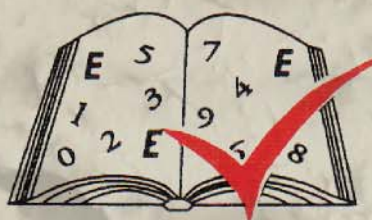




REPUBLIQUE DE DJIBOUTI
UNITE-EGALITE-PAIX



COUR DES COMPTES

RAPPORT GENERAL PUBLIC

Mars 2017

SOMMAIRE

DELIBERE	6
LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES	11
CHAPITRE I : L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES	12
A- La Présidence de la Cour des Comptes	14
B- Le Secrétariat Général de la Cour des Comptes	14
C- Les Formations de la Cour des Comptes	14
1. Les Chambres	14
2. Les autres formations de la Cour des Comptes	16
D- Le Parquet Général près la Cour des Comptes	17
E- Le greffe de la Cour des Comptes	17
CHAPITRE II : LES MOYENS DE LA COUR DES COMPTES	18
A- Les moyens humains de la Cour des Comptes	18
B- Les moyens matériels de la Cour des Comptes	18
C- Les moyens financiers de la Cour des Comptes	19
CHAPITRE III : COMPETENCES DE LA COUR	20
A- Les compétences juridictionnelles de la Cour des Comptes	20
1. Le jugement des comptes	20
2. La sanction des fautes de gestion	21
B- Les compétences de la Cour en matière de contrôle non juridictionnel	22
1. Le contrôle de la gestion des services et organismes publics	22
2. Le contrôle de l'exécution de loi de finances	23
CHAPITRE IV : LA COOPERATION INTERNATIONALE DE LA COUR	24
DES COMPTES	24
DEUXIEME PARTIE : CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES	25
PUBLICS	25
CHAPITRE I : SYNTHESE DES CONSTATATIONS ET DES	27
RECOMMANDATIONS	27
A- Le fonctionnement des organes de gouvernance	27
1. La défaillance des conseils d'administration	27

2. Défaillance de la Direction Générale	29
B- La gestion budgétaire et comptable	30
1. Les manquements relatifs à la gestion budgétaire	30
2. Manquement dans la gestion comptable	30
C- Des dysfonctionnements dans la gestion des achats	31
1. Non respect des règles et procédures applicables à l'exécution des dépenses	31
2. La violation du Code de marchés publics	32
D- Des dysfonctionnements dans la gestion des recettes	33
1. Non respect des règles d'exécution des recettes	34
2. Les insuffisances relatives au recouvrement des recettes	34
E- Des dysfonctionnements dans la gestion des immobilisations et des stocks	35
F- Des dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines	36
1. La gestion défectueuse des effectifs	36
2. La gestion des rémunérations non conforme à la réglementation	36
3. La mauvaise maîtrise de la gestion des congés	38
CHAPITRE II : OFFICE NATIONAL DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT DE	40
DJIBOUTI	40
A- Absence de politique de prévention de la pénurie d'eau	41
B- Un plan de développement et de maintenance des infrastructures de production et de	41
distribution d'Eau potable inexistant	41
1. Un plan de maintenance préventif des infrastructures d'Eau inexistant	42
2. Défaillance dans la gestion des forages	43
3. Défaillance Conduites d'Adduction et des conduites de distribution	43
C- L'inventaire des infrastructures et des cartographies du réseau défaillant	43
D- Le suivi de la qualité de l'eau non transparent	43
E- Cession de véhicules non conforme à la réglementation	44
CHAPITRE III : RADIO TELEVISION DE DJIBOUTI	45
A- Une prise de participation au capital de Djib Sat dont la procédure est irrégulière	45
B- La gestion des recettes générées inefficace	46
C- Des archives dont la conservation est menacée	47
1. Insuffisance dans la gestion de l'archivage télévisuel	47
2. Une mauvaise conservation des archives radiophoniques	47
3. Une salle d'archive inappropriée	47

CHAPITRE IV : CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE DE DJIBOUTI CERD	49
CHAPITRE V: L'ASSOCIATION DE COOPERATIVE SOCIOCULTURELLES ET SPORTIVES (ACSES)	50
CHAPITRE VI: LE CENTRE DE RECHERCHE, D'INFORMATION ET DE PRODUCTION DE L'EDUCATION NATIONALE (CRIPEN)	52
TROISIEME PARTIE : RAPPORT D'EXECUTION DES LOIS DES FINANCES 2014	53
CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET EXECUTE POUR L'ANNEE 2014	56
CHAPITRE II : LES RECETTES	58
SECTION I : LES RECETTES GENERALES	58
A- Les prévisions des recettes	58
B- Comparaison entre prévisions et réalisations des Recettes Générales	58
C- Evolution des Recettes Générales	59
SECTION II : LES RECETTES COURANTES	60
A- Les Recettes Fiscales	60
1. Répartition des Recettes Fiscales	61
2. Evolution des Recettes Fiscales	61
3. L'Examen par nature d'Impôts	65
B- Les Autres Recettes Fiscales	68
C- Les Dons	69
D- Les autres recettes	71
1. Evolution des Autres Recettes	72
2. Comparaison entre prévisions et réalisations des Autres Recettes	73
3. Poids des Autres Recettes sur les Recettes Courantes	73
4. Poids des Autres Recettes sur les Recettes Générales	73
SECTION III : LES ACTIFS NON FINANCIERS	75
A-Evolution des actifs non financiers	75
SECTION IV: LES ACTIFS FINANCIERS	77
CHAPITRE III : LES DEPENSES	80
SECTION I : DETTE PUBLIQUE	82
A-Les prévisions et les réalisations	82
B- Les Intérêts	83

C- Amortissements du Principal	84
SECTION II : LES DEPENSES DE PERSONNEL	86
A- Les Ministères enregistrant une augmentation des dépenses du personnel	87
1. Une augmentation des dépenses de personnel comme en 2013	87
2. Une augmentation après une baisse en 2013	88
B- Les Ministères enregistrant une baisse des dépenses de personnel	89
SECTION III : LES DEPENSES DE MATERIEL	90
A-Evolution des dépenses de matériel	90
B- Les dépenses par Ministère en 2014	91
C- Les dépassements des crédits	92
SECTION IV : DEPENSES D'INVESTISSEMENT	93
A-Evolution des dépenses d'investissement	93
B- Répartition des investissements par Ministère	94

DELIBERE

L'an deux mille dix sept, le 20 mars, conformément aux dispositions de l'article 18 de la Loi N°140/AN/16/7ème L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent Rapport Général Public.

Les observations retenues sont celles déjà communiquées, à l'époque des missions des contrôles, aux personnes concernées, dans le cadre des procédures prévues par la Loi.

Ont participé à la délibération :

Mme Ismahan Mahamoud Ibrahim, Première Présidente de la Cour des Comptes ;

Mme Ilhan Houssein Wabéri et **M. Mohamed Mahamoud Hachi**, Présidents de Chambre ;

M. Yassin Said Elmi, Président de Chambre *par Intérim*, membre ;

M. Omar Aden Fadan, Secrétaire Général, Rapporteur Général, assurant le secrétariat de la Chambre du Conseil.

En présence de Madame Jihane Mohamed Said, Greffière en Chef, qui a tenu la plume.

Etait présente et a participé aux débats, **Mme Madiba Ismael Aouled**, Procureur Général

Fait à la Cour le 20 Mars 2017.

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

ACSES : Association des Coopératives Socioculturelles et Sportives

AFROSAI : Association Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

AISCCUF : Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français

BAD : Banque Africaine de Développement

BID : Banque Islamique de Développement

BCI : Banque pour le Commerce et l'Industrie

CA : Conseil d'Administration

CERD : Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques de Djibouti

CRIPEN : Centre de Recherche, d'Information et de Production de l'Education Nationale

CREFIAF : Conseil régional de Formation des Institutions supérieures de Contrôle de l'Afrique Francophone Sub-saharienne

CRRI : Comité Régional de Renforcement Institutionnel

CSM : Conseil Supérieur de la Magistrature

EPA : Etablissement public administratif

FADES : Fonds Arabe pour le Développement Économique et Social

FDJ : Franc Djibouti

FIDA : Fonds International de Développement Agricole

FMI : Fond Monétaire International

FSD : Fond Saoudien pour le Développement

IDA : Association Internationale de Développement

INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances

ITS : Impôt sur les Salaires

JO : Journal Officiel

KFAED : Kuwait Fund for Arab Economic Development

LFI : Loi de Finances Initiale

LFR : Loi de Finances Rectificative

LR : Loi de Règlement

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MP : Ministère Public

ONEAD : Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti

OPEP : Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole

PIB : Produit Intérieur Brut

RGP : Rapport Général Public

RGT : Recette Générale du Trésor

RTD : Radiodiffusion Télévision de Djibouti

INTRODUCTION

La Chambre des Comptes a été créée au sein de la Cour Suprême de la République de Djibouti par la Loi N°136/AN/97/3ème L du 2 juillet 1997 complétée par la N°122/AN/01/4ème L du 1er avril 2001. Elle a été érigée en Cour des Comptes par la loi Constitutionnelle N°215/AN/08/5èmeL du 19 Janvier 2008 portant révision de la Constitution. Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques de la République de Djibouti. Son organisation et son fonctionnement sont régis par la Loi N° 140/AN/7L du 23 juin 2016..

Conformément aux dispositions de cette loi, la Cour des Comptes a une mission de contrôle, de conseil et d'information qui participe notamment à la sauvegarde du patrimoine public, à la transparence et à la sincérité des finances publiques ainsi qu'à l'amélioration des méthodes et techniques applicables à la gestion des affaires publiques.

Dans l'accomplissement de cette mission, la Cour des Comptes est soumise à une obligation de rendre compte annuellement de ses activités. En effet, aux termes des dispositions de l'article 3, alinéa 4 de la Loi N° 140/AN/7L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, « La Cour établit un rapport général annuel qui reprend les principales observations formulées lors des contrôles effectués dans l'année et les mesures préconisées pour remédier aux manquements, anomalies et dysfonctionnements relevés ».

L'obligation de publier, chaque année, un rapport général est la consécration, dans le droit interne de la République de Djibouti, d'une exigence de reddition des comptes et de responsabilité érigée en norme internationale et largement acceptée en matière de contrôle des finances publiques.

Toutefois, le respect de la périodicité annuelle prévue par la loi pour l'information des autorités et du public concernant les travaux réalisés par la Cour se heurte parfois à des contraintes : absence de locaux, réforme des textes de la Cour, manque d'archives et de documentation. En outre, la lourdeur des procédures et des méthodologies de contrôle contribue particulièrement aux retards sur les délais d'établissement du rapport général.

En effet, tout aléa qui survient dans le dialogue contradictoire entre la Cour et les responsables et gestionnaires des entités contrôlées retarde l'élaboration et l'adoption du rapport définitif et, en conséquence, celles du rapport général annuel qui est une présentation synthétique des rapports de contrôle définitifs.

C'est pourquoi, les lenteurs dans le déroulement des missions programmées ont une incidence sur son établissement. A cet égard, en raison de la procédure écrite et contradictoire qui gouverne les investigations de la Cour, des dossiers de vérification programmés en 2011-2012 et portant sur les exercices 2006-2010 n'ont été finalisés qu'au cours de la période 2012-2014.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le cadre juridique de la Cour a été tardivement parachevé. En effet, la réforme constitutionnelle amorcée en 2008 n'a abouti qu'en décembre

2013 à travers la Loi N° 17 portant création de la Cour des Comptes. Ainsi, entre 2008 et 2013, l'Institution n'a pu effectuer que des missions non juridictionnelles. C'est dire qu'un stock de comptes de gestion est en souffrance. Sa résorption interpelle la Cour et les plus hauts responsables des organismes publics parties prenantes de cette procédure juridictionnelle.

