
- suspension depuis 1994 des délégations de crédit accordées aux agences et aux directions régionales, compte tenu, d'une part, des insuffisances en matière d'organisation et de formation et, d'autre part, de la priorité accordée au programme d'assainissement,
- sanctions administratives à l'encontre des agents défaillants,
- rédaction et diffusion d'un guide du crédit,
- formation des hommes,
- remplacement du découvert par des crédits causés,
- création au niveau de l'agence d'un secrétariat, engagements, chargé principalement de la gestion et du suivi des dossiers de crédit.

Par ailleurs, le contrôle mis en place, s'exerce sur l'ensemble de crédits, y compris les engagements par signature (cautions, avals etc....).

III - Des activités d'inspections insuffisantes et peu efficaces

Les contrôles sur place sont axés principalement sur les agences, compte tenu de la concentration des risques à ce niveau.

Ces contrôles effectués par les inspections régionales et par les services de contrôle relevant des directions régionales, s'opèrent dans le cadre d'un programme annuel coordonné et suivi par la DIG qui intervient également et à ce niveau avec ses propres équipes ou des équipes mixtes.

Chaque équipe d'intervention est généralement composée de deux (02) à quatre (04) inspecteurs, selon le cas et les résultats de leurs investigations sont exploités à la fin de la mission sous forme de communication verbale faite aux gestionnaires concernés, sur place et ultérieurement aussi bien par la DIG que par la chaîne hiérarchique sur la base des rapports établis et transmis.

Effectivement des progrès restent à faire dans ce domaine, en fonction des moyens humains qualifiés disponibles, de l'expérience acquise et de l'amélioration d'ensemble du système d'information, des procédures et de la compétence des gestionnaires.

1 - Prépondérance des missions hors-programmes

En effet, ces dernières années, eu égard à l'accroissement, que nous espérons conjoncturel, des fraudes diverses et alertes, les missions ponctuelles ont prédominé sur les programmes arrêtés généralement volontaristes.

En outre, une partie des moyens humains relevant de la fonction contrôle a été mobilisée dans le cadre des actions menées par la banque pour assainir ses comptes.

Le nombre des interventions réalisées en 1996 et 1997 (au 30 septembre 1997) permet de mesurer l'effort entrepris dans ce domaine.

U : Nombre

Structures de contrôle	1996			1997		
	Programme	Interventions programmées	Interventions ponctuelles	Programme	Interventions programmées	Interventions ponctuelles
DIG y compris inspections régionales	37	33	223	43	20	218
Contrôles unités régionales	47	28	72	61	31	37
Totaux	84	61	295	104	51	255

N.B : Dans les interventions ponctuelles, sont inclus les contrôles à distance.

2 - Des moyens d'intervention limités

Depuis 1996, les conditions de travail (locaux et agencements) de l'inspection générale et des inspections régionales ont été largement améliorées.

S'agissant de moyens humains, fondamentaux quant à l'exercice efficient, de la fonction, l'amélioration progressive continue d'être contrariée par le manque de disponibilité de personnel qualifié sur le marché.

Néanmoins, des progrès sont à souligner grâce à l'expérience acquise, aux outils développés (guides) et à la formation.

3 - Exploitation insuffisante des résultats des investigations

Les insuffisances relevées dans ce domaine ont été prises en charge (cf chapitre II -dernier paragraphe).

IV - Conséquences des insuffisances du système de contrôle interne

1 - Impact sur les états financiers

Certes, le constat est fondé ; toutefois les insuffisances signalées ont, depuis fort longtemps, constitué une des préoccupations majeures de la banque. Aussi, nous semble t-il utile d'apporter des éclaircissements, sur les actions entreprises dans ce domaine et les résultats atteints.

La fonction comptable: cette fonction avait à prendre en charge deux grandes préoccupations :

- la gestion et l'apurement d'un passif, en terme d'assainissement.

- une projection, en termes d'organisation et de développement des outils à même de prendre en charge, à l'avenir, la fonction avec une plus grande efficience, tout en s'inspirant des recommandations du cabinet d'Audit.

L'assainissement: dès 1988, la BEA avait engagé une vaste opération d'assainissement de ses comptes et un rapprochement des comptes de la clientèle, opération ayant abouti à des résultats substantiels, mais insuffisants. Le cumul du passif et l'amélioration de la fonction ne pouvaient être menés par une seule structure.

A ce titre, une cellule dotée de moyens humains conséquents, dédiée entièrement à l'assainissement a été créée en 1995, pour prendre en charge tout le passif existant au 30 septembre 1995.

Les actions menées par cette structure ont abouti à une forte résorption des suspens, notamment pour les opérations de liaison en dinars et à la mise en concordance des comptes de la clientèle à hauteur de 90%, ainsi qu'au rapprochement et à l'apurement de la majeure partie des comptes de trésorerie de la banque.

Afin de sécuriser davantage les opérations inhérentes à ce travail d'assainissement, le conseil d'administration a décidé de faire intervenir un cabinet externe en vue de valider :

- la méthodologie arrêtée
- les opérations d'apurement, en termes de résultat.

Organisation de la fonction et développement des outils : a ce niveau, diverses actions ont été menées et conduites à leur terme. Nous en citerons :

- la création d'un centre comptable auprès de toutes les agences et structures concernées du siège, chargé d'assurer les contrôles généraux bancaires de premier niveau et assurer l'interface avec la direction de la comptabilité (avril 1996),
- la création de centres d'échanges des opérations de liaisons aux niveaux régionaux et national (septembre 1996),
- la création d'un centre de suivi et d'alerte des suspens inter-siège dinars, nés à compter d'octobre 1995,
- la réorganisation de la direction de la comptabilité (octobre 1996),
- la mise en oeuvre du plan des comptes, découlant du règlement Banque d'Algérie (92/08),
- la mise en oeuvre de la table de concordance entre les anciens et les nouveaux comptes,
- la mise en oeuvre d'un manuel d'utilisation du P.C.B,
- la mise en oeuvre d'un manuel de procédures comptables,
- la prise en charge dans le nouveau système d'information en cours des préoccupations purement comptables, telle que la comptabilité multi-devises, à titre d'illustration,
- la formation du personnel d'encadrement de la direction de la comptabilité et des centres comptables susvisés.

2 - Anomalies et irrégularités dans la gestion des crédits

- Non-respect des attributions des comités de crédits : comme évoqué plus haut, les délégations de crédit, agence et unité ont été suspendues depuis 1994. Toutefois les membres des comités de ces même entités continuent de donner systématiquement leurs avis motivés sur les dossiers de crédits et aucun dossier ne peut aboutir en l'absence des avis exigés réglementairement.

Les comités siège (DEPME, DGA et Président) continuent de fonctionner dans le cadre de leurs attributions.

- Lacunes dans la constitution des dossiers de crédit et octroi de concours financiers en l'absence de dossiers: les observations formulées concernent des dossiers anciens. Actuellement, les dossiers formellement incomplets sont rejettés. De même, les autorisations de crédit sont assises sur des dossiers réglementaires, sauf pour des crédits provisionnés à 100% ou adossés à des garanties financières. Une action est en cours pour doter ces crédits d'un dossier allégé, compte tenu du risque relativement limité.

- Octroi de crédits sans autorisation préalable ou en dépassement des autorisations accordés : actuellement les crédits non dotés d'une autorisation préalable ou en dépassement, sont relativement peu importants et relèvent principalement des crédits provisionnés à 100% et/ou couverts entièrement par des garanties financières, ainsi que des tombées d'échéances sur crédits extérieurs et crédits à moyen terme précédemment accordés mais dont les entreprises éprouvent actuellement des difficultés de remboursement eu égard à la conjoncture économique. C'est le cas notamment des PMI/PME ayant subi les fluctuations monétaires intervenues et dont le traitement de la dette n'est pas encore résolu.

- Absence de recueil des garanties : un contrôle spécifique touchant la mise en place des garanties a été mis en place. En cas de non-suivi par les agences des conditions de mise en oeuvre de l'autorisation de crédit, celle-ci est annulée dans un délai ne dépassant pas trois (03) mois.

- Manque de rigueur dans l'évaluation des risques : compte tenu des actions menées en matière d'organisation, de formation et de contrôle, des progrès importants ont été enregistrés dans l'évaluation des risques qui reste néanmoins tributaire pour partie de la qualité et de la fiabilité de l'information comptable, économique et financière disponible au niveau des entreprises. Toutefois, ce volet sera amélioré progressivement.

- Défaillance dans le suivi des recouvrements : les créances, dont le remboursement pose problème, sont d'abord traitées de façon amiable avec le débiteur. Si cette phase échoue, une action judiciaire est entamée. Il y a lieu néanmoins de préciser que la récupération des crédits, par voie de justice, est à la fois lente et lourde et que l'exécution des décisions de justice reste aléatoire.

Pour assurer un meilleur suivi des créances compromises, la banque a créé :

- un secrétariat engagements tant au niveau agence que des directions régionales, avec pour missions de gérer les dossiers de crédit et d'assurer, à la base, un contrôle préventif des concours, afin d'agir rapidement pour préserver les intérêts de notre établissement,*

- la centrale des risques. (en relation avec la Banque d'Algérie) ;*

- la centrale des impayées (en relation avec la Banque d'Algérie) ;*

- une direction du contentieux distincte de celle des études juridiques, outre les services des contentieux régionaux ;*

- un comité "provisions" qui a pour missions de :*

- connaître des créances compromises et des actions engagées pour leur recouvrement,*
- décider des provisions à constituer,*
- décider des créances à passer à pertes et profits.*

3 - Insuffisances dans la gestion des opérations de commerce extérieur

- Risques de double transfert : la gestion de la dette extérieure relève des attributions de la direction du commerce extérieur, exclusivement. La gestion de cette dette, dans toutes ses phases (montage, mobilisation, remboursement) est à la charge de cette même direction. L'agence n'assure que le suivi des garanties délivrées par ses soins.

Pour cette catégorie de crédit, l'agence détient un dossier "garantie" dans lequel sont versés tous les éléments d'information inhérents au crédit extérieur concerné, à savoir :

- l'acte de garantie,
- l'échéancier de remboursement envoyé par la direction du commerce extérieur, dès la mobilisation du crédit,
- les avis de débit au compte du client, traduisant le règlement d'une échéance, envoyé également par la direction du commerce extérieur,
- une situation trimestrielle des crédits extérieurs garantis pour un rapprochement.

Cette situation éditée par la même direction reprend :

- le montant de l'engagement (garantie),
- le montant cumulé à une date donnée des mobilisations enregistrées,
- le montant cumulé des remboursements effectués à une date donnée et l'encours.

Le dispositif en vigueur exclut tout risque de double transfert, sauf erreur.