Les autres difficultés qui ont entravé les travaux de la Cour sont, aujourd'hui, considérablement aplanies grâce à la volonté des pouvoirs publics et à l'appui des partenaires techniques et financiers. La Cour est dotée d'un nouveau siège. Ses conditions de travail sont améliorées. Elle s'est engagée à élaborer un ensemble de guides et de manuels pour une simplification, une plus grande efficacité et une meilleure maîtrise de ses procédures et méthodologies de contrôle.

Dans ce cadre, l'élaboration du présent rapport général participe de cet effort d'ensemble. A terme, la Cour doit résorber les retards accusés en matière de reddition, devant le peuple au nom duquel elle exerce ses pouvoirs, des résultats de ses vérifications.

Le présent rapport général comprend trois parties.

La première est consacrée à la présentation de la Cour des Comptes. Cette présentation a pour objet l'organisation et le fonctionnement (chapitre I), les moyens de la Cour (chapitre II), les missions de la Cour (chapitre III) et la coopération internationale de la Cour (chapitre IV).

La deuxième partie du rapport est relative au contrôle des établissements et entreprises publics. Elle comporte trois types d'insertions. La première est une synthèse des principales observations et recommandations de la Cour concernant la gestion des entités de ce secteur. Deux chapitres sont réservés à un large résumé des résultats du contrôle de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement et de la Radiodiffusion Télévision de Djibouti. Un chapitre attire, par un message bref, l'attention sur l'avenir menacé de trois structures présentant un intérêt majeur pour la Nation : le Centre d'Etudes et de Recherche Scientifiques, l'Association de Coopératives Socio-culturelles et Sportives et le Centre de Recherche, d'Information et de Production de l'Education Nationale.

La troisième partie du rapport est un large extrait du rapport de la Cour sur le projet de loi de règlement pour l'année 2014. Ses différents chapitres portent sur les masses du budget, les recettes sous tous leurs aspects et les dépenses dans toutes leurs natures.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES

CHAPITRE I : L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes est dirigée par un Premier Président, nommé par le Président de la République, par décret pris en Conseil des Ministres, après l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Premier Président assure la direction et l'organisation générale des travaux de l'Institution. Il est assisté d'un Secrétaire Général, de Présidents de Chambre et d'un greffier en chef.

Les Conseillers de la Cour des Comptes ont tous la qualité de magistrat. Ils sont inamovibles conformément aux dispositions de la loi organique N°9/AN/01/4^{ème} L portant Statut de la Magistrature. Ils sont titulaires au moins d'un master dans les domaines juridique, économique, financier et comptable. Ils prêtent serment avant d'entrer en fonction et sont tenus au respect du secret professionnel.

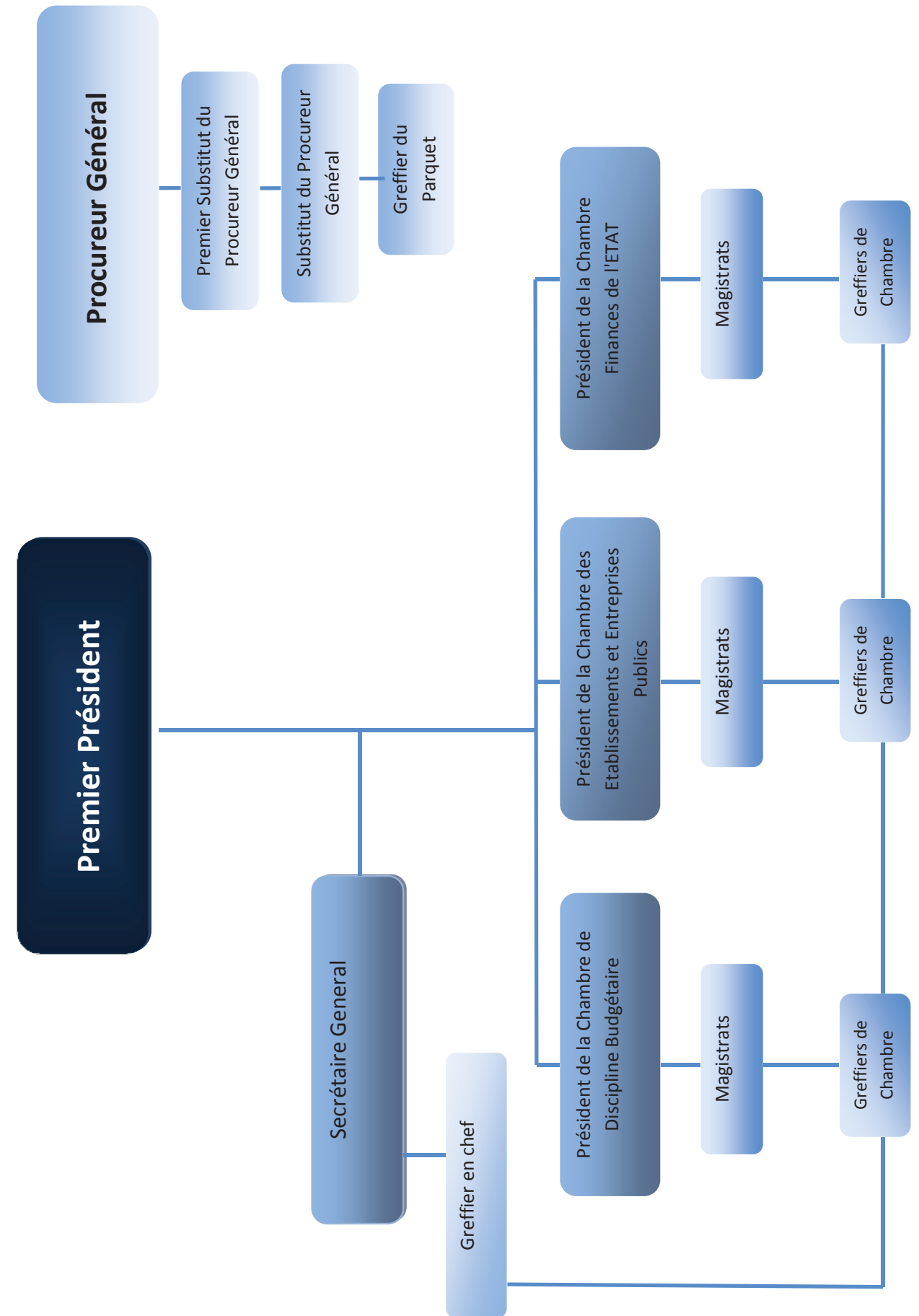
Ils ont la qualité pour procéder à toutes les enquêtes et investigations utiles auprès de toutes les administrations. Ils peuvent se faire communiquer tout document, entendre et interroger, oralement ou par écrit, toutes personnes.

Ils sont assistés, dans leurs travaux, par les membres du personnel administratif de la Cour qui ont, dans leur majorité, la qualité de greffiers.

Un Procureur Général nommé par décret du Président de la République, après avis du Conseil Supérieure de la Magistrature, exerce les fonctions du Ministère Public auprès de la Cour des Comptes. Outre son secrétariat, le Procure Général de la Cour est assisté d'un Premier Substitut et des Substituts Généraux.

Enfin, la Cour a mis en place un service dédié à la gestion des projets qui l'appuient dans l'exécution de ses missions.

L'organigramme de la Cour des Comptes se présente comme suit :



A. La Présidence de la Cour des Comptes

Chargé de la direction générale, le Premier Président de la Cour des Comptes est choisi parmi les magistrats ayant une ancienneté de douze années au moins conformément à la loi organique N°9/AN/01/4^{ème} L portant Statut de la Magistrature et la loi N°140/AN/16/7^{ème} L modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.

Il assure la gestion des personnels et la gestion administrative des magistrats.

Le Premier Président préside l'Audience Solennelle, l'Assemblée Plénière, la Chambre du Conseil et les Chambres réunies.

Il est chargé notamment :

- de signer les arrêts et décisions rendues sous sa présidence et de faire connaître au Président de la République, au Premier Ministre et aux Ministres compétents, les observations formulées par la Cour, par voie de référés ;
- de remettre le Rapport Général Annuel de la Cour au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale ;
- de mettre en place le règlement intérieur de la Cour, après la délibération de l'Assemblée Plénière ;
- de gérer les relations avec l'international, notamment avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et leurs groupements associatifs. À cet égard, le Premier Président est habilité à signer des conventions relatives aux prérogatives de la Cour.

B. Le Secrétariat Général de la Cour des Comptes

Le Secrétaire Général de la Cour assiste le Premier Président dans la coordination des travaux et dans l'organisation des audiences des formations de la Cour des Comptes. Il dirige, sous l'autorité de ce dernier, les services administratifs et le Greffe central. Il peut aussi exercer, sur délégation du Premier Président, les fonctions d'administrateur des crédits.

Le Secrétaire Général est choisi parmi les magistrats ayant une ancienneté de douze ans au moins.

C. Les Formations de la Cour des Comptes

1. les Chambres

Pour mener à bien ses missions, la Cour des Comptes est organisée en trois chambres qui exercent ses compétences dans leurs domaines respectifs définis à l'article 20 de la loi N°140/AN/16/7^{ème} L modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes.

Chacune des Chambres est dirigée par un président, nommé par ordonnance du Premier Président de la Cour. Les Présidents de Chambre sont chargés de présider les audiences et réunions de Chambre, de diriger les personnels affectés à leur Chambre, de veiller à l'établissement, dans les délais des décisions et des communications décidées par la Chambre.

Ils sont également chargés de soumettre au Premier Président les propositions relatives au programme annuel de contrôle et d'en assurer la mise en œuvre et le suivi, de répartir les dossiers entre les membres de la Chambre, de les superviser, de veiller à la qualité des travaux effectués ainsi qu'à leur traitement dans les délais et, enfin, d'informer régulièrement le Premier Président de l'état d'exécution des travaux en cours.

Les Présidents de Chambre sont choisis parmi les magistrats ayant une ancienneté de six ans au moins à la Cour.

- La Chambre des Finances de l'Etat

La chambre des Finances de l'Etat connaît des comptes et de la gestion des services de l'Etat et des collectivités publiques locales.

Elle est notamment compétente pour :

- le jugement des comptes des comptables publics de l'Etat et des collectivités locales ;
- le contrôle de la gestion des services de l'Etat et des collectivités locales ;
- l'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances.

- La Chambre des établissements et entreprises publics

La Chambre des établissements et entreprises publics est compétente pour :

- le jugement des comptes des agents comptables des établissements publics ;
- le contrôle de la gestion des organismes publics autre que l'Etat et les collectivités locales, ainsi que les organismes privées bénéficiaires de l'assistance financière de la puissance publique ou de la générosité publique.

Cette chambre est chargée d'examiner les comptes et la gestion administrative, comptable et financière des établissements et entreprises publics, ainsi que les autres organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat. Elle apure les comptes des comptables publics de ces entités.

Les entités qui sont soumises au contrôle de la Chambre, doivent lui soumettre leurs états financiers, les rapports des commissaires aux comptes, les procès-verbaux des Conseils d'Administration et des Assemblées Générales, ainsi que les rapports des corps d'inspection.

- La Chambre de Discipline Budgétaire

La Chambre de Discipline Budgétaire exerce ses attributions, particulièrement sur les ordonnateurs, et les administrateurs de crédits de l'Etat et autres organismes publics. Elle peut être saisie par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, les Ministres, le Premier Président de la Cour des Comptes, les Responsables d'Institutions Publiques Autonomes et le Procureur Général.

Est considérée comme justiciable de la Chambre de Discipline Budgétaire, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent conventionné ou militaire de l'État, des Collectivités locales, des Établissements Publics et des groupements des collectivités, tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes ainsi que tous ceux qui exercent, de fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

2. Les autres formations de la Cour des Comptes

En dehors des Chambres, la Cour des Comptes dispose d'autres formations juridictionnelles dont les domaines de compétence sont définis par la loi N°140/AN/16/7^{ème} L *modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes*.

- **L'Audience Solennelle**

La Cour siège en Audience Solennelle notamment pour procéder à l'installation des magistrats dans leur fonction et recevoir leur serment. Elle se réunit également en Audience Solennelle, au début de chaque année, pour l'ouverture de son programme annuel de contrôle, pour faire le bilan des activités de l'année écoulée et pour annoncer les orientations stratégiques de l'année à venir. Participent à l'Audience Solennelle l'ensemble des magistrats du siège et du parquet général. Le Premier Président peut inviter des hautes personnalités pour assister à l'Audience Solennelle.

- **L'Assemblée Plénière**

La Cour des Comptes siège en Assemblée Plénière pour arrêter notamment le règlement intérieur de la Cour. Cette formation peut également être consultée sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Premier Président, soit de son propre chef, soit sur réquisition du Procureur Général.

- **Les Chambres Réunies**

Les Chambres Réunies sont chargées de formuler des avis sur des questions importantes de procédure ou de jurisprudence. Elles sont composées du Premier Président, des Présidents de Chambre, du Secrétaire Général et d'un magistrat par Chambre élu pour une année. Le Procureur Général participe également aux séances.

- **La Chambre du Conseil**

La Chambre du Conseil est saisie pour arrêter le texte du Rapport Général Annuel, des rapports publics, du rapport sur l'exécution des lois de finances et de la déclaration générale de conformité. Elle arrête également le programme annuel d'activité et le budget de la Cour. Elle peut, enfin, être saisie de tout problème d'organisation, de fonctionnement et d'orientation des travaux de la Cour. La Chambre du Conseil est composée du Premier Président, des Présidents de Chambre, du Rapporteur Général et du Secrétaire Général.

D. Le Parquet Général près la Cour des Comptes

Les fonctions du Ministère Public près la Cour des Comptes sont assurées par un Procureur Général, qui est choisi parmi les magistrats ayant au moins une ancienneté de douze années, conformément à la loi N°140/AN/16/7^{ème}L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.

Il s'exprime par voie de réquisitions, des conclusions, d'avis et de notes.

Le Procureur Général veille à la bonne application des lois et règlements au sein de la Cour.

En outre, il :

- tient un état général de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour ;
- requiert l'application des amendes prévues par la loi, le cas échéant ;
- défère à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait et les actes susceptibles de relever de la Chambre de Discipline Budgétaire ;
- est habilité à former appel contre les arrêts définitifs de la Cour ;
- suit en relation avec le Ministère du Budget l'exécution des arrêts et décisions de la Cour ;
- communique avec les juridictions de droit commun particulièrement pour leur transmettre les affaires relevant de leur ressort que la Cour a été amenée à constater ;

E. Le greffe de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes dispose d'un greffe qui est placé sous la responsabilité d'un greffier en chef. Les greffiers de la Cour des Comptes sont régies par la loi N°48/AN/83/1^{ère} L *portant statut général des fonctionnaires* ainsi que les textes réglementaires pris pour son application et notamment le décret N°89-062/PRE du 29 mai 1989, *portant statut particulier des fonctionnaires*.

Le greffe exerce différentes tâches :

- centraliser les comptes et autres documents produits à la Cour et en assurer la distribution aux Chambres ;
- envoyer et réceptionner les documents juridictionnels de la Cour ;
- suivre les dossiers et les travaux des différentes chambres de la Cour ;
- procéder à l'archivage et à la conservation des dossiers et des documents ;
- notifier tous les arrêts de la Cour et certifier les copies et extraits des actes juridictionnels.

CHAPITRE II : LES MOYENS DE LA COUR DES COMPTES

Outre les moyens juridiques que constituent les compétences et procédures des différentes formations, la Cour dispose de moyens humains, matériels et financiers à l'appui de ses missions. Les ressources humaines et financières de la Cour des Comptes ont connu une évolution importante depuis la naissance de la juridiction.

A. Les moyens humains de la Cour des Comptes

A sa création en 2000, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire ne comptait qu'un seul Magistrat : le Président de l'Institution. Celui-ci était chargé de mettre en place un cadre juridique adapté à la mission d'Institution Supérieure de Contrôle des finances publics devant être assurée par cette Chambre.

Depuis, cette date, l'effectif n'a cessé de progresser pour permettre à la juridiction de se développer davantage et de mieux remplir son rôle. Aujourd'hui, la Cour des Comptes a un effectif de cinquante-deux (52) agents. Sur ce total, en 2016, le nombre des magistrats s'élève à vingt-cinq (25).

- Les Magistrats

Conformément aux dispositions de la loi organique N°9/AN/01/4^{ème} L portant statut de la Magistrature, la nomination des magistrats de la Cour des Comptes se fait par un décret présidentiel, après l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

- Le Personnel Administratif et Technique

Dans l'exécution de sa mission, la Cour s'appuie, outre les magistrats et les assistants prévus pour les activités de contrôle, sur un personnel administratif et technique exerçant dans différents services : Greffe, Secrétariat, documentation etc.

Malgré le développement de la Cour et l'accroissement de ses missions, elle ne dispose pas encore de structures de soutien adaptées. Les effectifs du personnel administratif et technique sont également sur une tendance stationnaire. Pour pallier cette situation, la Cour emploie le personnel disponible à l'exécution de toute sorte de tâche : informatique, gestion, archive, documentation.

B. Les moyens matériels de la Cour des Comptes

- Les locaux

En 2000, la Chambre des Comptes était logée, à titre provisoire, au Palais du Peuple. Compte tenu de l'évolution de son effectif, la Chambre des Comptes avait sollicité et obtenu, en 2003, un siège propre à l'Institution. Ainsi, la Cour a été abritée à ce siège jusqu'en 2008, année durant laquelle, ses locaux ont subi un incendie.

Cet accident a anéanti les capacités de la Cour, avec notamment la destruction de tous les documents et archives conservés dans les locaux.

La situation s'est améliorée depuis 2015. La Cour des Comptes a, maintenant, un nouveau siège dans un bâtiment tout neuf, comprenant une vingtaine de bureaux, une salle de réunion et une salle d'audience.

- Les équipements

La Cour dispose des équipements nécessaires au fonctionnement normal d'une juridiction. Elle poursuit l'amélioration des conditions de travail de ses membres grâce à l'effort de l'Etat.

C. Les moyens financiers de la Cour des Comptes

En sa qualité d'Institution en charge du contrôle externe de l'administration, la Cour bénéficie d'une autonomie financière. Elle dispose, à cet effet, d'une dotation du budget de l'Etat qu'elle exécute souverainement. Elle reçoit, le cas échéant, la contribution des partenaires techniques et financiers dans le cadre de programmes d'appui à l'exercice de ses missions.

- La dotation budgétaire de l'Etat

Depuis 2009, le Budget de la Cour est inscrit à la rubrique réservée aux Institutions bénéficiant de l'autonomie financière.

La loi N°140/AN/16/7^{ème} L *modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes* dispose que le budget prévisionnel de la Cour est arrêté en Chambre du Conseil.

Toutefois, l'autonomie ainsi reconnue doit être rendue effective par l'adoption de textes qui en déterminent les mécanismes et modalités de mise en œuvre.

Le tableau ci-dessous reprend la répartition des dépenses de l'institution par nature, au cours de la période 2013 à 2016 :

Dépenses de la Cour par nature dans la période 2013-2016

Code	Catégorie dépenses	2013	2014	2015	2016
A	Equipement	2 033 300	7 512 801	2 364 386	330 000
B	Salaires	89 636 727	111 735 886	123 656 231	133 924 712
C	Autres fonctionnements	11 701 763	15 764 972	23 664 067	20 189 669
	% des salaires	87%	83%	83%	87%
Total		103 371 790	135 013 659	149 684 684	154 444 381

- la contribution des partenaires

La Cour bénéficie de financements de la Banque Mondiale et de l'ACBF dans le cadre de projets qui visent la promotion de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des fonds publics.

Au vu du plan stratégique 2013-2017, la Juridiction a mis l'accent sur les faiblesses suivantes :

- le cadre institutionnel incomplet,
- l'absence de Guides et Manuels de vérification conformes aux Normes Internationales,
- l'inexistence d'une stratégie de communication efficace
- une organisation interne non formalisée

CHAPITRE III : COMPETENCES DE LA COUR

La Cour des Comptes apprécie les conditions d'exécution des lois de finances et de l'utilisation des deniers publics. Elle assiste et conseille le Gouvernement et l'Assemblée Nationale. C'est pourquoi l'Institution jouit d'une indépendance totale et d'une autonomie de gestion complète, dans son fonctionnement, ainsi que dans la prise de ses décisions.

La mission de la Cour des Comptes de Djibouti est de veiller à la sincérité des finances publiques, à la sauvegarde du patrimoine public et à la promotion des règles de bonne gestion dans les organismes publics. Ses compétences en matière de contrôle lui permettent d'exécuter cette mission. Les contrôles effectués par la Cour se déroulent selon une procédure juridictionnelle ou non juridictionnelle.

A. Les compétences juridictionnelles de la Cour des Comptes

Les contrôles juridictionnels effectués par la Cour portent sur le jugement des comptes des comptables publics et celui des auteurs de fautes commises dans la gestion des organismes publics.

1. Le jugement des comptes

La Cour des Comptes a un pouvoir de juridiction sur les comptes des comptables publics. Les comptables régulièrement nommés, sont soumis à cette procédure. Cependant, lorsque des personnes non habilitées s'immiscent dans le maniement des deniers publics, ils deviennent comptables de fait. Le compte des fonds ou valeurs maniées doit être établi et jugé comme celui des comptables patents.

- Comptes des comptables patents

Est considéré comme comptable public, tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen des fonds et valeurs dont il a la garde, soit par des virements internes d'écritures, soit par l'entremise d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements.

La Cour vérifie l'exactitude matérielle des opérations qui sont décrites dans les comptes qui lui sont soumis ainsi que leur conformité aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables. Elle apprécie aussi l'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Elle met les comptables en débet lorsqu'ils sont en déficit ou leur accorde un quitus lorsqu'ils sont en balance.

- Comptes des comptables de fait

La Cour des comptes est également compétente pour juger les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Est considérée comme comptable de fait, toute personne qui effectue, sans y être habilitée par une autorité compétente, des opérations de recettes, de dépenses, de détention ou de maniements de fonds ou valeurs appartenant à un organisme public. Il en est de même de toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement, des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et de toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu des lois et règlements en vigueur.

La Cour est saisie des opérations présumées constitutives de gestion de fait :

- soit par le Ministre intéressé ;
- soit à la requête du représentant légal de l'organisme public dont les deniers ont été indûment maniés ;
- soit sur réquisition du Procureur Général.

Elle peut aussi se saisir d'office sur le rapport d'un de ses membres.