- Retard dans les opérations de transfert ou dans la couverture en dinars : le règlement d'échéances de crédits extérieurs, par débit d'office, sur nos comptes à l'étranger est tout à fait correct, du fait du mode de paiement utilisé, à savoir le crédit documentaire et ce, conformément aux règles et usances internationales en la matière, dès lors qu'il a été constaté la conformité des documents présentés au correspondant.

Au préalable toutefois, un appel de fonds télégraphique est adressé à notre direction des opérations avec l'étranger en vue d'assurer la couverture.

L'imputation de l'échéance au compte de notre client, bénéficiaire du crédit, est assurée, sous bonne date de valeur, sans préjudice pour notre établissement, en cas de retard matériel dans les imputations.

- Lacunes dans la comptabilisation des engagements : l'observation formulée est pertinente pour une situation antérieure à 1993. Les insuffisances relevées ont fait l'objet, de nouvelles procédures comptables depuis novembre 1993 et actuellement, sauf erreur de notre part, la comptabilisation de nos engagements, au titre de la dette extérieure est correctement effectuée.

- Suivi du fonds de soutien à l'exportation : le constat des magistrats, faisant ressortir un décaissement supérieur à l'autorisation accordée par la Banque d'Algérie est imputable, en fait, aux fluctuations de change. En effet, le client en cause, a bénéficié en 1988, d'une enveloppe de DA : 6 000 000 devant couvrir l'importation de matières premières équivalent à lires italiennes : 1.315714.198.

Cette opération s'étant réalisée par financement externe de 18 mois (le cash n'étant pas toléré à cette époque), dont le remboursement s'est effectué en 1990 pour la contre-valeur de DA : 9.556.762,42, d'où la différence de DA : 3.556.762,42.

- Non-respect par les agences agréées des prescriptions des règlements de la Banque d'Algérie n°91/12 et 91/13 du 14 août 1991 : des défaillances ont effectivement été relevées par nos propres services de contrôle, en matière d'apurement des dossiers de domiciliation et des mesures ont été prises (formation, organisation des services, sanctions, contrôle rapproché) à l'effet de contraindre les agences concernées d'avoir à se conformer strictement aux dispositions des textes susvisés.

16 - LA SOCIÉTÉ ALGÉRIENNE DES FOIRES ET EXPORTATIONS (SAFEX)

La SAFEX est une entreprise publique économique née des transformations successives des statuts de l'ex-Office National des Foires et Expositions (ONAFEX) créé en 1971 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Celui-ci prit en 1987 la dénomination d'Office National des Foires et Exportations, en vue de contribuer au "développement et à la valorisation des échanges commerciaux par des actions de promotion des exportations".

Dans le cadre de la mise en oeuvre des lois du 12 janvier 1988 relatives à la réorganisation du secteur public économique, l'Office se transforma en 1989 en entreprise publique économique (ONAFEX SPA). Considérant qu'elle devait se délester de toutes les activités jugées non rentables, celle-ci fit procéder en 1991 à la modification de ses statuts pour limiter son objet social à l'organisation de foires et expositions et à la gestion de son patrimoine immobilier, non sans maintenir paradoxalement le libellé "exportations" dans sa raison sociale qu'elle a changée en prenant la dénomination de Société Algérienne des Foires et Exportations (SAFEX).

Les investigations opérées sur la gestion de cette entreprise au titre de la période 1993-1995, du 15 avril au 31 juillet 1996, ont permis à la Cour d'identifier plusieurs anomalies inhérentes aux conditions dans lesquelles la SAFEX exerce une prérogative de puissance publique liée au contrôle de qualité des produits destinés à l'exportation et de relever des insuffisances et irrégularités dans la gestion de l'entreprise : déficience de l'organisation et du contrôle interne, défaillances dans la gestion du patrimoine mobilier et immobilier et implication irrégulière de l'entreprise dans une opération de promotion immobilière initiée pour le compte du collectif des travailleurs.

I - Anomalies dans l'exercice du contrôle de qualité

1 - Une mission assumée sans cadre réglementaire adapté

La SAFEX a hérité d'une mission que les pouvoirs publics avaient originellement confiée à l'ex-ONAFEX. Aux termes des dispositions du décret n°87-63 du 03 mars 1987 relatives au contrôle de la qualité des produits destinés à l'exportation, reprises dans leur intégralité par les statuts de l'EPE ONAFEX, l'Office était chargé de la délivrance du label "qualité export" pour les produits et emballages qui satisfont aux normes établies.

En application du décret sus-cité, est intervenue la décision interministérielle (Commerce-Finances) du 13 avril 1988 "instituant le contrôle technique de la qualité et l'agrément des produits algériens destinés à l'exportation. Aux termes de cette décision, l'ONAFEX était chargé d'exercer une prérogative de puissance publique consistant en l'exercice, pour le compte de l'Etat, d'un "contrôle technique sur les produits éligibles au label export" sanctionné par la délivrance d'un certificat exigible aux frontières.

L'institution de ce contrôle avait pour objectif "d'améliorer et de vérifier la qualité" des produits algériens destinés à l'exportation.

Bien qu'elle ait décidé l'abandon de toutes les missions liées à la promotion des exportations, la SAFEX a en fait continué à délivrer le certificat "label qualité export" pour les produits destinés à l'exportation. Au surplus, l'intervention du décret n°94-90 du 10 avril 1994 relatif au contrôle de qualité et de conformité des produits destinés à l'exportation n'a pas eu de conséquences sur le rôle joué jusque là par la SAFEX.

Une telle prérogative de puissance publique s'est trouvée donc être exercée par une entreprise publique économique, sans que le cadre réglementaire la régissant n'ait fait l'objet d'une quelconque adaptation et sans qu'aucun règlement de service n'ait été établi, comme cela aurait dû se faire en application de l'article 56 de la loi n°88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation des entreprises publiques économiques.

2 - Une prérogative assumée sans exercice effectif des contrôles prévus

Alors que la délivrance de ce certificat suppose un contrôle effectif de la qualité des produits à exporter par des services techniquement outillés, qui auraient dû être mis en place, la SAFEX s'est toujours contentée de délivrer ledit document exclusivement sur la base des résultats des analyses que les opérateurs faisaient effectuer auprès de laboratoires externes.

Il a été constaté, en outre, la délivrance par les services de la SAFEX de certificats portant expressément la mention "admis à l'exportation" sans que les exportateurs concernés n'aient au préalable fait procéder aux contrôles exigés. En effet, certains certificats délivrés par les antennes de la SAFEX portaient expressément la mention: "doit fournir les résultats des analyses".

3 - Une facturation injustifiée et non réglementée

Bien qu'elle n'exerce aucun contrôle technique effectif et qu'elle n'assume de ce fait aucune charge qui y soit directement liée, SAFEX facture la délivrance du certificat "label de qualité-export" au taux ad valorem de 1,5 pour mille de la valeur déclarée des produits à exporter. Les sommes ainsi encaissées peuvent être assimilées plus à des taxes à l'exportation qu'à la facturation de prestations liées à l'exercice d'un contrôle de qualité, celui-ci étant réalisé à l'extérieur de l'entreprise et son coût entièrement supporté par les opérateurs concernés. Une telle pratique est par ailleurs non conforme aux dispositions de la décision interministérielle sus-citée, laquelle ne prévoit qu'une simple "participation" des exportateurs aux frais de contrôle.

Il est vrai, à la décharge de l'entreprise, que celle-ci a dûment saisi le ministère du commerce en date du 31 octobre 1988 pour l'informer qu'elle envisageait, "sauf avis contraire" de sa part, de facturer les prestations liées à la délivrance du certificat "label de qualité export" au taux susindiqué. En l'absence de réaction dudit ministère, l'entreprise a

mis en application son projet de facturation et n'y a jamais introduit de réaménagements, même lorsque le ministère lui a expressément suggéré, dans une correspondance datée du 29 mars 1989, de revoir ses tarifs à la baisse.

Le chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise à partir de la délivrance dudit certificat, sans rapport avec les charges effectivement supportées, s'est élevé à plus de 17 millions de DA en 1995 et a enregistré une augmentation de près de 50% en 1996, année où il a atteint 25.377.939,80 DA. Il ressort par ailleurs des rapports internes que l'entreprise en prévoyait une augmentation notable, grâce à "la multiplication des exportations hors-hydrocarbures" inhérente à la libération du commerce extérieur et à la politique des pouvoirs publics d'encouragement des exportations.

4 - Une procédure susceptible d'entraver les activités d'exportations

Les conditions dans lesquelles le certificat "label de qualité export" est délivré peuvent être considérées plus comme une contrainte imposée aux exportations que comme une mesure tendant à les promouvoir.

Outre les charges financières imposées aux exportateurs, la SAFEX ne délivre le certificat exigible aux frontières qu'en deux endroits du territoire national : Alger et Oran. De ce fait, les exportateurs des autres régions du pays sont contraints à se rapprocher de ces deux uniques points pour toutes leurs activités d'exportations, leur occasionnant ainsi des frais supplémentaires et des retards de nature à affecter la bonne exécution de leurs contrats.

En exerçant cette prérogative, la SAFEX a même été amenée à bloquer indûment l'exportation de produits pourtant non concernés par cette procédure. A titre d'exemple de ces dépassements, le blocage par l'antenne d'Oran, de l'exportation vers le Maroc et l'Irak d'équipements industriels produits par l'entreprise nationale de production de matériels agricoles, tant que cette entreprise ne se sera pas acquittée de la redevance que la SAFEX estime lui être due et ne soit en mesure de présenter aux services de douane, le certificat "exigé". Aux termes des instructions données par le ministère du commerce en date du 29 mars 1989, cette procédure ne devait s'appliquer qu'aux seuls produits agro-alimentaires, les textiles et cuirs et les produits de l'artisanat. De tels blocages, non conformes aux instructions ministérielles, sont de nature à causer aux opérateurs concernés des préjudices multiformes : préjudices commerciaux en raison des retards qu'ils génèrent, préjudices financiers en raison des éventuelles surestaries à payer...

II - Des lacunes dans la gestion de la SAFEX

1 - Une organisation déficiente et un contrôle interne fictif

L'organisation de la SAFEX, fondée sur le critère de la spécialisation, s'est traduite par la mise en place de six directions, elles-mêmes structurées en départements (02 à 03 par direction). L'examen des conditions de fonctionnement de l'ensemble de ces structures a

laissé apparaître certaines lacunes faisant obstacle à leur efficacité : imprécision des attributions dévolues aux différentes structures, absence de manuels de méthodes et de procédures et non-désignation de responsables à la tête de certaines structures, parmi lesquelles des départements aussi importants que ceux de la comptabilité ou des ressources humaines.

Il a également été constaté l'absence d'un système de contrôle interne performant à même de permettre à la SAFEX de développer ses activités en toute sécurité, dans le respect des procédures et des règles pré-établies, de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité des enregistrements comptables et de faciliter les décisions des gestionnaires en mettant à leur disposition, au moment opportun, l'information fiable et exhaustive dont ils ont besoin.