La Cour des Comptes est compétente pour connaître des recours contre les décisions définitives des corps administratifs qui ont statué sur les comptes des comptables publics. Le délai de saisine est de deux mois à compter de la notification de la décision à la partie intéressée. Elle est effectuée par requête motivée établie en deux exemplaires dont l'un est envoyé à l'autorité qui a rendu la décision attaquée et l'autre au greffe de la Cour des Comptes.

2. La sanction des fautes de gestion

Les infractions à la Discipline Budgétaire sont sujettes à des sanctions. Lorsqu'une de ces infractions est commise et portée à la connaissance de la Cour des Comptes, celle-ci engage la responsabilité de l'ordonnateur ou de l'administrateur de crédit, ou tout autre agent public mis en cause.

Elle peut être saisie par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, les Ministres, le Premier Président de la Cour des Comptes, les Responsables d'Institutions Publiques Autonomes et le Procureur Général.

Peut être considéré comme justiciable de la Chambre de Discipline Budgétaire, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent conventionné ou militaire de l'État, des Collectivités locales, des Établissements Publics et des groupements des collectivités, tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes ainsi que tous ceux qui exercent, de fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Outre les personnes justiciables de la Chambre de Discipline Budgétaire, la loi N°140/AN/16/7^{ème} L modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, définit les fautes de gestion, la procédure devant la Chambre compétente et les sanctions susceptibles d'être appliquées.

Les infractions à la discipline budgétaire sont aux nombres de dix.

Sont considérés comme fautes de gestion :

- le fait d'imputer sciemment ou faire imputer irrégulièrement une dépense ;
- le fait d'omettre volontairement, de souscrire les déclarations qu'elle est tenue de fournir aux administrations fiscales ;
- le fait de passer outre au refus de visa d'une proposition d'engagement de dépenses opposé par l'autorité habilitée ;
- le fait d'engager des dépenses sans avoir reçu, à cet effet, une délégation de signature ;
- le fait de produire à l'appui ou à l'occasion de ses liquidations, de fausses certifications, ou enfreindre la réglementation en vigueur concernant les marchés de l'organisme au nom duquel il agit ;
- le fait d'enfreindre les règles régissant l'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics ;
- le fait de procurer ou de tenter de procurer à autrui un bénéfice anormal, à dire d'expert, en omettant, soit d'assurer une publicité suffisante aux opérations qu'il effectue, soit de faire appel à la concurrence, soit généralement de faire diligence pour faire prévaloir les intérêts dont il a la charge ;
- le fait de se livrer, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage ;
- le fait de ne pas soumettre à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet, dans les conditions où les textes en vigueur lui en font l'obligation, un acte ayant pour effet d'engager une dépense ;
- le fait de manquer de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne morale visée par la présente loi, notamment le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution de sûreté réelle.

Les personnes coupables des infractions ci-dessus énumérées sont passibles d'une amende d'au minimum 500.000 FDJ et dont le maximum pourrait atteindre le traitement brut annuel qui était alloué à la personne condamnée, à la date à laquelle le fait a été commis.

B. Les compétences de la Cour en matière de contrôle non juridictionnel

Les contrôles non juridictionnels aboutissent, à la différence des procédures de jugement, à l'adoption d'un rapport et non d'un arrêt. Hormis la Chambre de Discipline budgétaire, les autres Chambres sont habilités à contrôler la gestion des organismes dans le champ de leurs compétences.

1. Contrôle de la gestion des services et organismes publics

La Chambre des Finances de l'Etat contrôle la gestion des services de l'Etat et des collectivités publiques locales.

De la même manière, La chambre des établissements et entreprises publics est compétente pour le contrôle de la gestion des établissements publics, des entreprises ou sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la majorité du capital social, des sociétés, des groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'État, les Collectivités, les Établissements Publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, des filiales des organismes visés aux alinéas précédents, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément, ensemble ou conjointement avec l'État, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organismes délibérants, des personnes morales dans lesquelles l'État ou les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour des Comptes détiennent directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, des personnes de droit privé bénéficiant soit du concours financier de l'État ou des organismes soumis au contrôle de la Cour des Comptes, soit directement de la générosité du public.

A partir des attributions de ces deux Chambres, aucun organisme public ne peut se soustraire des pouvoirs de contrôle de la Cour des Comptes.

Ceux-ci s'étendent même à des organismes privés, dès lors que des fonds publics financent tout ou partie de leurs activités.

Le contrôle que la Cour exerce sur la gestion de ces organismes a pour finalité la sauvegarde du patrimoine public.

A cet égard, la Cour procède à des vérifications pour s'assurer que la gestion des organismes concernés est transparente et donne lieu à la production d'informations sincères. Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes contrôlés et, le cas échéant, réprime les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Elle vérifie et apprécie le bon emploi des crédits, fonds et valeurs, ainsi que la qualité de gestion dans tous ses aspects.

A l'occasion des contrôles qu'elle effectue, la Cour suggère les réformes qu'elle estime utiles en vue d'améliorer la gestion des organismes concernés.

2. Contrôle de l'exécution des lois de finances

La Cour des Comptes est compétente pour contrôler, chaque année, l'exécution des lois de finances. La Cour établit un rapport sur le projet de loi de règlement et une déclaration générale de conformité, en vue de permettre au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'État.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances rend compte de l'exécution de ces opérations et apprécie leur régularité. Il donne la situation financière de l'État au terme de la gestion contrôlée. La déclaration générale de conformité est établie au vu des comptes de gestion des comptables de l'État, du compte général de l'Administration des Finances et du compte administratif de l'ordonnateur.

CHAPITRE IV : LA COOPERATION INTERNATIONALE DE LA COUR DES COMPTES

Depuis sa création, la Cour des comptes n'a pas cessé de renforcer sa coopération avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, membres des organisations régionales et internationales.

Aussi, la Cour des Comptes a-t-elle pris une part active aux réunions et différentes activités :

- de l'Association Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (**AFROSAI**) ;
- de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (**AISCCUF**) ;
- de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (**INTOSAI**) ;
- du Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle de l'Afrique Francophone Sub-saharienne (**CREFIAF**).

Les rencontres internationales initiées par l'AFROSAI, l'AISCCUF, le CRRRI et l'IDI ont porté principalement sur des sessions de formation conçues par ces organismes spécialisés.

Le renforcement des capacités des ISC à travers celui de leurs personnels de contrôle est l'objectif de ces différentes sessions (activités).

La Cour des Comptes a en son sein réussi à faire émerger des experts de renommée internationale dans le domaine du renforcement des capacités des ISC notamment en planification stratégique, en méthodologie d'audit selon les normes internationales, et en formation continue.

Ces expertises ont permis à l'ISC Djiboutienne d'occuper des fonctions importantes au nom de la Cour des Comptes, en particulier au sein du comité de renforcement des capacités de l'AFROSAI en tant qu'instructeur de l'IDI et du CREFIAF ou dans le domaine du Leadership ou enfin dans le domaine du Genre.

La Cour des Comptes de Djibouti, qui est membre actif du CREFIAF a abrité, à cet égard, une réunion du CRRRI, organes d'exécution de cette association. La réunion s'est tenue du 08 au 11 Novembre 2016 à Sheraton Hôtel de Djibouti.

DEUXIEME PARTIE

CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

CHAPITRE I : SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

La présente synthèse reprend l'ensemble des anomalies relevées à l'occasion des contrôles de la gestion des établissements et entreprises publics ainsi que l'Association des Coopératives Socioculturelles et Sportives (ACSES) logée au sein des établissements scolaires.

Ces contrôles de la gestion des dites structures portent sur les exercices de 2006 à 2010. Ils concernent les entités suivantes : l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD), la Radiodiffusion-Télévision de Djibouti (RTD), le Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques de Djibouti (CERD) et le Centre de Recherche, d'Information et de Production de l'Education nationale (CRIPEN).

Les observations et les recommandations de la Cour des Comptes qui en sont issues s'articulent autour de six axes :

- le fonctionnement des organes de gouvernance ;
- la gestion budgétaire et comptable ;
- la gestion des achats ;
- la gestion des recettes ;
- la gestion des immobilisations et des stocks ;
- la gestion des ressources humaines.

A- Le fonctionnement des organes de gouvernance

Les établissements et entreprises publics sont des personnes morales de droit public qui exercent une mission de service public administratif, scientifique, commercial, culturel, social etc. Leurs organes de directions sont le Conseil d'Administration, organe de délibération et la Direction générale, organe d'exécution.

Pour le cas de l'ACSES, la gouvernance est assurée par des Conseils d'Établissement et des Comités de Gestion des Établissements scolaires. Cette configuration des organes de direction s'apparente à la celle des établissements publics.

Le contrôle des établissements publics fait ressortir des manquements dans la gouvernance. Les organes de gouvernance n'accomplissent pas convenablement leurs missions au regard des textes juridiques. Ces défaillances concernent aussi bien les missions du Conseil d'Administration que celles de la direction générale.

1. La défaillance des Conseils d'Administration

Afin de mener à bien leurs missions, les conseils d'administration doivent se réunir au moins trois fois par an, notamment, pour adopter le budget et les comptes financiers.

A cet égard, la périodicité légale des réunions n'est pas respectée. En conséquence, les documents devant être adoptés ne le sont pas dans les délais requis. Par ailleurs, les Conseils d'administration n'exercent pas pleinement leurs attributions.

Cette deuxième partie du rapport porte sur les établissements et entreprises publics contrôlés au cours de la période 2011 à 2014

Un premier chapitre donne une rétrovision des constatations et recommandations majeures et communes à toutes ces entités.

Deux insertions concernent des anomalies spécifiques de l'ONEAD et de la RTD. En outre, trois insertions sont retenues à titre d'information sur la situation préoccupante du CERD, d'ACSES, et du CRIPEN.

- **Le non-respect de la périodicité annuelle des réunions**

les Conseils d'Administration doivent se réunir au moins trois fois par année conformément à l'article 4 de la loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la Gestion des Établissements Publics. Les périodes prévues pour la tenue de ces réunions sont :

- le début d'exercice pour approuver les comptes de l'exercice précédent ;
- le milieu d'exercice pour examiner la situation de l'établissement public et, le cas échéant, préparer un budget modifié ;
- la fin d'exercice pour approuver le budget de l'exercice suivant.

Le contrôle des activités des Conseils d'Administration des établissements publics a révélé qu'aucun d'entre eux, n'a respecté les dispositions de la loi et n'a tenu les trois réunions annuelles.

- **Le retard dans l'adoption du budget et des comptes financiers**

Conformément aux dispositions de l'article 14 du Décret N°2001-0211/PR/PM relatif aux établissements publics à caractère administratif et réglementant la période transitoire des entreprises publiques, le Conseil d'Administration doit voter le budget de l'exercice suivant, au plus tard le 15 novembre et approuver les comptes de l'exercice précédent, au plus tard le 30 juin.

Cependant, l'ensemble des établissements publics contrôlés n'a approuvé ni les comptes financiers définitifs ni le budget dans les délais impartis par la loi.

- **Des compétences non exercées**

Conformément à l'article 11 du décret N°99-0078/PR/MFEN portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif, le Conseil d'Administration a compétence pour :

- ✓ voter les budgets, autoriser la souscription d'emprunts, arrêter les tarifs de l'établissement, approuver les marchés ;
- ✓ fixer l'organigramme de l'établissement, définir la politique salariale et les conditions de rémunération des personnels ;
- ✓ approuver les comptes financiers ;
- ✓ arrêter le règlement intérieur ;
- ✓ déterminer la politique générale, économique et financière de l'établissement conformément aux orientations stratégiques définies par le Gouvernement pour le secteur concerné

Il donne, en outre, son avis à l'occasion de la nomination du directeur et propose celle de l'agent comptable.

Des manquements ont été constatés au regard de l'ensemble des missions ci-dessus listées. Les conseils d'administration des établissements publics n'approuvent pas les règlements intérieurs et les conventions de partenariat qui engagent l'organisme public. Ils ne délibèrent pas sur les contrats relatifs à la location et à la maintenance, au personnel intérimaire, au transport collectif, aux honoraires du commissaire aux comptes et des avocats de l'établissement.

2. Défaillance de la Direction Générale

Conformément à la loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics, les établissements publics sont dirigés par un directeur chargé d'exécuter les décisions du Conseil d'Administration et qui doit, en outre, leur présenter un rapport d'activités trimestriel.

Cependant, le contrôle des activités de la Direction Générale des établissements publics a démontré que ces derniers ne respectent pas toujours ces dispositions légales.

Conformément à l'article 27 du décret N°2001-0211/PR/PM relatif aux établissements publics à caractère administratif et réglementant la période transitoire des entreprises publiques, le Directeur de l'entreprise publique doit établir un rapport mensuel incluant un tableau de bord détaillé et comprenant des indications quantitatives sur l'activité de l'entreprise ainsi qu'un tableau de flux de trésorerie qu'il doit transmettre aux membres du Conseil d'Administration et au Ministre de rattachement. Il doit également établir un rapport trimestriel exhaustif et analytique sur l'activité de l'entreprise ou établissement public.

La Cour constate que l'ensemble de ces rapports prévus par le décret, ne sont pas élaborés, ou le sont que tardivement. De plus, ces rapports ne sont pas toujours communiqués aux membres du Conseil d'Administration et au Ministre de tutelle. Ces dysfonctionnements dans l'élaboration des rapports périodiques prévus par les textes législatifs, constitue un grief majeur qui est imputable à la Direction Générale des Etablissements Publics.

Les recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

- **Les Conseils d'Administration doivent respecter la périodicité annuelle des réunions, notamment, pour l'adoption, à bonne date, des budgets et des comptes financiers.**
- **Les Conseils d'Administration doivent exercer les compétences que leur confère la loi.**
- **La Direction Générale doit produire les rapports trimestriels et les autres documents prévus par la réglementation en vigueur.**
- **Mettre en place et appliquer les manuels de procédures des établissements.**

B- Manquements dans la gestion budgétaire et comptable

Conformément à l'article premier de la loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics, les établissements publics bénéficient d'une autonomie administrative et financière et sont soumis aux règles de la comptabilité publique. Cependant les différents contrôles de la gestion budgétaire et comptable menés par la Cour des Comptes, ont révélé plusieurs irrégularités et manquements dont l'étendue varie d'un établissement public à l'autre.

1. Les manquements relatifs à la gestion budgétaire

L'article 29 du décret N°99-0078/PR/MFEN portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif, dispose que le projet de budget est établi par le directeur de l'établissement en collaboration avec l'agent comptable.

Il a été constaté que les établissements publics enfreignent cette disposition réglementaire. En effet, dans certains cas, c'est le Directeur Général qui prépare le budget en collaboration avec le Directeur Administratif et Financier. Dans d'autre cas, c'est l'Agent Comptable qui se substitue au Directeur Général.

Concernant la procédure d'établissement du projet de budget, les propositions émanant des différents services de l'établissement ne se sont pas recueillies et ne sont pas discutées, d'où le risque d'inefficience des budgets.

En outre, l'article 3 du décret N°2001-0012/PR/MEFPCP portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique dispose que les ressources et les charges relatives au fonctionnement et aux investissements des organismes publics sont prévues et autorisées par un budget des recettes et des dépenses qui est élaboré, proposé, approuvé et exécuté conformément à la loi relative aux lois de finances et aux lois et règlements en vigueur.

A cet égard, certains établissements publics ne budgétisent pas leurs investissements. De plus, les établissements publics ne disposent pas, pour la période sous revue, d'un budget qui retrace l'ensemble des opérations de dépenses et de recettes.

2. Manquement dans la gestion comptable

Aux termes de l'article 62 du décret N°2001-0012/PR/MEFPCP portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, la comptabilité générale dégage la situation ou les résultats en fin d'exercice. A cet effet, elle retrace les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie, les opérations faites avec des tiers et les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation.

La comptabilité générale est tenue selon la méthode de la partie double. La nature et les modalités de fonctionnement des comptes sont définies par une nomenclature des comptes ou un plan comptable propre à chaque catégorie d'organisme public, qui s'inspire du plan comptable général.

Or, les établissements publics ne tiennent pas une comptabilité régulière au regard de ces dispositions.

La majorité des établissements publics ne respecte pas les principes d'exhaustivité, de prudence, de non-compensation et de spécialisation des exercices comptables.

De nombreux établissements publics font la confusion entre les charges d'exploitation et les charges exceptionnelles. Les charges d'exploitation sont même confondues avec les immobilisations corporelles. Les heures supplémentaires sont comptabilisées en dehors des rémunérations salariales. Des provisions pour dépréciation des créances sont constituées sans constatation des créances douteuses au préalable.

Enfin, lorsque le statut d'établissement public résulte de la transformation d'une entité ou de la fusion de plusieurs, l'absence de bilan d'ouverture qui clôt l'activité des entités éteintes et ouvre celle des entités nouvelles est une irrégularité récurrente qui affecte la comptabilité.

Les recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

- **Appliquer la procédure légale d'élaboration du budget.**
- **Respecter les principes budgétaires et comptables.**
- **Tenir une comptabilité régulière conformément aux principes et normes comptables en vigueur pour une image fidèle et sincère de la situation financière des établissements et entreprises publics.**

C- Des dysfonctionnements dans la gestion des achats

Les irrégularités au niveau de la gestion des achats des établissements publics concernent principalement, les règles et procédures d'exécution des dépenses, ainsi que les dispositions du code des marchés publics.

1. Non respect des règles et procédures applicables à l'exécution des dépenses

Les prescriptions du décret de 2011 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique définissent les règles et procédures d'exécution des dépenses des organismes soumis au champ d'application dudit décret. En vertu de ce texte, les dépenses de ces organismes doivent être engagées, liquidées et ordonnancées par les autorités régulièrement investies de la qualité d'ordonnateur.

Ces dispositions sont reprises, en substance, concernant la période transitoire des entreprises publiques visées par le décret N°2001-0211/PR/PM relatif aux établissements publics à caractère administratif et réglementant la période transitoire des entreprises publiques. Toutefois, elles ne sont pas respectées. En effet, la Cour des comptes a constaté que les services de la comptabilité et de l'approvisionnement établissent les bons de commande. Parfois, la Direction Administrative et Financière signe les bons, sans délégation formelle du Directeur Général, Ordonnateur.

Dans certains établissements publics, la manifestation des besoins effectuée n'est appuyée par aucun document d'expression desdits besoins.

Et, en cas d'usage de ces documents, la demande d'achat n'est pas traitée par le responsable du service d'achat comme le prévoient les manuels des procédures, le cas échéant.

De plus, le choix du fournisseur n'est pas effectué par le responsable habilité conformément à la procédure d'achat règlementaire. La réalité observée est la suivante :

- le service demandeur choisit le fournisseur à la place du service d'approvisionnement
- le service administratif sélectionne le fournisseur à la place de l'ordonnateur

Dans presque tous les établissements publics, le même service cumule la fonction de la liquidation et celle de la réception physique des biens ou prestations. Ce service chargé de la réception s'occupe systématiquement de la certification du service fait en l'absence d'une délégation de pouvoirs. Il vérifie la conformité de la livraison avec le bon de commande en termes de quantité et de qualité. En même temps, il arrête le montant de la dette de l'Établissement. Cela constitue une entorse à la séparation des fonctions qui protège contre certains risques.

Dans quelques établissements, le service de la comptabilité produit lui-même les mandats à l'appui desquels il procède au paiement, cumulant ainsi des fonctions incompatibles dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Dans de nombreux cas, les dépenses sont engagées et liquidées en l'absence de bons de commande et de bons de livraison.

L'enregistrement des bons de commande ne se suit pas toujours dans l'ordre numérique et chronologique. D'où une absence de transparence.

Certains paiements sont effectués en espèces à l'endroit de personnes autres que les créanciers. Ces paiements sont ainsi effectués en violation des articles 42, 43 et 44 du décret 2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique qui dispose : « *le paiement est l'acte par lequel une entité se libère de sa dette. Ce règlement est libératoire lorsqu'il intervient par remise d'espèces, de chèque ou par virement bancaire et est effectué entre les mains ou au profit du créancier ou de son représentant qualifié.* ». En ne prenant pas les dispositions pour que les paiements soient déchargés par les bénéficiaires réels ou leur représentant dûment mandatés, les entreprises encourent le risque de double paiement.

Les établissements publics effectuent des dépenses ne relevant de leur objet social. Les bénéficiaires de ces dépenses injustifiées sont, le plus souvent, les ministères de rattachement et les Présidents des Conseils d'Administration. En outre, des biens appartenant aux établissements publics sont utilisés à des fins personnelles.

2. La violation du Code des Marchés Publics

L'article 4 de la loi N°53AN/09/6iemè L portant nouveau Code des Marchés Publics dispose qu'à l'exception de ce qui est stipulé dans l'alinéa suivant, les dispositions des Chapitres II (Forme et contenu des marchés) et III (Passation des marchés) ne s'appliquent pas aux marchés dont la valeur, calculée en conformité avec le présent Code, est inférieure à

5 000 000 FDJ. Les marchés d'une valeur inférieure à 5000 000 FDJ doivent être passés par commandes et doivent faire l'objet de contrats écrits dans les conditions prévues à l'Article 6 dudit code.

Or, la majorité des établissements publics transgressent cette règle de passation des marchés. Ils n'ont jamais lancé sur le marché local ou international des appels d'offre publique pour les acquisitions des immobilisations, les achats des biens et les commandes des travaux dont le coût dépasse cinq millions de FDJ.

De même, ces établissements publics ne respectent pas l'article 3 alinéa 3 de la loi N°53AN/09/6iemè L portant nouveau Code des Marchés Publics qui dispose que la méthode d'évaluation d'un marché public ne sera pas choisie, et les quantités à acquérir ne seront en aucun cas scindées ou fractionnées, dans l'intention d'éviter que quelque disposition du présent Code ne s'applique.

Ils procèdent à des commandes répétées des immobilisations auprès des mêmes fournisseurs et attribuent des marchés de travaux fractionnés aux mêmes entreprises alors que le coût global est nettement supérieur au seuil de lancement d'appel d'offre.

Quant à la concurrence pour les marchés inférieurs à 5 000 000 FDJ, il ya souvent un manque de transparence dans le choix du fournisseur.

Les établissements publics ne font pas jouer la concurrence sur le marché des biens et services en sélectionnant la meilleure offre en termes de qualité-prix sur la base d'au moins trois factures pro-forma. Ils traitent avec un seul fournisseur, parfois inconnu du service fiscal.