Quant à la structure interne d'audit que toute entreprise publique économique se devrait d'organiser et de renforcer, la Cour a relevé qu'elle se limitait à l'existence purement formelle d'une cellule composée uniquement d'un inspecteur général. Aucun rapport d'inspection ou d'audit n'a été élaboré par cette cellule depuis sa mise en place. L'absence totale d'activités d'inspection n'a pas été sans conséquences sur les conditions de fonctionnement de l'entreprise, comme l'illustre le cas de l'antenne chargée de la délivrance du "label qualité export" à Oran .

2 - Anomalies et irrégularités dans le fonctionnement des antennes "label qualité export"

La vérification des conditions dans lesquelles la SAFEX délivre le certificat "label qualité export" a permis à la Cour de faire des constats qui illustrent abondamment les insuffisances entachant l'organisation et le système de contrôle interne :

- les imprimés utilisés n'étaient pas pré-numérotés et pouvaient être facilement imitables, rendant tout contrôle a posteriori incertain voire inopérant. Ce n'est qu'en 1996, suite aux irrégularités qui ont été relevées dans le fonctionnement de l'antenne d'Oran que des mesures plus rigoureuses ont été adoptées ;

- signature de certificats "label de qualité export" par des agents n'ayant pas de délégation de signature. Pendant les absences ou les congés du responsable de l'antenne d'Oran, la délivrance des certificats et l'encaissement de la redevance étaient assurés par l'agent chargé de la tenue du secrétariat ;

- aucune inspection n'a été diligentée par les structures centrales pour s'enquérir des conditions de délivrance du document "label de qualité export" par l'antenne d'Oran, et ce depuis la création de cette structure en 1988. Cette négligence, conjuguée aux déficiences entachant les procédures, a rendu possible la commission des nombreuses irrégularités constatées dans le fonctionnement de cette antenne, à savoir :

* des enregistrements comptables non exhaustifs et une mauvaise tenue des registres retraçant la délivrance des certificats;

* la transmission tardive à la direction financière et comptable des ordres de facturation, faussant la situation du chiffre d'affaires déclaré à l'administration fiscale;

* la détention de chèques de clients sur plusieurs mois au lieu de leur transmission sans retard, par envoi postal recommandé, à la direction financière et comptable en vue de leur encaissement. De telles pratiques, outre qu'elles sont préjudiciables à la trésorerie de l'entreprise, accroissent les risques de retour impayés des chèques remis à l'encaissement;

* le versement des recettes encaissées en espèces dans le compte bancaire personnel du chef d'antenne et leur versement ultérieur, "avec un retard considérable", aux comptes de l'entreprise par remise de chèques personnels ;

* la non-déclaration de certificats délivrés et la rétention indue des recettes y afférentes.

Alors que les pratiques irrégulières du responsable de l'antenne d'Oran avaient été signalées aux structures hiérarchiques concernées depuis le 08 janvier 1996 au moins, l'entreprise n'a diligenté une enquête approfondie qu'à compter du 11 mai 1996. Selon les réponses adressées à la Cour, cette enquête a abouti à l'identification de 152 certificats irréguliers, représentant 384.732 DA. Le chef d'antenne a reconnu, en février 1997, assumer la responsabilité des écarts constatés et s'est engagé à reverser à l'entreprise les sommes qui lui reviennent. A ce titre, il a effectué, entre le 27 février et le 22 avril 1997, six versements dont le total couvre le préjudice subi par l'entreprise. Traduits devant le conseil de discipline, le chef d'antenne et l'agent chargé de la tenue du secrétariat ont été licenciés, respectivement le 12 avril 1997 et le 10 novembre 1996, pour faute professionnelle grave, "conformément au règlement intérieur de la SAFEX". Les sanctions disciplinaires prononcées contre ces agents, ainsi que la réparation du préjudice causé à l'entreprise n'effacent cependant pas les infractions commises, lesquelles sont susceptibles de qualification pénale.

3 - Une gestion du patrimoine déficiente

L'examen des conditions de gestion et de conservation du patrimoine de l'entreprise a permis de relever une série d'insuffisances, relatives d'une part aux conditions de sa prise en charge comptable et d'autre part, à sa conservation et à sa maintenance.

3.1 - Insuffisances dans la comptabilisation des immobilisations

Le contrôle a révélé que la comptabilisation des immobilisations de l'entreprise présente de nombreuses anomalies parmi lesquelles il y a lieu de souligner :

- **la non-comptabilisation de certaines immobilisations** : le nombre d'éléments existant physiquement mais non pris en charge par la comptabilité de l'entreprise, s'élève à 7304 unités. Il s'agit principalement :

* d'équipements et autres immobilisations hérités d'organismes dissous (COMEX-CNCE-OFALAC) dont le patrimoine, dévolu à l'entreprise, n'a pas fait l'objet d'une prise en charge comptable exhaustive.

* d'éléments abandonnés par les exposants mais inventoriés comme biens appartenant à l'entreprise.

* d'éléments produits par l'entreprise pour elle-même au niveau de ses propres ateliers, sans qu'aucune valorisation permettant leur prise en charge comptable ne soit effectuée.

* de biens immeubles réalisés par l'entreprise dans l'enceinte du Palais des Expositions (buvettes, kiosques, centre médico-social.....)

* de biens immeubles hérités de l'ex-OFALAC, dont deux appartements à Paris et des locaux à La Garenne Colombes dans la région parisienne.

- **L'importance des immobilisations manquantes** : l'inventaire physique arrêté au 31décembre 1995 a fait ressortir l'existence de 2641 éléments signalés comme manquants au niveau de l'entreprise. La moitié de ces éléments est comptabilisée pour une valeur d'acquisition de plus de 7,5 millions de DA. Quant à l'autre moitié, elle n'a pas été valorisée en raison de l'absence de toute information sur leurs date et valeur d'acquisition, par manque de pièces comptables, notamment pour ce qui concerne les biens hérités d'organismes dissous et les mobilier réalisés par l'entreprise pour elle-même.

L'examen du listing informatique des immobilisations manquantes, établi au 17 juin 1996, révèle la disparition d'appareils électro-ménagers, de mobilier et d'équipements de bureaux, d'outillages et de nombreux autres produits dont certains ont été acquis relativement récemment par l'entreprise, ainsi que de cinq véhicules automobiles.

Si la disparition des véhicules automobiles et de certains outillages (une perceuse et trois postes à souder) a été imputée à des vols dont a été victime l'entreprise, celle d'un grand nombre d'autres produits a été essentiellement expliquée par la non-restitution, par les locataires-gérants et exposants, de l'ensemble des éléments de mobilier mis à leur disposition au moment de la location. Une telle situation provient essentiellement du défaut d'établissement d'inventaires contradictoires qui permettraient à l'entreprise de mieux préserver ses intérêts.

Outre l'impact sur la fiabilité des comptes, ces constats révèlent l'existence au niveau de cette entreprise de graves insuffisances dans la gestion, le suivi et la conservation du patrimoine.

3.2 - Négligences dans la conservation et l'entretien des infrastructures

La Cour a relevé l'absence totale de prise en charge de certaines infrastructures dont certaines ont été désaffectées ou carrément livrées à l'abandon depuis de nombreuses années, subissant ainsi des dégradations continues et rendant problématique leur utilisation ultérieure dans le cadre du développement des activités de l'entreprise (théâtre des nations, parc d'attractions...).

Elle a eu également à constater le mauvais état général ou la dégradation avancée de certaines infrastructures (murs fissurés ou menaçant écroulement, vitrages brisés, sanitaires non fonctionnels et endommagés, espaces verts mal entretenus, mobilier urbain endommagé et non réparé, absence d'hygiène...), traduisant la défaillance des gestionnaires en matière de conservation du patrimoine confié à leur gestion et donnant une impression d'abandon et une image d'ensemble bien négative .

Compte tenu de l'état de dégradation atteint par certaines infrastructures, l'enveloppe qui serait nécessaire pour l'entretien, la réparation et la rénovation du parc immobilier de la SAFEX a été estimée, selon une première étude élaborée à la demande même de l'entreprise en décembre 1995, à plus de 120 millions de DA.

Une telle situation est d'autant plus incompréhensible que la SAFEX dispose d'ateliers qui auraient pu, s'ils étaient mieux gérés, contribuer à un meilleur entretien des infrastructures.

L'examen des conditions dans lesquelles ces ateliers développent leurs activités a permis de relever l'inefficience de leur gestion. Leurs coûts de fonctionnement dépassent en effet largement la valeur des prestations rendues. Le cas de l'atelier "menuiserie" est, à cet égard, assez illustratif : pour des charges approximativement évaluées à un peu plus de 2 millions de DA en 1995, la production de cet atelier n'a pas dépassé 1,2 million de DA.

4 - Des infrastructures insuffisamment rentabilisées et une gestion déficiente des créances

4.1 - Absence de mise en jeu des règles de la concurrence

L'une des missions principales que l'entreprise s'est assignée à travers ses nouveaux statuts est d'assurer la gestion de l'ensemble immobilier du Palais des Expositions. Une partie de cet ensemble immobilier fait l'objet de location à des tiers, soit pour des durées indéterminées, soit pour des périodes limitées à l'occasion des manifestations commerciales.

Les conditions dans lesquelles les infrastructures sont louées sont entachées de nombreuses insuffisances préjudiciables aux intérêts de l'entreprise, celle-ci n'en retirant pas tous les avantages qui pourraient en être légitimement tirés.

Bien que la SAFEX revendique depuis son passage à l'autonomie son caractère "d'organisme dont la vocation principale est de réaliser des bénéfices et faire fructifier et protéger les investissements de ses propriétaires", la plupart de ses contrats ont été conclus sans aucune forme de publicité. Le mode de passation retenu est le gré à gré. Les espaces disponibles ne sont ainsi loués qu'aux clients informés de la possibilité de recourir aux services qu'offre la SAFEX en la matière, excluant par là tous les autres clients potentiels.

La mise en concurrence de ces clients aurait permis à la SAFEX de mieux sélectionner ses locataires, compte tenu de leurs activités, de leur professionnalisme et particulièrement de leur solvabilité.

A ce titre, l'entreprise était, à la date d'intervention de la Cour, en litige avec trente-sept (37) de ces locataires sur les quatre-vingt cinq (85) recensés. Une sélection rigoureuse de ces derniers aurait vraisemblablement facilité le recouvrement des créances locatives et réduit en conséquence les affaires contentieuses en cause.

4.2 - Disparité injustifiée en matière de tarification

Malgré l'existence d'un barème de location adopté par le conseil d'administration et fixant pour chaque type d'espace loué (terrains nus, entrepôts, bureaux...), le tarif à appliquer, il a été relevé une disparité injustifiée dans les conditions financières des locations consenties à la clientèle. Ainsi, le prix de la location des espaces couverts varie de 26,26 DA à 250 DA le m² et celui des terrains nus de 50 DA à 80 DA le m².

Il a été relevé également la mise à la disposition de certains opérateurs d'infrastructures sans qu'aucune perception de loyers ne soit prévue. Les conventions de l'espèce ne prévoient comme contrepartie que des prestations en nature sans que l'équilibre de l'échange ne soit assuré. De telles situations engendrent des manques à gagner pour la SAFEX . Le contrat passé avec l'entreprise de transport urbain et suburbain de l'agglomération d'Alger (ETUSA) s'apparente à une opération de troc entre les deux parties : en contrepartie de la mise à sa disposition d'une aire pour le stationnement de ses véhicules, l'ETUSA assure quelques prestations de transport de personnel au profit de la SAFEX. Une telle opération pénalise par ailleurs le Trésor public qui, du fait de l'absence de toutes facturations liées à ces prestations réciproques, ne perçoit ni impôts ni taxes, ni de la part de la SAFEX ni de la part de l'ETUSA.

4.3 - Lacunes dans la gestion et le recouvrement des créances

La SAFEX ne s'assure pas toujours de la solvabilité des candidats à une location. Une fois entrés en possession des locaux loués, certains clients n'assument leurs obligations que très irrégulièrement, sans que les services de la SAFEX ne mettent en oeuvre l'ensemble des moyens de droit pour les contraindre à respecter leurs engagements. Le montant des créances en attente de recouvrement s'élevait, à fin 1995, à 125 285 825,07 DA dont plus de 51% considérés comme difficilement recouvrables, ont été enregistrés au poste "clients douteux".

Cette catégorie de créances enregistre, par ailleurs une constante augmentation (+32,1% par rapport à l'exercice 1994). L'importance du montant atteint par les créances douteuses n'est que la conséquence d'une gestion inefficace, imputable essentiellement au peu d'intérêt qu'accordent en apparence les gestionnaires à leur recouvrement, illustré par l'insuffisance des actions engagées et la faiblesse des moyens et procédures mises en oeuvre (absence d'un service spécialement chargé du recouvrement des créances, manque d'efficacité dans la relance des débiteurs défaillants, absence de rigueur dans l'application des clauses contractuelles et dans les relations entretenues avec la clientèle...).

Les difficultés rencontrées avec ses clients défaillants ont par ailleurs généré un important contentieux que l'entreprise arrive difficilement à prendre en charge et à résorber, en raison d'un manque de célérité dans le traitement des dossiers litigieux et de négligences dans le suivi des affaires contentieuses. La Cour a pu constater, par exemple, l'existence de chèques retournés impayés depuis plus de cinq ans sans que les responsables concernés n'aient pris les diligences nécessaires en vue de permettre à l'entreprise de recouvrer ses créances.

5 - Une opération de promotion immobilière irrégulièrement engagée et mal maîtrisée

La SAFEX s'est désistée en 1989, peu avant sa transformation en SPA, d'une parcelle de 21.150 m² au profit du collectif des travailleurs pour une opération de promotion immobilière.

Alors que le projet ne la concerne pas et n'est pas destiné à entrer dans son patrimoine propre, la SAFEX s'y est irrégulièrement impliquée en qualité de maître de l'ouvrage, aux lieu et place du collectif des travailleurs. Dans ce cadre, elle a passé, en son nom, une convention de financement avec la CNEP pour l'octroi d'un prêt de l'ordre de 145 millions de DA.

Cette convention est entrée en application sans que certaines de ses dispositions, notamment ses articles 5 à 9 qui fixent les conditions de participation des travailleurs au financement du projet, n'aient été mises en oeuvre. Ces dispositions constituaient pourtant un préalable. En effet, en vue de s'assurer de l'engagement irrévocable des travailleurs concernés, ceux-ci devaient, avant tout début d'exécution de la convention, déposer le montant de leurs apports personnels auprès de la CNEP, laquelle devait les faire individuellement bénéficier d'un prêt. La non-application de ces clauses explique en grande partie les difficultés enregistrées dans la réalisation de cette opération.

Dans le cadre de l'exécution de ce projet, la SAFEX a versé à l'entreprise de réalisation une avance forfaitaire de 8 millions de DA, une avance sur approvisionnements de 28,6 millions de DA et honoré une première situation de travaux pour un montant de 3,5 millions de DA, soit au total un peu plus de 40 millions de DA.

Devant les anomalies entachant cette opération dont elle ne s'est aperçue que bien tardivement, en 1992, suite à un changement de responsable, la SAFEX a décidé de ne plus s'impliquer dans la poursuite de la réalisation du projet.

Le gel du règlement de la seconde situation de travaux (environ 7 millions de DA) suite à la décision de retrait de la SAFEX, a amené l'entreprise de réalisation à suspendre les travaux engagés. Depuis cette date, le chantier est à l'arrêt et la SAFEX a été estimée en justice par l'entrepreneur qui réclame notamment un dédommagement pour immobilisation de matériel.

Les tentatives initiées par les responsables de la SAFEX en relation avec les représentants des travailleurs pour trouver une solution à ce problème très complexe, se sont soldées par des échecs. Les travailleurs initialement intéressés ne le sont plus en raison de l'effort financier qu'ils doivent individuellement consentir pour reprendre le projet à leur seule charge, effort qu'ils ne seraient pas en mesure de fournir.

Au plan financier, l'entreprise de réalisation qui a encaissé plus de 40 millions de DA, n'a fourni, en termes de travaux, que la contre-valeur de 10,5 millions de DA environ, soit un écart de près de 30 millions de DA.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SAFEX

Vous trouverez ci-joint, les réponses de la SAFEX comportant les éléments d'éclaircissements que nous estimons utiles à apporter. Nous avons jugé utile de présenter nos réponses dans le même ordre de succession et en gardant les mêmes titres et sous-titres que dans la note d'insertion de la Cour des comptes. Celle-ci appelle de notre part une observation liminaire.

S'agissant d'un rapport d'évaluation, les gestionnaires de la SAFEX s'attendaient à voir ce rapport comporter une description dynamique des efforts qu'ils ont déployés, des résultats qu'ils ont obtenus ainsi qu'un rappel des conditions dans lesquelles ils ont évolué depuis l'installation de la nouvelle équipe dirigeante le 31 mars 1992.

Le rapport, tel que présenté, ne relève que les aspects négatifs ou supposés tels, sur lesquels nous apporterons plus loin des explications et éclaircissements.

Il dégage, de ce fait, une connotation d'ensemble très défavorable provoquant un véritable sentiment de frustration chez des gestionnaires qui n'ont ménagé aucun effort pour redresser la barre, dans des conditions sociales et sécuritaires difficiles, d'une entreprise se trouvant, à l'orée de l'année 1992, dans un état de précarité avancée, tant dans le domaine social qu'économique et même physique.

Rappelons que le commissaire aux comptes, réagissant à une situation conflictuelle qui existait depuis novembre 1991 entre les gestionnaires de l'époque et une partie du collectif d'une part et les actionnaires d'autre part, avait pris l'initiative de convoquer une assemblée générale des actionnaires le 08 mars 1992 à l'effet de faire face à ce qu'il avait qualifié "d'état de péril de la société".

C'est dire les conditions extrêmement complexes et périlleuses dans lesquelles l'équipe dirigeante a pris en charge les destinées de l'entreprise, tant sur le plan physique que social, notamment :

- *un climat social hostile qui s'était détérioré depuis novembre 1991 ;*
- *une situation financière négative caractérisée par un découvert bancaire ;*
- *un déficit cumulé de plus de 25 millions de dinars sur les exercices 1989 à 1991.*

Les problèmes accumulés au niveau de l'entreprise depuis sa création, à l'instar de la majorité des entreprises publiques, ne pouvaient être résolus que progressivement dans le temps.

Il s'agissait donc pour les gestionnaires d'établir un ordre de priorité. A ce titre, un plan d'action a été adopté par le conseil d'administration lors de sa réunion du 03 août 1992. On peut en citer :

1 - le rétablissement de la sérénité du climat social qui a été concrétisé début 1994 et qui se maintient ;

2 - une vaste action d'assainissement des comptes, opérée en collaboration avec la société nationale de comptabilité et les commissaires aux comptes ;

3 - la relance des activités et, partant, l'exploitation de toutes les sources de revenus, notamment une expansion très conséquente du volet "foires locales et régionales".

Aux problèmes ci-dessus énoncés, venait s'ajouter la gestion d'un lourd passif de la société mixte SAHLI qui se trouvait sans conseil d'administration, ni directeur général statutaire depuis le 31 juillet 1991.

Les nouveaux gestionnaires ont eu donc à engager une véritable lutte avec l'actionnaire étranger pour imposer la restauration, en décembre 1992, des organes statutaires de la société mixte.

Malgré toutes ces contraintes, l'entreprise a réussi à multiplier par trois son chiffre d'affaires durant la période 1991-1997.

Il convient de préciser que les comptes sociaux de l'entreprise ont été régulièrement certifiés par les commissaires aux comptes, adoptés par l'assemblée générale ordinaire des actionnaires, et quitus donné aux administrateurs.

Le chiffre d'affaires a connu une nette progression durant les six derniers exercices :

Exercice	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Chiffre d'affaires (En MDA)</i>	105	138	145	143	241	256	314

Quant à la trésorerie, elle est passée de - 2.109.202,92 DA à fin 1991 à +526.000.000 DA à fin 1997.

En outre, sur le plan organisationnel, et à l'effet d'un meilleur suivi des activités et du patrimoine, l'entreprise a mis en place plus de vingt procédures de gestion.

Par ailleurs, s'agissant de l'entretien et de la maintenance du Palais des Expositions, l'entreprise y consacre annuellement en moyenne 16% de son chiffre d'affaires. Quant aux grandes opérations de réhabilitation et de renouvellement, qui nécessitent de gros moyens financiers, elles sont prises en charge par le projet de plan de développement, en cours d'adoption.

Ceci dit, l'entreprise est consciente qu'il reste beaucoup à faire tant dans le domaine de la gestion que dans la réhabilitation des infrastructures du Palais. Des actions ont été déjà réalisées (électricité, clôture, étanchéité,...), ce qui est une anticipation sur le Plan de développement.

I - Anomalies dans l'exercice du contrôle de qualité

1 - Une mission assurée sans cadre réglementaire adapté

La SAFEX a continué à assurer le contrôle de qualité conformément aux dispositions, maintenues en vigueur, de la décision interministérielle n°88/47 du 13 avril 1988.

Pour ce qui est du décret 94/90 du 10 avril 1994 qui ne fait nullement référence à la décision sus-citée, il n'a pas fait l'objet d'application.

L'entreprise n'a cessé, depuis son passage à l'autonomie, de demander la mise en oeuvre de l'article 56 de la loi 88/01, à l'effet de définir un cahier de charges relatif à l'exercice de cette activité.