Les Recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

- **Appliquer les règles d'exécution des dépenses publiques, notamment les procédures d'acquisition des biens et services publics.**
- **Respecter le code des marchés publics.**
- **Mettre fin à la prise en charge des dépenses ne relevant pas de l'objet social de l'établissement public.**

D- Des dysfonctionnements dans la gestion des recettes

Lorsque les établissements publics sont autorisés à générer des ressources pour la couverture totale ou partielle de leurs charges d'exploitation, ils doivent, comme en matière de dépenses, faire application des règles de la comptabilité publique détaillées, le cas échéant, dans leurs manuels de procédures.

Sur ce plan, la Cour a constaté que les établissements publics ne respectent pas toujours les règles d'exécution des recettes publiques. De même, leurs diligences pour suivre et recouvrer leurs créances sur les bénéficiaires de leurs ventes présentent des insuffisances.

1. Non respect des règles d'exécution des recettes

Les établissements publics commettent des irrégularités dues à l'irrespect des règles de facturation, de liquidation, d'émission des titres et d'encaissement des recettes.

Malgré l'existence de tarifs réglementaires officiels, certains établissements publics élaborent une nouvelle grille tarifaire sans base légale, et de surcroît, non soumise à l'approbation du Conseil d'Administration.

Ainsi, les prix sont déterminés par estimation, étalonnage et d'une façon arbitraire. Par ailleurs, des remises sont accordées en dehors de toute réglementation commerciale.

Dans plusieurs cas, les recettes sont liquidées par un service qui n'a pas reçu une délégation formelle à cet effet. Cela constitue une violation de l'article 30 du décret N° 99-0078 portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif qui dispose : « *Les recettes des établissements publics sont liquidées par l'ordonnateur dans les conditions fixées par les règlements de la comptabilité publique* ».

Par ailleurs, l'article 31 du décret N° 99-0078 portant *sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif* dispose que les titres de recettes sont émises par l'ordonnateur et remis pour recouvrement à l'agent comptable, accompagnés de leurs pièces justificatives. Or dans certains établissements publics, c'est l'agent comptable qui établit les factures en lieu et la place de l'ordonnateur.

Dans le même ordre d'idées, l'article 11 du décret N° 2001-0012/PR/MEFPCP *portant règlement général sur la comptabilité publique* dispose que les comptables publics sont seuls chargés de l'encaissement des droits au comptant et du recouvrement des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir.

Cependant, de nombreux établissements publics violent cette disposition réglementaire puisque la Direction Administrative et Financière et parfois la Direction Générale encaissent les recettes payées en espèces à la place de l'agent comptable.

2. Les insuffisances relatives au recouvrement des recettes.

Les établissements publics ont connu des retards dans la perception des recettes. Certaines de leurs créances sont devenues irrécouvrables. Cette situation est due à une absence de suivi efficace des recouvrements. Par ailleurs, ils ne respectent pas la règle de la prescription des créances et sont privés de services contentieux actifs.

En général, les établissements publics enregistrent des retards dans le recouvrement des recettes. Même lorsqu'il existe un contrat fixant un échéancier de paiement, les établissements publics n'effectuent pas les diligences utiles pour le recouvrement à la date de l'échéance convenue.

Des établissements publics détiennent sur l'Administration Centrale des impayés significatifs représentant la plus grande part de leurs créances. Ils gèrent mal le suivi de leurs clients. Parfois, ils ne parviennent pas à identifier leurs débiteurs.

Des nombreux établissements publics ne respectent pas la règle de la prescription des créances. Des créances impayées dont l'antériorité dépasse le délai de prescription de quatre ans ne font pas l'objet d'une constatation de perte définitive conformément à l'article 36, 2^{ème} alinéa du décret N°2001-0012 *portant le Règlement Général de la Comptabilité Publique* qui précise que sauf déchéances spéciales prévues par la loi, les créances des organismes publics sont prescrites dans le délai de quatre ans à compter du premier jour de l'année qui suit celle de leur mise en recouvrement ou celle de la notification d'un acte de poursuites interruptif de prescription.

Par conséquent, le non respect de cette règle est susceptible de fausser les comptes clients en cas de non recouvrement des créances.

Beaucoup d'établissements publics ne disposent pas d'un service contentieux qui a pour rôle de mettre en œuvre une stratégie de recouvrement des factures impayées. Des établissements, dotés d'un service contentieux, n'ont pas mené des actions de recouvrement efficaces. Ils se sont limités à l'envoi de lettres de relance aux clients et n'ont pas procédé à des mises en demeure, ni engagé des procédures de recouvrement judiciaire.

A titre illustratif, un service commercial d'un établissement public a été parfois contraint de transmettre lui-même des courriers de mise en demeure aux clients douteux car le service juridique comprend un seul agent absent pour maladie. L'absence d'un service contentieux dynamique fait que les dossiers de créances non traités se multiplient tandis que les créances douteuses deviennent de plus en plus irrécouvrables.

Les recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

- **Appliquer la procédure d'exécution des recettes.**
- **Se conformer aux grilles tarifaires réglementaires.**
- **Mieux gérer les recouvrements des créances et le suivi des créances douteuses en particulier.**
- **Se doter de services contentieux efficaces.**

E- Des dysfonctionnements dans la gestion des immobilisations et des stocks

La gestion des immobilisations et des stocks fait ressortir des manquements dont les principales sont listées ci-après.

Concernant les immobilisations :

- ✓ l'inexistence d'un plan d'investissement ;
- ✓ des fichiers d'immobilisations incomplets ;
- ✓ un système d'identification des immobilisations défaillant ;
- ✓ l'absence d'inventaire physique.

Concernant les stocks :

- ✓ une livraison sans bons de sortie de stocks ;
- ✓ une gestion des stocks non rigoureuse.

Les recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

- **Mettre en place des plans d'investissement des immobilisations.**
- **Mettre en place un système d'identification individuelle des immobilisations.**
- **Effectuer des inventaires physiques annuels.**
- **Améliorer la gestion des stocks, notamment à travers l'utilisation de bon de réception et de bon de sortie.**
- **S'assurer de la séparation de la fonction de réceptionnaire et de magasinier.**

F- Des dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines

Le contrôle de la gestion des ressources humaines au sein des établissements publics ont fait ressortir des manquements et des irrégularités qui concernent aussi bien les effectifs des personnels, leurs rémunérations que leurs congés.

1. La gestion défectueuse des effectifs

Le personnel des établissements publics est composé des fonctionnaires et des personnels conventionnés. L'examen des contrats de travail établis pour le personnel conventionné ont démontrés que ces derniers ne sont pas toujours conformes aux dispositions du Code de Travail.

- Des contrats non conformes au code du travail

Des agents temporaires travaillent sur la base de contrats à durée déterminée renouvelés tous les 6 mois, chaque année, en violation de l'article 11 du code du travail qui précise : « *Tout contrat conclu pour une durée déterminée ne peut excéder, en cas de renouvellement répétitif la durée totale de 12 mois renouvelable une fois* ».

De même, quelques établissements emploient des travailleurs étrangers en leur accordant des indemnités et des avantages en nature alors qu'ils ne disposent pas de carte d'autorisation de travail. Cela constitue une infraction à l'article 4 du décret N°81-103/PR/TR du 4 octobre 1981 précise que : « *Aucun étranger ne peut exercer un emploi en vertu d'un contrat, s'il n'est pas titulaire d'une autorisation de travail, en cours de validité* ».

- Des défaillances dans le recrutement

Le recrutement n'est pas effectué selon un plan annuel établi au préalable. De plus la Cour a constaté l'inexistence du suivi du mouvement du personnel. Le recrutement interne n'est pas efficace. L'identification des compétences requises pour les postes vacants effectuée. Par ailleurs, les établissements publics n'ont pas de plan de formation. Aussi la gestion des compétences n'est-elle pas efficacement prise en charge.

2. La gestion des rémunérations non conforme à la réglementation

La gestion des rémunérations comportent plusieurs anomalies. Ces irrégularités qui concernent la gestion du rappel de reclassement des fonctionnaires ont pour sources principales :

- le non-respect de l'indice salarial réglementaire imposé par l'article 25 de la Loi de Finances N°64/AN/99/4iemeL ;
- le non-respect de la période du rappel de reclassement fixé par la décision N°2008-643 du 13 septembre 2008 relative aux avancements d'échelons et des grades au titre des années (2004-2007) ;
- le reclassement dans des catégories de grades contraires au statut particulier des fonctionnaires.

Des établissements publics ne classent pas leurs agents conventionnés dans des catégories professionnelles appropriées et en corrélation à leurs fonctions, comme le mentionne la convention collective du 28 juin 1973.

Ainsi, il y a un surclassement de responsables, d'employés et d'ouvriers non qualifiés.

Par ailleurs, il est à rappeler que certains établissements publics n'ont pas prélevé l'impôt de 10% sur les salaires de base du personnel conventionné intitulée « *Réduction du temps de travail* » prévue par la loi de finances N°64/AN/1999.

Dans de nombreux établissements publics la durée légale des heures supplémentaires est dépassée en violation de l'article 86 du Code du Travail qui prévoit que « *l'employeur peut, par sa seule décision, sous réserve des procédures d'affichage et de communication à l'inspecteur du travail, imposer l'accomplissement d'heures supplémentaires dans une limite qui ne peut excéder cinq heures par semaine et par salarié... Au-delà l'accomplissement d'heures supplémentaires est subordonné à l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail* ».

Des employés ont dépassé ce plafond réglementaire sans autorisation de l'inspecteur du travail.

La Cour signale que considérer les heures supplémentaires considérées comme des indemnités permet de les soustraire au prélèvement fiscal.

De nombreuses indemnités et avantages en nature mensuels ont été accordées aux agents fonctionnaires et conventionnés dans des conditions non conformes à la réglementation.

Ainsi, les indemnités de logement accordées aux responsables des établissements publics, sont irrégulières quant à leurs montants qui sont contraires à l'article 7 du décret N° 96-0147/PR/MFEN relatif aux indemnités, aux logements administratifs et aux avantages en nature qui précise qu'une participation aux charges locatives mensuelles contractées est alloués à concurrence de 65 000 FDJ pour les directeurs des services administratifs des établissements publics, et à concurrence de 50 000 FDJ pour les directeurs adjoints, les sous-directeurs, les chefs des services administratifs publics et les agents comptables.

Or des logements chers sont pris en charge par les établissements publics en faveur de leurs responsables au lieu de leur servir une indemnité dont le montant réglementaire ne dépasse pas 65 000 FDJ. De même, qu'ils prennent totalement en charge les consommations de téléphone, d'eau et d'énergie, même en cas de dépassement du quota réglementaire.

Diverses autres indemnités sont également allouées sans conformité à la réglementation en vigueur :

- ✓ la prime de responsabilité dont les montants sont fixés pour chaque poste de responsabilité occupé ;
- ✓ les indemnités pour charge supplémentaire prévues pour des agents intérimaires d'un emploi de hiérarchie supérieure ;
- ✓ indemnité différentielle allouée à un agent non fonctionnaire dont le salaire baisse suite à son intégration à la fonction publique ;
- ✓ prime de panier pour le personnel qui effectue un travail en continue.

Plusieurs bénéficiaires de ces différentes primes et indemnités ne remplissent pas les conditions prévues par les textes pour leur allocation.

Certains établissements publics ont accordé des avances sur salaires dans des conditions non conformes aux bonnes pratiques de gestion.

Ainsi, des employés obtiennent une nouvelle avance avant même de solder le montant de leur avance initiale. Cela entraîne une accumulation de dette et des remboursements simultanés qui fragilisent la situation des employés.