2 - Une prérogative assumée sans exercice effectif des contrôles prévus

Le contrôle effectué par SAFEX, préalablement à l'octroi du certificat d'inspection, consiste en une vérification de la conformité du dossier avec les clauses du contrat d'exportation en matière de qualité, étayés par la fourniture de bulletins d'analyse par les laboratoires de l'exportateur ou d'un organisme habilité.

3 - Une facturation injustifiée et non réglementée

A la suggestion du ministère du commerce, en date du 29 Mars 1989, de réviser la tarification à la baisse, l'entreprise a répondu, en date du 18 avril 1989, que le réexamen de cette tarification devrait être mis en place à travers un cahier des charges.

Si le chiffre d'affaires réalisé par cette activité a représenté 6% du chiffre d'affaires global en 1996, il n'a été que de 3% en 1997.

4 - Une procédure susceptible d'entraver les activités d'exportation

L'entreprise n'a jamais pris connaissance d'un quelconque blocage et plus particulièrement celui de l'exportateur cité dans le rapport (ENPMA). Par ailleurs, il est à souligner que l'entreprise n'a aucun pouvoir de blocage en la matière.

Il est à préciser, enfin, que la SAFEX n'exerce plus cette activité depuis le 04 octobre 1997, suite à l'abrogation de la décision 88/47 et du décret exécutif 94/90, supprimant ainsi le contrôle de qualité à l'exportation.

II - Des lacunes dans la gestion de la SAFEX

1 - Une organisation déficiente et un contrôle interne fictif

En matière d'organisation, il y a lieu de signaler l'existence de procédures et leur mise en oeuvre effective. Par ailleurs, l'expertise des comptes par la Société Nationale de Comptabilité n'a relevé aucune insuffisance majeure. A ce jour, les comptes sont arrêtés dans les délais, certifiés annuellement par les commissaires aux comptes et approuvés par l'assemblée générale des actionnaires. En outre, la SAFEX n'a connu aucune pénalité fiscale ou parafiscale.

Pour ce qui est de la fonction d'audit, elle est en cours de structuration.

2 - Anomalies et irrégularités dans le fonctionnement des antennes label qualité export

L'unique recette (36.445 DA) ayant transité par le compte personnel du chef d'antenne d'Oran a été motivée par des raisons de sécurité. En novembre 1995, le chef d'antenne d'Oran a confirmé à l'entreprise l'existence d'irrégularités sur la délivrance des certificats d'inspection aux exportateurs. Un rapport a été demandé à ce responsable par l'entreprise pour la confirmation des révélations qu'il a faites à ce sujet dès le mois d'août 1995.

L'entreprise, informée du résultat préliminaire des premières investigations, a décidé le 03 mars 1996, la constitution d'une commission d'enquête qui a entamé ses travaux le 09 mars 1996 pour un contrôle systématique de toute l'activité de l'antenne depuis son ouverture en 1989.

3 - Une gestion du patrimoine déficiente

3.1 - Insuffisances dans la comptabilisation des immobilisations

Les mobiliers hérités d'organismes dissous (CCIA, OFALAC, COMEX, CNCE) sont bel et bien intégrés dans le patrimoine de l'entreprise et dans la comptabilité, au dinar symbolique en raison de l'absence de toute passation entre lesdits organismes et SAFEX (absence d'inventaire et de bilans comptables).

Ce mobilier ayant, pour le plus récent, plus de 11 ans, se trouve totalement amorti. Quant aux immeubles hérités de l'ex-OFALAC (locaux de Paris), l'opération de reconstitution des titres de propriété, entamée en 1993, au nom de la SAFEX, vient d'aboutir en partie en septembre 1997.

Le mobilier manquant (chaises et tables) concerne des déperditions cumulées depuis 1990 suite à leur mise en exploitation. Un dossier visant la décomptabilisation de ce mobilier est en cours de finalisation.

Les inventaires annuels ont permis de mettre en relief ces manquants. Une commission de réforme se prononce régulièrement sur les matériels concernés.

De ce qui précède, nous estimons que l'appréciation formulée sur la gestion est d'une sévérité excessive, voire infondée. Notre opinion est confortée par l'approbation annuelle des inventaires du patrimoine, des comptes et des résultats par les organes statutaires.

3.2 - Négligences dans la conservation et l'entretien des infrastructures

Hormis les pavillons centraux et le pavillon B, construits en dur et mis en exploitation en 1970, les autres pavillons d'exposition ont été réalisés et entretenus depuis 1970 par leurs propriétaires, avant leur récupération à partir de 1990.

Il est à noter que les pavillons individuels dont il est question ont été réalisés au moindre coût pour accueillir une exposition annuelle. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'une plate-forme supportant une construction légère avec bardage et couverture en tôle. Le pavillon français, par exemple, est entièrement réalisé en tubulure d'échafaudage avec bardage métallique.

A l'approche de chaque foire, ces pavillons étaient repris par leurs propriétaires qui les remodulaient en fonction des thèmes choisis pour leur participation.

Le savoir-faire et les matériels publicitaires mis en oeuvre transfiguraient ces infrastructures qui donnaient l'impression de constructions monumentales neuves.

Depuis 1992 et l'absence de la participation étrangère à la Foire Internationale d'Alger, ainsi que la concentration des manifestations économiques dans la zone centrale du Palais des Expositions, les actions d'embellissement et d'entretien systématiques ont diminué.

La seule possibilité d'exploitation de ces infrastructures étant leur location en tant qu'aires de stockage. La SAFEX a limité ses activités de maintenance aux interventions nécessaires à garantir le bon déroulement de cette activité.

La politique de maintenance mise en oeuvre par l'entreprise concerne le court et le moyen terme pris en charge par notre direction technique dont les interventions permettent de garantir un maximum d'efficience aux infrastructures et autres installations du Palais des Expositions.

Toutefois, la nature des constructions, leur âge et leur situation en bord de mer nécessitent des interventions d'une autre envergure, actions identifiées par une expertise engagée en 1995 et dont la mise en exécution est planifiée sur trois années à compter de 1997.

Concernant le théâtre des nations, construit en 1971, sa désaffection a été décidée en 1990. Il avait, semble-t-il, été envisagé de le transformer en espace de bureaux en vue de sa location à la BEA (Banque Extérieure d'Algérie). Sa réhabilitation en tant qu'espace à destination culturelle et son renouvellement sont prévus dans le cadre du Plan de Développement, en cours d'adoption.

Quant au parc d'attractions, après le départ de son locataire-gérant, nous n'avons pas estimé prudent d'en poursuivre l'exploitation, les équipements qui le composaient, largement amortis, ne présentant pas les conditions de sécurité suffisantes.

Comme pour le théâtre des nations, sa réhabilitation est prise en charge dans le projet de plan de développement.

Comme cité plus haut, l'entreprise consacre annuellement en moyenne 16% de son chiffre d'affaires aux opérations d'entretien et de maintenance des infrastructures, ceci pour répondre aux dégradations subies du fait de la fréquentation du palais par plus de 3 millions de visiteurs par an, sachant qu'il abrite en moyenne une quinzaine de manifestations économiques par an. Il est à rappeler également que le site du palais abrite une dizaine de sièges sociaux d'entreprises publiques, cinq agences bancaires et une direction régionale des douanes.

Quant à l'atelier de menuiserie, rattaché directement à l'unité montage de l'entreprise depuis 1994, il consacre 70% de son activité aux prestations de montage de stands lors des manifestations économiques.

Il se taille 15 et 19% du chiffre d'affaires réalisé par l'unité montage en 1994 et 1995, soit respectivement 3.990.000 DA et 7.353.000 DA.

Il assure, par ailleurs, l'entretien et la maintenance des installations de boiserie et du mobilier de l'entreprise.

Accessoirement, l'atelier fabrique du petit mobilier destiné à l'usage de l'entreprise et à l'exploitation (tables, chauffeuses, comptoirs, étagères...) comptabilisé au chapitre "prestations de l'entreprise pour elle-même". Le plan de charge de l'atelier menuiserie est intégré à celui de l'unité montage.

4 - Des infrastructures insuffisamment rentabilisées et une gestion déficiente des créances

4.1 - Absence de mise en jeu des règles de la concurrence

Le recours à la location des pavillons d'exposition (récupérés) à partir de 1992 est une activité accessoire dictée par la situation actuelle caractérisée par l'absence de participation étrangère.

L'ensemble des infrastructures du Palais des Expositions ont été, de tout temps, occupées par leurs propriétaires hormis les pavillons d'exposition qui sont loués pour des périodes limitées

(généralement trois à six mois) en tant qu'aires de stockage à des entreprises publiques généralement, telles que ASWAK, ENAPAL, EDIPAL, ORLAC, etc...

En ce qui concerne les petites surfaces qui viennent à devenir vacantes, les critères de mise à dispositions sont :

- * l'antériorité de la demande ;
- * la qualité de l'activité qui doit s'harmoniser avec le site ;
- * le souci d'éviter toute création de fonds de commerce sur le site mis à disposition.

Si, à ce jour, aucune publicité n'a été faite pour la location des infrastructures de la SAFEX, c'est d'abord parce que nos tarifs de location sont affichés et que les structures qui viennent à être disponibles sont affectées aux demandeurs selon les critères ci-dessus.

4.2 - Disparité injustifiée en matière de tarification

L'origine des situations contentieuses relevées a trait à la revalorisation de la tarification à partir de 1991.

En effet, avant cette date, la tarification appliquée pour l'occupation des espaces était celle en vigueur depuis 1985 et qui était assise sur le tarif de participation à la Foire Internationale d'Alger. Ainsi, compte tenu des superficies, il y a effectivement un tarif de 26,26 DA/m² mais qui constitue l'exception et qui ne concerne qu'un seul locataire : l'Entreprise Publique FERPHOS.

Il est à noter que la majorité des situations contentieuses concernent les entreprises et organismes publics en place depuis 1971, affaires pendantes devant les tribunaux depuis 1992. Elles représentent 85% des créances.

Cette augmentation exponentielle ne pourra être freinée que par l'aboutissement de l'action judiciaire.

4.3 - Lacunes dans la gestion et le recouvrement des créances

Le recours à la provision des créances douteuses répond à un souci de prudence comptable, recommandé par les commissaires aux comptes. S'agissant de l'activité principale de l'entreprise (organisation de manifestations économiques), la SAFEC affiche un taux de recouvrement oscillant entre 92 et 98%.

5 - Une opération de promotion immobilière irrégulièrement engagée et mal maîtrisée

Aux raisons qui ont conduit l'opération "promotion immobilière" dans l'impasse, il y a lieu d'ajouter les carences de la CNEP dans la mise en oeuvre des dispositions conventionnelles, notamment celles prévues aux point 5 à 9 de la convention de financement du 26 novembre 1991.

C'est au regard des anomalies entachant cette opération que l'entreprise n'avait pas comptabilisé les opérations financières s'y rapportant. Cette procédure est confortée par l'avis émis par l'expert juridique de la société nationale de comptabilité en mission d'expertise des comptes de la SAFEX en 1993.

Le PDG de la SAFEX de l'époque agissait en qualité de maître d'ouvrage délégué conformément à la convention signée le 17 août 1988 entre le président de l'assemblée des travailleurs et le directeur général de l'ONAFEX.

Les tentatives engagées en direction de la CNEP pour solutionner cette situation sont restées sans suite, malgré plusieurs relances.

L'entreprise poursuit les contacts avec les autorités locales en vue de récupérer le terrain d'assiette (reversé entre-temps à la commune de Mohammadia) et d'obtenir un nouveau permis de construire (en remplacement du premier qui a été retiré). Ces deux conditions sont préalables à la relance du projet.

Sur le plan des relations avec l'entrepreneur, ce dernier, en raison de l'arrêt du chantier, a été la SAFEX en justice. La SAFEX, à son tour, a introduit par le biais de son avocat une demande reconventionnelle réclamant le remboursement par l'entrepreneur du trop-perçu par rapport aux travaux réalisés.

En première instance, l'entrepreneur a été débouté de son action. L'affaire va probablement être poursuivie en appel et la SAFEX compte, évidemment, continuer à défendre ses intérêts avec détermination.

Les conditions de lancement, avant maturation et sans que ne soient réglés préalablement les questions relatives au terrain d'assiette à la constitution de la coopérative immobilière, ont fait que la nouvelle direction de la SAFEX, installée depuis le 31 mars 1992, s'est trouvée gérer un dossier complexe qui n'a pu, à ce jour, être assaini.

En conclusion, nous pensons avoir apporté des explications et clarifications utiles à la compréhension des conditions dans lesquelles a évolué l'entreprise, notamment depuis 1992.

Certains problèmes soulevés par la mission d'évaluation et de contrôle ont leur origine dans le passé de l'entreprise.

Nous avons, depuis 1992, entrepris un travail d'assainissement considérable au plan comptable et financier et patrimonial, au plan de la rationalisation de la gestion ainsi que dans le domaine des relations socio-professionnelles. Les résultats enregistrés depuis 1992 par l'entreprise témoignent de la validité des actions engagées.

Il reste, certes, beaucoup à faire, notamment dans le domaine de la réhabilitation des Palais des Expositions, de l'amélioration de la gestion et des résultats de l'hôtellerie - restauration, de l'organisation et de la restructuration de la SAFEX.

C'est dans cet esprit qu'a été soumis, en décembre 1997, au conseil d'administration de la SAFEX, un plan de développement comportant :

- la réhabilitation des structures du Palais des Expositions afin de la restituer totalement à sa vocation initiale ;*
- le développement de l'activité en vue d'accroître la production et d'améliorer les résultats ;*
- la restructuration de l'entreprise avec autonomisation des activités, pouvant aller jusqu'à la filialisation.*

QUATRIÈME PARTIE

LES ASSOCIATIONS

17 - L'UTILISATION DES RESSOURCES COLLECTÉES À L'OCCASION DU TÉLÉTHON 1992

Le mouvement associatif en Algérie est devenu, depuis l'intervention de la loi n°90.31 du 04 décembre 1990 relative aux associations, un acteur social de premier plan et s'affirme aujourd'hui comme une des réponses les plus appropriées aux attentes de la population en matière sociale, sanitaire, éducative et culturelle. En effet, en raison de la poussée des besoins collectifs que les moyens de l'Etat ne suffisent plus à satisfaire, le recours aux associations-cadre privilégié de mobilisation des potentialités tant humaines que matérielles-constitue un instrument de prolongation de l'action de l'Etat.

Dans ce cadre, le champ de compétence de la Cour des comptes a été élargi par l'ordonnance n° 95.20 du 17 juillet 1995 qui la régit, notamment ses articles 12 et 71, au contrôle de l'utilisation des ressources collectées à l'occasion de campagnes de solidarité d'envergure nationale par les organismes, quel que soit leur statut juridique, qui font appel à la générosité publique pour soutenir des causes humanitaires, sociales, scientifiques ou culturelles...

En instituant ce contrôle, le législateur consacre le principe de la transparence et de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique en raison notamment des attentes de l'opinion publique en général et des donateurs en particulier.

C'est à ce titre que la Cour des comptes, en vertu des prérogatives nouvelles dont elle a été investies, a porté son contrôle sur l'utilisation des ressources collectées à l'occasion du téléthon organisé pour la première fois en Algérie les 8 et 9 avril 1992 à l'initiative de quatre (04) associations caritatives (1) et de sept (07) institutions et entreprises publiques (2) et destinées à la réalisation de quatre (04) centres d'accueil temporaires de personnes âgées sans abri, d'enfants privés de famille, de mineurs en détresse, d'enfants et jeunes en difficulté, ainsi que de malades atteints de cancer.

I - Cadre organisationnel insuffisant

L'organisation du téléthon a souffert d'insuffisances inhérentes à l'absence de textes réglementant l'appel à la générosité publique et aux conditions de son déroulement.

En effet, les quatre associations caritatives initiatrices de l'opération assistées d'institutions et entreprises publiques dont l'ENTV en tant que sponsors, ont constitué une commission de préparation et de suivi du téléthon " ayant pour tâches de veiller à la réussite du téléthon et à la stricte gestion des dons dans le cadre exclusif du projet proposé ".

Cette commission a retenu pour principe, jusqu'au téléthon, de tenir une réunion hebdomadaire, puis après cette manifestation de se réunir une fois par mois et s'est pourvue de quatre sous-commissions : activités programme du téléthon, technique, sponsoring, finances.

(1) - L' Association algérienne Enfance et Famille d' Accueil Bénévole (AAEFAB)
- L' Association d'Aide aux Personnes Agées (WAFA)
- L' Association Algérienne pour la Protection de la Santé de l' Enfant (AAPSE)
- L' Association d' Aide aux Personnes Atteintes de Cancer (El-Fedjr)

(2) - L' Entreprise Nationale de Télévision (ENTV)
- La Compagnie Algérienne d' Assurances et de Réassurances (CAAR)
- La Société Algérienne d' Assurances (SAA)
- La Direction Générale de la Sécurité Nationale (DGSN)
- Le Ministère de la Santé et des Affaires Sociales
- Le Ministère des Postes et Télécommunications
- La Banque Extérieure d' Algérie (BEA)

Toutefois, la mise en place de cette structure n'a été nullement officialisée par un document soumis à l'approbation préalable des autorités publiques concernées par ce genre de manifestation d'autant que ce n'est qu'à l'issue de l'organisation du téléthon et de la collecte des fonds qu'ont été mis en place les organes de gestion et de suivi que sont :

- la fédération des DIAR ERRAHMA agréée par le ministère de l'intérieur le 05 septembre 1992 qui regroupe les quatre associations caritatives laquelle est chargée de la gestion des centres d'accueil à l'issue de leur réception;

- le " comité téléthon 92 " agréé par le ministère de l'intérieur le 15 septembre 1992 qui est chargé de l'évaluation des dons et de la concrétisation des projets. Ce comité, fondé par 26 personnes représentant diverses institutions et associations ayant concouru à l'organisation du téléthon ainsi que des personnes ayant des compétences particulières (expert-comptable, notaire, architecte, avocat, journaliste, entrepreneur, etc...) est constitué de deux organes :

- l'assemblée générale, organe délibérant, composée des membres fondateurs des quatre associations, des sponsors et des donateurs;

- le bureau du comité, organe exécutif, composé de dix (10) personnes élues parmi les membres fondateurs.

Par ailleurs, aucune procédure écrite tant sur l'étendue des responsabilités des intervenants aux différents échelons de participation (central et local) et au niveau du processus collecte de fonds (promesse de dons et réalisation) que sur la mise en place de mécanismes de contrôle de la collecte des dons n'a été préalablement définie.

Ainsi, à l'exception des agences de la Société Algérienne d'Assurances (SAA), les autres centres de collecte (agences du Crédit Populaire d'Algérie (CPA), bureaux de poste), n'ont pas consigné dans des registres ou transmis les documents relatifs aux fonds collectés, d'où la constatation par la Cour de l'incapacité des organisateurs à produire une situation établie par leurs soins et reflétant les ressources recueillies par chaque réseau de collecte et ce, préalablement au versement des chèques pour encasement.

Il résulte de ce constat que les conditions d'organisation ainsi que le déroulement du téléthon, caractérisé par une ambiance volontariste laissant toute latitude aux initiatives bénévoles, n'ont pas permis à ce jour d'effectuer la reconstitution des recettes, élément nécessaire pour l'établissement d'un compte d'emploi des ressources collectées.

II - Gestion des ressources collectées

La collecte des fonds a été réalisée principalement par la médiatisation du téléthon dans une émission télévisée en direct durant les journées des 8 et 9 avril 1992.

A partir du plateau central et des stations régionales, les donateurs ont été invités à s'y présenter ou à se rendre auprès des agences de la SAA, du CPA et des bureaux de poste pour y verser leurs contributions financières ou faire des promesses de remise de dons en nature : biens mobiliers et immobiliers, matériaux de construction, équipements collectifs, etc...

Il faut relever à ce niveau que les organisateurs n'ont pas distingué strictement les promesses de dons aussi bien en nature ou en argent, des remises de chèques et d'espèces. S'agissant en particulier des promesses de dons de biens immobiliers, des évaluations subjectives et non fondées ont été faites médiatiquement et dont la nature juridique s'est avérée par la suite contentieuse comme c'est le cas pour la bâisse proposée par la wilaya de Ouargla et évaluée à 42 millions de DA.

Par ailleurs et compte tenu d'une évaluation du coût unitaire d'un centre d'accueil par le bureau d'études et de restauration des quartiers anciens (BEREP) à 49 millions de DA, les organisateurs ont souhaité atteindre une collecte d'un montant suffisant pour ouvrir la réalisation de quatre centres.

En ce sens, le montant déclaré à l'issue du téléthon soit environ 250 millions de DA était supposé théoriquement suffisant.

Sous réserve de la reconstitution comptable des recettes notamment par la détermination du montant total des chèques et espèces collectés et de celui des chèques rejetés ainsi que la valorisation des biens fonciers obtenus gracieusement, tels les terrains d'assiette affectés par les pouvoirs publics tant à Birkhadem et Djebel El Ouahch qu'à Misserghine et Annaba, la Cour a constaté que les sommes collectées et qui ont été centralisées dans le compte ouvert auprès du CPA, agence Riad El Feth, se sont élevées au 14 décembre 1992 à 108.316.079,92 DA, 115.462,39 francs français (FF) et 5000 dollars US.