3. La mauvaise maîtrise de la gestion des congés

Un grand nombre d'établissements publics n'ont pas la maîtrise de la gestion des congés. Ainsi, les établissements publics exposent leur personnel à différentes situations interdites par la réglementation :

- ✓ interdiction de fractionnement de congé ayant pour conséquence un repos inférieur à 14 jours ;
- ✓ interdiction d'allocation d'indemnité en compensation de congés non pris, sauf dispositions contraires ;
- ✓ annualité effective de congé ;
- ✓ interdiction de cumul de congé au delà de deux ans sous peine de déchéances ;

Toutes ces situations prohibées ont été relevées dans les établissements publics.

Les recommandations de la Cour des Comptes aux organes de gouvernance

Respecter le Code du Travail, les conventions collectives et le statut des fonctionnaires ;

Mettre en place une politique de formation et de promotion interne transparente ;

Mettre en place une politique et un plan de recrutement ;

Respecter la réglementation en vigueur applicable au reclassement des fonctionnaires et au classement des agents conventionnés ;

Respecter les textes régissant l'octroi d'indemnités et avantages en nature ;

Maitriser la gestion des congés.

CONCLUSION RELATIVE A LA GESTION DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

C'est à partir des années 2000 que la République de Djibouti a mis à niveau les textes relatifs à la gouvernance des entreprises et des établissements publics ainsi que les textes-cadres sur les finances publiques.

Ainsi, la Cour note qu'il existe, d'une manière générale, une absence de maîtrise du dispositif légal et réglementaire relatif à la gouvernance des entités publiques.

Textes relatifs au dispositif de gouvernance des entreprises et établissements publics.

- 1. Loi constitutionnelle N°215/AN/08/5ème L portant révision de la Constitution ;**
- 2. Loi N° 107/AN/00/4ème L du 29 octobre 2000 relative aux lois de finances ;**
- 3. Loi N°140/AN/16/7ème L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes ;**
- 4. Loi N° 2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics et ;**
- 5. Loi N° 12/AN/98/4ème L du 11 mars 1998 portant réforme des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics à caractère industriel et commercial ;**
- 6. Loi N° 15/AN/98/4ème L du 1er avril 1998 portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Planification, chargé de la privatisation et le décret N° 99-0025 /PR/MEFPP du 3 mars 1999 pris pour son application ;**
- 7. Décret N°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique ;**
- 8. Décret N° 99-0078/PR/MFEN du 8 juin 1999 pris pour son application de la loi N° 2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 ;**
- 9. Décret N° 99-0077 PR/MFEN du 8 juin 1999 pris en application de la loi 12/AN/98 4ème L du 11 mars 1998 ;**
- 10. Décret N°2010-0041/PR/MEFPCP portant régime juridique applicable aux agents comptables des entreprises et établissements publics ;**
- 11. Arrêté du Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie et de la planification portant plan Comptable Général de Djibouti, 2012.**

C'est pourquoi, la Cour des Comptes recommande aux plus hautes autorités de l'Etat d'initier, à l'attention de toutes les parties prenantes, des actions de sensibilisation aux règles de fonctionnement des établissements publics.

CHAPITRE II : OFFICE NATIONAL DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT DE DJIBOUTI (ONEAD)

La Cour des Comptes a effectué, en 2011, une vérification des comptes annuels et de la gestion de l'ONEAD. Le contrôle a porté sur les années 2007, 2008 et 2009.

L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) est créé par la Loi N°145 /AN/06 /5èL du 1er Juin 2006. Il est né de la fusion de l'ONED et la Direction de l'Assainissement.

Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques. Cependant, durant la période de contrôle, il était rattaché au Ministère de l'Energie et de l'Eau.

Ses principales missions sont :

- la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau potable et de l'assainissement liquide ;
- la gestion des services publics de l'eau potable et de l'assainissement liquide dans l'agglomération de Djibouti, dans les centres urbains de régions de l'intérieur et progressivement sur l'ensemble du pays ; et, à ce titre, l'exploitation et la maintenance des infrastructures de l'eau potable et de l'assainissement ;
- la réalisation des programmes d'études et de travaux, d'investissements nouveaux, d'extension ou de renouvellement d'installations.

Conformément au décret N°2007-0129/PR/MAEN portant organisation administrative de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti, l'organisation administrative de l'ONEAD est structurée en directions opérationnelles et en départements fonctionnels :

➤ Les directions opérationnelles sont :

- La Direction Générale ;
- La Direction Exploitation Technique de l'Eau ;
- La Direction Exploitation Technique de l'Assainissement Liquide ;
- La Direction des Etudes et Projets ;
- La Direction des Ressources Humaines ;
- La Direction commerciale ;
- L'Agence Comptable.

➤ Les départements fonctionnels directement rattachés à la direction Générale sont :

- Le service informatique ;
- Le service juridique ;
- Le service d'approvisionnement.

Les observations de la Cour ont porté, en particulier, sur la gestion de l'exploitation technique de l'eau.

La Cour a focalisé ses vérifications en matière de production et de distribution d'eau sur la capitale, Djibouti-Ville, qui abrite plus de 3/4 de la population du pays. Sur ce plan, des dysfonctionnements ont été constatés concernant :

- la politique de prévention de la pénurie d'eau ;
- le plan de développement et de maintenance des infrastructures de production et de distribution ;
- l'inventaire des infrastructures et la cartographie du réseau ;
- le suivi de la qualité de l'eau ;
- la cession de véhicules.

A- Absence de politique de prévention de la pénurie d'eau.

L'article 9 du cahier des charges de l'ONEAD énonce des contraintes techniques que l'établissement est tenu de prendre en compte :

- « adapter les capacités des infrastructures d'eau potable et d'assainissement à une demande urbaine croissante ;
- Appliquer une politique d'optimisation dans la conception, la construction et l'exploitation des infrastructures ».

En outre, une étude prospective des besoins en eau de la Ville de Djibouti, pour la période 2003 à 2020, réalisée par le Consultant TESULT, montre que la capacité de production de l'eau disponible s'avère insuffisante pour couvrir les besoins. Cette insuffisance s'explique par le fait que l'offre de l'eau n'évolue pas au même rythme que la hausse des besoins générée par l'accroissement démographique urbain.

La Cour a relevé que l'ONEAD n'a pas mis en place une politique préventive de gestion de l'eau en vue de maîtriser la pénurie prévisible. Ainsi, des pénuries d'eau ont été constatées dans certains quartiers pendant la période estivale.

En effet, cet office n'a pas investi dans les infrastructures d'alimentation en eau pour faire face à la naissance et à la prolifération, à partir des années 80, de nouveaux foyers d'habitations.

B- Un plan de développement et de maintenance des infrastructures de production et de distribution d'eau potable inexistant

Les infrastructures dont dispose l'ONEAD pour la production et la distribution de l'eau sont :

- les forages ;
- les stations de pompage ;
- les châteaux d'eau ;
- les réservoirs d'eau ;
- les réseaux d'adduction, refoulement et distribution.

L'article 7 du décret N°2007/0129 du 10 juin 2007 dispose : « *la Direction Technique de l'eau a pour missions :*

- « *exploiter les infrastructures d'eau potable et veiller à leur maintenance* » ;
- « *élaborer les programmes de maintenance des forages et des autres ouvrages de captage* ».

Ayant pour mission d'assurer le service public de l'eau et de l'assainissement et de conserver le patrimoine productif, l'ONEAD a l'obligation de disposer d'un plan des réseaux de l'eau et de l'assainissement.

A cet égard, la Cour a constaté l'inexistence, durant la période sous revue, d'un plan des réseaux de l'eau potable. Pour la période concernée, l'ONEAD ne dispose même pas d'un plan simplifié se limitant aux grandes infrastructures d'adduction et de distribution (hors branchements) pour l'eau.

1. Un plan de maintenance préventif des infrastructures d'Eau inexistant

L'article 13 de l'arrêté N°2008-0060 portant cahier de charges de l'ONEAD dispose « *L'ONEAD doit effectuer un entretien régulier des infrastructures visant leur maintien dans un état de fonctionnement tel que les installations ne subissent que des dégradations jugées normales en fonction de leur âge.* »

La Cour constate que l'ONEAD ne dispose pas d'un plan de maintenance préventif propre aux infrastructures d'eau potable. Ainsi, il est amené à instaurer une gestion à vue des incidents qui surviennent sur le circuit d'alimentation en eau. Cette pratique n'est ni efficiente, ni efficace pour la préservation de l'état des forages qui fonctionnent vingt quatre heures (24) sur vingt quatre (24) et sept jours (7) sur sept (7).

2. Défaillance dans la gestion des forages

L'ONEAD possède 37 forages pour la capitale. La mission a constaté une défaillance de la gestion de ces forages alors que, par son cahier de charges, l'ONEAD a les obligations suivantes

- ✓ « *élaborer un projet de plan d'investissement, à trois ans, basé sur une projection détaillée par centre urbain, chaque année, des installations à renouveler ;*
- ✓ « *effectuer un entretien régulier des infrastructures visant leur maintien dans un état de fonctionnement tel que les installations ne subissent que des dégradations jugées normales en fonction de leur âge ;*
- ✓ « *développer des plans de maintenance préventifs pour l'ensemble des infrastructures dont les forages ;*
- ✓ « *gérer le service de l'eau et de l'assainissement afin d'assurer la conservation du patrimoine productif, les droits du tiers et la qualité de l'environnement* ».

Les manquements à ces obligations fondées sur l'arrêté N°2008-0060 portant cahier de charges de l'ONEAD se traduisent par :

- a. l'inexistence d'un plan d'investissement pluriannuel,
- b. l'absence d'un plan formel d'entretien et de maintenance de forages,
- c. la défaillance du système de télésurveillance de forages,
- d. l'inefficacité du système de sécurité et de protection des forages.

3. Défaillances dans la gestion des conduites, d'adduction et de distribution.

La gestion des conduites d'eau manque d'efficacité. Elle est assurée par un système anti-bélier qui n'est plus opérationnel dans le réseau depuis les années 1990.

De plus, l'ONEAD n'a pas équipé les principales conduites de distribution de compteurs afin de pouvoir suivre la variation journalière de la consommation. Les volumes d'eau refoulés sont estimés en se référant aux heures de fonctionnement et aux débits des pompes dans les stations d'Ambouli. Toutefois, cette méthode ne peut pas remédier à l'absence des compteurs.

Par ailleurs, la Cour a relevé l'existence de compteurs défectueux dans le réseau de distribution sans que l'ONEAD n'ait entrepris une campagne pour leur remplacement. L'existence des compteurs défectueux entraîne une facturation forfaitaire source d'aléas financiers et de contentieux potentiels.

C- L'inventaire des infrastructures et des cartographies du réseau défaillant

L'article 17 de l'arrêté N°2008-0060/PR/MAEM portant approbation du cahier des charges dispose : « *l'ONEAD doit tenir un inventaire détaillé de l'ensemble des infrastructures Eau et Assainissement etc. ...* ».

A cet égard, l'office procède, chaque année, à un inventaire de ses immobilisations. Les biens faisant partie du réseau d'adduction et de distribution de l'eau que les canalisations telles qu'elles figurent à cet inventaire bien que leur localisation dans le réseau et leur date de mise en service soient inconnues.

Ainsi, les canalisations qui font partie du réseau d'adduction de l'eau ne sont pas localisés. Leur état et les incidents les affectant ne peuvent pas être suivis.

En effet, aucun agent de l'ONEAD n'est en mesure d'apporter une information fiable et précise, même en présence de la cartographie des conduites.