Le comité a procédé à des placements en bons de caisse de 100 millions de DA qui ont généré au 6 mai 1996 des intérêts de 35.809.554 DA. A la même date, le montant collecté en devises présentait, compte tenu des intérêts produits, un solde créditeur de 130.270,22 FF et 5.258,07 dollars US.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont accordé au comité une subvention de 36 millions de DA en compensation de la TVA due au titre des contrats réalisation.

Il est à relever que l'ensemble de ces ressources ont permis de procéder à des engagements de 128.759.569,24 DA et à des paiements de 28.120.229,24 DA tels que précisés au tableau ci-après résumant la situation financière du téléthon à mai 1996.

SITUATION FINANCIÈRE DU " TÉLÉTHON 1992 " **ARRÊTÉE À MAI 1996**

Ressources collectées (1)	Subvention de l'État (2)	Intérêts produits (3)	Ressources Globales (4)=(1)+(2)+(3)	Engagements (5)	Paiements (6)	Reliquat (7)=(4)-(6)
DA:108.316.079,92	36.000.000	35.809.554	180.125.633,92	128.759.569,24	28.120.229,24	152.005.404,68
FF: 115.462,39	-	14.807,83	130.270,22			130.270,22
U.S.D 5.000,00	-	258,07	5.258,07			5.258,07

III - Les défaillances et contraintes

Au lancement du téléthon, les associations caritatives avaient retenu la réalisation de quatre centres d'accueil à Alger, Oran, Constantine et Annaba dont la conception architecturale a été confiée au BEREPI.

Chaque centre comprend quatre pavillons autonomes dont le fonctionnement est coordonné par les quatre associations caritatives concernées.

La capacité d'accueil prévue est de 200 personnes (52 places par catégorie de personnes recueillies). Chaque association dispose d'un pavillon doté de plusieurs appartements constitués de studios aménagés selon le type de personnes à prendre en charge. Une infrastructure commune est prévue. Elle comprend une salle d'accueil et d'orientation, une salle de réunion, un bureau de coordination, des sanitaires et une cafétéria d'une capacité de 50 personnes.

Le comité a engagé des prospections en vue d'obtenir des terrains d'assiette et des consultations pour la conclusion de conventions d'études et de contrats de réalisation. Les démarches administratives pour l'obtention des terrains et des permis de construire ont duré plus d'une année. Sur les quatre terrains obtenus, celui de Birkhadem présentait des contraintes, telles que le déplacement des réseaux d'électricité et d'eau et l'expropriation des riverains.

Par ailleurs, le terrain affecté par la wilaya de Constantine à Djebel El Ouahch, en sus du caractère accidenté du site ayant nécessité la construction de murs de soutènement, présente une situation contentieuse; les héritiers en revendiquant la propriété ont estimé le comité en justice.

S'agissant de la réalisation, les conventions d'études et les contrats de travaux ont totalisé des engagements de 128.759.569,24 DA et des paiements de 28.120.229,24 DA, tels que relevés plus haut, soit un taux de réalisation financière de 21,83 % seulement et ce, plus de quatre années après le lancement du téléthon.

Hormis le centre d'accueil d'Alger pris en charge par le ministère de la défense nationale sur ses propres ressources en complément de la participation de ses personnels et livré en mai 1997 - alors que les délais d'exécution étaient épuisés depuis 1995 - la réalisation des autres centres confiée à des entreprises publiques souffre notamment de difficultés inhérentes aux lenteurs mises par ces dernières à exécuter leurs obligations contractuelles bien que le comité ait libéré en temps opportun les avances forfaitaires et sur approvisionnement comme c'est le cas pour le projet d'Oran où les entreprises réalisatrices ont facturé des situations de travaux ne représentant que 26 % des avances perçues.

A titre illustratif, les délais de réalisation des projets d'Oran et de Constantine ont été épuisés depuis respectivement le 5 avril 1995 et le 2 juillet 1995, les causes étant les arrêts successifs des travaux puis l'abandon par les entreprises réalisatrices.

Quant au projet de Annaba, il a été abandonné sitôt ouvert en juin 1992 selon les membres du comité, en raison du désistement de l'entrepreneur qui s'était engagé publiquement à prendre en charge sur ses propres deniers l'entière réalisation du centre (3).

Toutes ces défaillances ont amené les bureaux d'études à alerter le comité sur la nécessité de mettre en demeure et/ou de résilier les contrats conclus avec ces entreprises. Ces dernières invoquent souvent des difficultés d'approvisionnement en matériaux de construction et/ou de trésorerie. En outre, les autorités locales des lieux d'implantation

(3) Cet entrepreneur est décédé depuis. Les démarches entreprises par le comité auprès de ses héritiers n'ont pas abouti.

sollicitées par les membres du comité pour user de leur autorité de tutelle sur les bureaux d'études, les entreprises et les services administratifs concernés, n'ont pas accordé toute l'attention nécessaire.

De plus, le comité, en sa qualité de maître de l'ouvrage, n'a pas délégué de membres ni créé de structures pour un suivi permanent de la réalisation des centres d'accueil.

Enfin, les institutions, organismes et personnes concernés au départ, se sont démobilisés au fil du temps puisque, plus de quatre années après la création du comité dont aucune assemblée générale n'a été du reste tenue, trois membres du bureau seulement étaient encore actifs à la date du contrôle. Sur ces trois membres, deux se consacrent en qualité de bénévoles aux tâches de gestion aussi bien de leur propre association que du comité du téléthon en plus de leurs obligations professionnelles dans les structures de l'Etat.

IV - Les implications financières de l'état

Les insuffisances et défaillances observées dans l'opération du téléthon, outre qu'elles sont de nature à ternir auprès de l'opinion publique la noblesse du projet de départ, sont à l'origine de la situation précaire des centres en construction.

En effet, les multiples entraves vécues se sont traduites dans la mise en oeuvre des projets par :

- de très faibles taux d'avancement des travaux,
- des dépassements prolongés des délais d'exécution comme précédemment souligné.

En outre, le défaut de mise en oeuvre de certaines dispositions contractuelles a entraîné :

- la non-constitution par les entreprises réalisatrices des cautions de restitution des avances,
- l'inapplication des clauses relatives aux pénalités de retard à l'encontre des entreprises défaillantes.

En ne mettant pas en oeuvre les garanties contractuelles pour se prémunir contre les risques de retards, de malfaçons et d'abandons de chantier, les organisateurs et gestionnaires de l'opération se sont privés de tout moyen de coercition.

En définitive, alors que le téléthon dans l'esprit des initiateurs visait à soulager l'Etat dans la prise en charge de certaines catégories défavorisées de la population, les multiples défaillances et insuffisances dans l'organisation et la gestion de l'opération, ont au contraire amené ce dernier à intervenir puissamment pour la mise à disposition gracieuse des terrains d'assiette, l'octroi de la subvention de 36 millions de DA et la réalisation du seul centre achevé, celui d'Alger, sur les propres ressources du ministère de la défense nationale en plus de l'importante contribution de ses personnels.

L'Etat sera davantage impliqué financièrement pour l'achèvement des projets, compte tenu des prix actualisés du mètre carré bâti et de la nécessité d'équiper les centres que les fonds disponibles ne pourront certainement pas couvrir.

Au vu des résultats obtenus à l'issue de la première expérience du genre en matière d'appel à la générosité publique, et pour aboutir à la réalisation effective des opérations projetées, la Cour recommande :

- Aux pouvoirs publics

- de fixer le cadre réglementaire et les modalités d'intervention des associations ou organismes à l'occasion de campagnes de solidarité d'envergure nationale. Le dispositif à mettre en place en l'espèce s'articulerait autour de :

. la déclaration préalable auprès du ministère de l'intérieur, principe auquel seraient assujettis les organismes qui entendent faire appel à la générosité publique en vue d'identifier les objectifs visés. Cette déclaration permettra aux pouvoirs publics de s'assurer que les associations susmentionnées réunissent les capacités humaines et organisationnelles pour concrétiser les objectifs affichés ;

. la déclaration de résultat, telle que prévue pour les quêtes autorisées, qui serait étendue à toutes les campagnes de solidarité d'envergure nationale ;

. l'obligation d'établir un compte d'emploi des ressources collectées dont les modalités de présentation seraient également prévues pour permettre la transparence des dépenses engagées et leur conformité aux objectifs poursuivis ainsi que l'appréciation des résultats obtenus ;

. l'obligation pour les associations d'informer régulièrement l'opinion publique de l'avancement des travaux et de la situation financière de l'opération ;

- Au comité téléthon 1992

- de redynamiser les structures de gestion, notamment l'assemblée générale, organe délibérant ;

- d'informer périodiquement l'opinion publique de l'avancement des travaux et de la situation financière de l'opération.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE ET DE LA FAMILLE

En réponse à votre envoi susréférencé, j'ai l'honneur de vous informer que le ministère de la solidarité nationale et de la famille, conscient de l'importance des projets arrêtés dans le cadre de l'utilisation des ressources du Téléthon 92, a engagé diverses actions tendant à :

- assurer la gestion du foyer d'accueil (Dar-Errahma) de Birkhadem.

- constater les projets d'Oran et de Constantine.

Foyer d'accueil de Birkhadem.

La réception de ce foyer a eu lieu le 12 mai 1997 entre le ministère de la défense nationale et le ministère de la solidarité nationale et de la famille. Dès sa réception, un directeur et un intendant ont été délégués pour assurer sa gestion. Ils sont chargés de :

- procéder à l'équipement des 4 pavillons du foyer,
- tenir des réunions périodiques avec les associations concernées pour s'assurer de leur aptitude à prendre en charge les pavillons qui leur sont affectés.

Au 21 octobre 1997, il a été procédé à l'ameublement d'une petite partie du foyer grâce aux dons de bienfaiteurs, d'entreprises publiques et privées. Le fonds spécial de solidarité prendra en charge les dépenses d'ameublement restant à hauteur de 140.000 DA.

A l'issue d'une réunion tenue au siège du ministère de la solidarité le 20 octobre 1997 sous la présidence de madame le ministre de la solidarité nationale et de la famille, il a été convenu avec les associations concernées ce qui suit :

- ouvrir le foyer de Birkhadem avant la fin novembre 1997.
- disponibilité de deux associations (El-Fadjr et AAEFAB) sur les quatre à assurer la gestion des deux pavillons qui leur sont affectés,
- achever progressivement l'équipement du foyer grâce au financement du Fonds spécial de solidarité,
- assurer la gestion du foyer pour une période d'une année au moins par le ministère de la solidarité avant de la confier aux associations concernées une fois les dispositions réglementaires accomplies.

Foyers d'accueil de Constantine et Oran

La réalisation de ces deux projets accuse, en effet, comme il a été relevé dans votre rapport, un retard considérable. A cet effet, le ministère a chargé des cadres pour inspecter ces projets, s'enquérir des causes du retard et tenter de redynamiser l'opération en liaison avec la commission du Téléthon.

Cette inspection a mis en évidence, selon les déclarations des autorités locales des deux wilayas, la nécessité de dégager des crédits supplémentaires à hauteur de 90.000.000 DA pour l'achèvement des deux foyers dans des délais raisonnables.

Actuellement, le ministère examine les possibilités de prendre en charge ce montant pour pallier les effets négatifs qu'a eu le retard de ces projets humanitaires sur l'opinion publique nationale qui commence à douter de la crédibilité de l'Etat ; même si le ministère n'est pas le responsable direct de l'exécution de ces projets.

Enfin, je tiens à vous remercier pour le rapport élaboré par votre auguste Cour et qui renferme des informations précises sur les projets sus-cités notamment en ce qui concerne les défaillances, les contraintes et les incidences financières.

RÉPONSE DU "COMITÉ TÉLÉTHON 92"

La note d'insertion de la Cour des comptes sur l'utilisation des ressources collectées à l'occasion du téléthon 92 appelle les observations suivantes :

Cadre organisationnel insuffisant

Pour revenir encore une fois au cadre organisationnel du téléthon, il est certain que les opérations téléthon ne constituent pas encore une tradition dans notre pays et qu'elles souffrent d'absence de cadre réglementaire, comme ce fut le cas lors des deux premières manifestations du genre qui ont eu aussi à faire appel à la générosité du public en juillet 1990 (aides aux malades et handicapés) et en avril 1991 (aides aux enfants de l'Irak) et qui ont suscité beaucoup de mécontentements.

Le Téléthon 92, quant à lui, a fait appel à toutes les bonnes volontés dès la première phase de son initiation, l'objectif visé était de susciter l'adhésion de l'ensemble des algériens en les réunissant autour d'un projet commun d'envergure nationale et dont les retombées humanitaires et utilitaires demeurent incontestables. Cette démarche, s'est effectivement concrétisée, dans les faits, à travers l'engouement et l'engagement réels -du reste inégalés- de toutes les parties sollicitées : autorités, institutions, associations, entreprises, artistes, étudiants, écoliers, etc...

Faut-il, par ailleurs rappeler l'importance de l'enjeu qui fut à l'origine de l'initiative et qui consistait, dans la dure conjoncture que traversait alors le pays (91/92), dans "la remise en confiance dans la société par la solidarité nationale" : tout dans l'organisation de la manifestation, à commencer par le choix du thème "ENSEMBLE CONSTRUISONS DIARERRAHMA" et en passant par celui des sujets traités, des activités programmées et de la qualité des invités et des intervenants, devait concourir à réaliser ce seul objectif, Diar Errahma n'en étant que le prolongement et l'affirmation concrète dans l'esprit de ses concepteurs.

Au risque de répéter que la présence de juristes recommandée par la ministère de la justice, le concours des agences SAA, CPA, services publics et PTT, institutions de l'Etat statutairement habilitées à gérer des documents comptables tout en étant représentées sur l'ensemble du territoire national, le soutien sans réserve des citoyens et des instances supérieures (Présidence de la République, ministère de travail et de la protection sociale, ministère de la communication, etc...), qui ont accompagné l'organisation, la mise en oeuvre et le déroulement du téléthon dans sa diffusion nationale à travers les canaux télévisuels et radiophoniques publics ont permis à ce cadre organisationnel d'acquérir un caractère officiel.

La gestion des ressources

Il est heureux de constater que les rubriques "dépenses non justifiées" et "sommes mal versées" ne figurent pas dans le tableau récapitulatif de la situation financière de votre rapport et que, bien au contraire, des bénéfices importants ont été générés par le placement des fonds.

Comme il est précisé dans votre rapport : le plateau central de l'ENTV a médiatisé l'évaluation et les promesses de dons réceptionnées par les agences SAA et les bureaux de poste dans les différentes régions du territoire national. Leur comptabilité effective devant être dûment consignée dans des registres par chaque agence.

Les chèques libellés au nom du téléthon et recueillis au niveau des différents relais de l'ENTV et de l'ENRS à Alger par les animateurs de l'ENTV et par les membres du comité ont été regroupés et remis au directeur des CCP au ministère des P et T qui a effectué le versement au compte CCP Diar-Errahma.

Les bureaux de poste n'ont pas eu à consigner les chèques puisque le versement se faisait directement au compte ouvert à cet effet.

Pour les espèces, le principe retenu consistait à diriger les donneurs vers les bureaux de poste pour être versées au CCP par les intéressés eux-mêmes.

Le transfert global des chèques s'est fait sur procès -verbal entre l'Agence CPA-RIAD EL-FETH et la direction générale de la SAA qui a pris le soin de réunir le produit de la collecte de ses agences régionales. Toutes ces opérations et démarches de confiance ont été effectuées par des professionnels agissant es-qualityé et mandatés par leurs institutions pour la crédibilité de cette opération.

Les seuls éléments permettant la reconstitution des recettes se trouvent dans les archives informatisées des P et T et dans celles du CPA. Le comité de téléthon 92 ne dispose que des relevés bancaires du compte CPA à la clôture de l'opération du téléthon, soit à compter du mois de décembre 1992.

Le montant dont il s'agit figure d'ailleurs dans votre rapport et c'est à partir de cette date que la responsabilité de la gestion financière incombe au comité.

Le téléthon achevé, l'objectif principal donc atteint, les associations ont pris l'engagement de réaliser les projets persuadées qu'elles étaient du rétablissement de la confiance et du soutien indéfectible qui a été fortement exprimé.

Fidèle à son objectif, et dans le souci de préserver les fonds du téléthon, le comité a imposé aux associations concernées de prendre en charge tous les frais de fonctionnement du bureau exécutif. Ces derniers ont pu être assumés en recourant, en effet, aux seuls et exclusifs moyens humains et matériels des associations engagées dès la période qui a suivi le téléthon pour le mise en oeuvre du projet : études, prospection, lancement des chantiers, suivi des réalisations dans les différentes wilayate concernées, jusqu'à ce jour.

Il aurait été souhaitable, voire équitable, que cette 'démarche volontariste', soit transcrise dans vos rapports et que l'évaluation des actions bénévoles de certains participants professionnels (administrateur, notaire, architecte, comptable...) puisse figurer et trouve une place de façon à ce que leur mérite soit reconnu.

Quant à l'évaluation des terrains d'assiette des projets, cette opération n'a pu être effectuée dans la mesure où aucun des terrains attribués n'a été délimité à l'avance : par les soins de l'autorité donatrice : leur transcription au niveau des domaines est restée conditionnée par cette opération, à l'exception de celui d'Alger qui a eu lieu tout récemment.

Les défaillances et contraintes

Pour ne reprendre que la conclusion de ce chapitre "En outre, les autorités locales sollicitées par les membres du comité pour user de leur autorité de tutelle sur les bureaux d'études, les entreprises et les services administratifs concernés n'ont pas accordé toute l'attention nécessaire".

Pour le comité, il est de toute évidence que les autorités locales ont assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée de par l'intervention "même du wali" pour la désignation des entreprises de réalisation et des bureaux d'études locaux pour les chantiers d'Oran et de Constantine ; quant à celui d'Alger, le comité a normalement assuré les réunions de chantier avec le bureau d'études désigné pour le suivi.

Les implications financières de l'état

Pour toutes les démarches de réalisation, les institutions de l'Etat ont été sollicitées comme associées et partenaires d'un projet national au bénéfice des populations locales. A ce propos, le

comité a toujours précisé qu'il n'était rien d'autre qu'un organe de gestion des fonds et de contrôle des dépenses au profit des projets. Ce qui semblait être bien compris et apprécié au moment de la cession des terrains d'assiette pour l'accueil de ces projets.

Les crédits existants ne sont pas épuisés (voir tableau récapitulatif de la situation financière) et il n'est pas nécessaire dans l'immédiat d'impliquer financièrement l'Etat. En revanche, il serait impératif et urgent que l'implication morale et administrative de l'autorité locale compétente soit effective, compte tenu des défaillances constatées chez certaines parties engagées et sur lesquelles le comité ne peut agir.

Une analyse mécaniste des faits peut être dès lors que l'évaluation de l'action du comité tient peu compte du principe de PARTENARIAT qui constitue pourtant le fondement de toute l'entreprise du projet de Diar-Errahma. Partant, la marge de manœuvre devient particulièrement réduite lorsque l'on est tenu de faire face à des situations telles que la cession d'un terrain litigieux pour un projet de solidarité (Constantine), cession qui inévitablement ne pouvait qu'avoir des conséquences judiciaires fâcheuses sur la continuité du projet qui risque d'être compromis. Les données ne sont pas plus encourageantes à Oran où l'on est mis devant le fait accompli face à l'abandon pur et simple du chantier par le bureau d'études et les entreprises impliquées, ce au profit de la prise en charge des chantiers dits étatiques et donc forcément "prioritaires".

Face à de telles situations, quand bien même le comité aurait recours à l'application des clauses de garantie et aux précautions de restitution des avances figurant dans les contrats, était-il nécessaire d'ester en justice des entreprises d'Etat? Dans tous ces cas, le comité s'en est remis à l'arbitrage de l'autorité de tutelle persuadé qu'une action en justice aurait eu une fois de plus des retombées malheureuses "à la une" des journaux du genre "que devient l'argent du téléthon" et autres interprétations calomnieuses auxquelles a déjà dû faire face le comité.

En définitive et comme il est souligné dans votre conclusion "le téléthon" dans l'esprit des initiateurs "et selon votre compréhension il s'agirait uniquement de la responsabilité du mouvement associatif. Or il est patent que celle-ci est concomitante aux institutions et aux associations réunies pour cette action qui ont agi en complémentarité pour le soulagement des catégories défavorisées de la population.

A la lumière de ce qui précède, nous tenons à affirmer que la seule satisfaction enregistrée durant cette première phase de réalisation des projets consiste dans l'assistance, le concours et la coordination des services du ministère de la défense nationale dans l'édification du centre de Birkhadem qui a été financé, non pas sur les propres ressources du ministère de la défense nationale, mais au contraire comme a tenu à le préciser avec insistance le représentant du MDN :

"la réalisation du centre de Birkhadem s'est faite sur un fonds de participation au téléthon de tout le personnel dans sa globalité, civile et militaire, qui est partie intégrante de notre population à laquelle nous rendons un grand hommage".

En conclusion et en dépit de toutes les considérations, il demeure très important que la réalisation des projets de Diar -Errahma puissent aboutir et soit effective pour la crédibilité du mouvement associatif dans l'accomplissement de ses objectifs sociaux, humanitaires, éducatifs et culturels. En tout état de cause, une telle réussite ne saurait être perçue que dans le cadre global du processus de développement de la démocratie dans notre société, dont le recours à la solidarité nationale demeure plus que jamais incontournable ; ce qui, de toute évidence, implique le soutien actif de l'Etat pour la réussite des projets et pour le devenir des DIAR-ERRAHMA.