D- Le suivi de la qualité de l'eau non transparent

En matière de qualité de l'eau distribuée, l'article 24 du cahier des charges, stipule « *les ouvrages de captage, ainsi que ceux de la distribution, devraient satisfaire aux prescriptions réglementaires en matière d'eau potable, l'eau distribuée devra avoir les qualités requises par les services de la prévention et de l'hygiène publique du Ministère de la Santé. L'ONEAD devra vérifier la qualité de l'eau distribuée aussi souvent qu'il sera nécessaire et se conformer à cet égard aux prescriptions réglementaires. L'eau destinée à la consommation humaine doit être conforme aux normes de potabilité en vigueur* ».

Nonobstant ces prescriptions, l'ONEAD ne dispose pas d'un laboratoire assurant un suivi de la qualité de l'eau.

De ce fait, les analyses physico-chimiques sont effectuées par le Centre d'Etudes et de Recherches de Djibouti (CERD) et les analyses bactériologiques par la Direction de l'Epidémiologie du Ministère de la Santé.

A Djibouti, entre 2006 et 2009, ce taux de salinité de l'eau dépasse largement la norme de 600 milligrammes par litre de l'OMS (soit 0.6 g/l) selon le rapport d'activité de l'ONEAD 2009.

Ces résultats physico-chimiques et bactériologiques ne sont jamais communiqués aux usagers de l'eau.

E- Cession de véhicules non conforme à la réglementation

L'article 9 du décret n°2001-0211/PR/PM réglementant la période transitoire des entreprises publiques prévoit que le conseil d'administration délibère préalablement sur « *les acquisitions, échanges ou cessions de biens ou des droits mobiliers et immobiliers* ».

Selon cet article, ces délibérations dans ce domaine doivent être transmises pour approbation en conseil des ministres.

Or, l'ONEAD n'a pas soumis à son conseil d'administration la liste des véhicules à céder et il a préféré procéder à la libre cession de certaines voitures (voir tableau ci-dessous).

Immatriculation	Date d'acquisition	Valeur d'origine	Date de sortie de la comptabilité	Date de cession	Prix de cession
1455C	04/01/2000	3 986 000	31/12/2008	12/05/2009	50 000
1495C	07/01/2001	5 300 000	31/12/2008	11/06/2009	20 000
1524C	18/10/2001	4 641 320	31/12/2008	22/11/2009	50 000
1068C	05/03/1998	4 546 000	31/12/2007	08/02/2007	20 000
1506C	01/01/1999	4 386 635	31/12/2007	03/04/2007	50 000

CHAPITRE III : RADIO TELEVISION DE DJIBOUTI (RTD)

La Cour a effectué, en 2012, une mission de vérification des comptes annuels et de la gestion de la Radio Télévision de Djibouti. Le contrôle a porté sur les exercices 2008 à 2010.

A l'origine, station régionale d'outre-mer de l'office de Radiodiffusion Télévision Française (ORTF), est devenue, après l'indépendance, *un service administratif de production et diffusion de l'audiovisuel dénommé Radiodiffusion-Télévision de Djibouti (RTD) en 1974.*

La Radiodiffusion-Télévision de Djibouti (RTD) est transformée en établissement public à caractère administratif et culturel par la loi N°42/AN/ 99/4^{ème} L du 8 juin 1999.

Depuis 2008, elle détient 60% du capital de la société « Djibsat Sarl ».

Elle a pour mission la production et la diffusion d'émissions et programmes audiovisuels destinés à informer, éduquer et distraire le public en vue de :

- sauvegarder l'identité culturelle du peuple djiboutien ;
- promouvoir l'esprit d'initiative pour le progrès économique ;
- accompagner le gouvernement dans ses orientations sociopolitiques pour le développement du pays.

La Cour a focalisé ses vérifications, concernant le fonctionnement de la radio-diffusion-télévision de Djibouti sur :

- la prise de participation au capital de Djib Sat ;
- les ressources générées par son exploitation ;
- la gestion de ses archivages.

A- Une prise de participation au capital de Djib Sat dont la procédure est irrégulière

La Cour a constaté que la Direction de la RTD a pris part à la constitution de la société DjibSat, sans l'autorisation du Conseil d'Administration.

Elle a relevé que cette opération financière de grande importance a été réalisée sans transparence, notamment en ce qui concerne le choix des partenaires ainsi que la répartition des parts telles qu'elles apparaissent dans l'acte notarial du 08 mars 2008 portant création de la société Djib Sat.

L'acte notarial du mars 2008 précise en son l'article 7 : *Le capital de la société DJIBSAT fixé à la somme de 2 500 000 FDJ est divisé en 100 parts de 25 000 FDJ chacune entièrement souscrites et attribuées aux associés en fonction de leur apport respectif. C'est ainsi que la RTD possède 60 parts.*

Dans le cadre de cette prise de participation, la RTD a contracté un emprunt de 70 millions de francs auprès d'une banque privée pour les besoins de financement de l'opération.

Il ressort de l'examen des états financiers que l'établissement n'a enregistré aucune information financière relative à l'opération de sa participation financière à la société DJIBSAT. Les états financiers de la RTD des exercices 2008, 2009 et 2010 n'affichent nullement la valeur de sa participation ainsi que les dividendes provenant de cette participation majoritaire au capital de Djib Sat.

La Cour souligne le caractère irrégulier de cette participation au capital de Djib Sat ainsi que l'absence de transparence ayant permis sa mise en œuvre.

En outre, la non-comptabilisation de la participation financière à l'actif du bilan ne donne pas une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale de l'établissement.

B- La gestion des recettes générées inefficace

La RTD perçoit comme recettes les redevances publicitaires, radio étrangères et les produits de gestion :

- les recettes publicitaires dont les prix sont réglementés ;
- les redevances radio étrangères pour l'utilisation de la fréquence FM telles que la Voice of America Charter, la British Broadcasting Corporation et la Radio Monté Carlo Moyen-Orient ;
- les redevances des sociétés de télédistribution à péage ;
- les redevances de la gestion du centre de l'International Broadcasting Bureau à PK12 (IBB/ SAWA) ;
- les redevances des fréquences utilisées par l'Armée Française stationnée à Djibouti.

A part ses propres recettes, la RTD encaisse les redevances de la licence d'exploitation de la VOA et de la BBC. Ces redevances servent à couvrir les dépenses engagées par le Ministère de la Culture et de la Communication.

La gestion des ressources recouvrées par la RTD pour le compte du Ministère de la Culture est régie par un protocole d'accord du 27 mai 2002.

Le système de facturation pratiqué par la RTD présente des insuffisances.

La RTD est dans le champ de l'arrêté N°78/1218/PR du 16 novembre 1978 qui réglemente les prix des publicités et des communiqués à produire et à diffuser à la télévision et à la radio.

Cependant, le service techno-commercial facture les produits publicitaires et les prestations de service selon une grille tarifaire élaborée en interne sans l'approbation du Conseil d'Administration.

Ainsi, la Cour a constaté que les tarifs appliqués ne sont pas toujours équitables. Les conditions dans lesquelles des remises peuvent être accordées ne sont pas connues.

La gestion des recettes de la RTD souffre d'une faiblesse qui peut être évitée par le respect du manuel de procédures.

C- Des archives dont la conservation est menacée

La RTD dispose d'une vidéothèque et d'une bandothèque pour la conservation physique du patrimoine audiovisuel. La gestion de ses archives souffre des difficultés suivantes :

- une insuffisance dans la gestion de l'archivage télévisuel
- un archivage radiophonique en désordre
- une salle d'archive inappropriée

1. Insuffisance dans la gestion de l'archivage télévisuel

L'archivage télévisuel a pour objet le classement et la conservation des cassettes du journal télévisé et des cassettes de production interne (théâtres, reportages, magazines, documentaire etc.).

Les supports télévisuels proviennent du centre de montage qui les remet au vidéothécaire. Ce dernier transcrit les informations pour l'identification de chaque cassette.

Concernant l'étiquetage, les informations transcrites ne sont pas toujours suffisantes.

Les cassettes du journal télévisé ne sont pas codifiées contrairement aux cassettes de la production interne.

En terme de rangement, les rayons n'ont pas des repères indicatifs permettant de localiser, d'une manière précise, le rangement des cassettes. Les cassettes du journal télévisé et ceux de la production sont mêlées dans les mêmes rayons qui, par ailleurs, ne sont pas étiquetés.

2. Une mauvaise conservation des archives radiophoniques

L'archivage radiophonique a pour objet d'assurer le classement et la conservation des supports sonores.

Les bandes magnétiques sont conservées dans des boîtes en cartons qui ne constituent pas un bon conditionnement contre la poussière, les polluants, et les variations climatiques.

3. Une salle d'archive inappropriée

La vidéothèque n'est pas spacieuse. Sa configuration gêne la circulation de l'air, ce qui crée l'humidité et l'usure des cassettes. L'absence de système de vitrage expose la salle à la pénétration de la poussière et du soleil.

MISSION D'INFORMATION SPECIFIQUE

Conformément à l'article 34 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 Juin 2016, modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, doit informer le Président de la République sur toute question d'importance particulière, relevant de ses compétences, chaque fois qu'elle l'estime utile.

La publication du rapport général de la Cour des Comptes constitue un moment privilégié dans l'exécution de cette mission d'information et de conseil.

En effet, en rendant compte des résultats de ses travaux, l'Institution a la charge d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les questions d'importance nationale.

Dans cette optique la Cour a retenu, pour cette année, les cas de trois entités contrôlées dont la viabilité et la pérennité sont menacées par des questions structurelles qui dépassent le cadre de la gouvernance interne. Il s'agit de :

Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques de Djibouti (CERD)

Association des Coopératives Socioculturelles et Sportives (ACSES)

Centre de Recherche, d'Information et de Production de l'Éducation nationale (CRIPEN)

Le choix de ces trois entités n'est donc pas fortuit. Elles poursuivent des objectifs d'une incidence capitale dans le développement social, scientifique, éducatif et technique de la Nation. Leurs rôles en faveur des cibles qui ne sont pas les plus favorisées de notre société participent au renforcement de la cohésion et de la solidarité nationale.

CHAPITRE IV : CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE DE DJIBOUTI (CERD)

Dénoté ISERT à l'origine, cet institut a été érigé en Centre d'Etudes et de Recherche Scientifique de Djibouti (CERD) par la loi N°116/AN/01/4ème L du 1er octobre 2001.

Le CERD a pour missions principales d'être un outil de recherche dans tous les domaines scientifiques et techniques au service du développement durable.

Les ressources financières du centre ont pour origines :

- ✓ une subvention d'exploitation de l'Etat ;
- ✓ les recettes propres constituées de produits de prestation du centre générées prestations de l'établissement, de la vente des cartes topographiques, de livres, des dictionnaires de langues ;
- ✓ Un fonds de recherche scientifique dédié aux investissements.

La place stratégique du Centre dans l'anticipation des défis multiformes du développement de la Nation justifie sa mise en place et l'étendue de son champ d'activité qui englobe la vie, la terre, la démographie, la technologie, la médecine, les études politiques, stratégiques, sociales etc...

Les risques et menaces constatés par la Cour concernant **la viabilité du Centre et la pérennité** de ses activités ont pour principales sources :

- ✓ **l'insuffisance de la subvention d'exploitation due notamment à une croissance plus rapide des charges de structure nées de la création de nouveaux instituts ;**
- ✓ **le caractère limité des ressources propres en raison de la vocation non marchande du Centre.**

A titre d'illustration, entre 2007 et 2010, la subvention allouée au CERD est passée de 386 millions FDJ à 532 millions FDJ pendant que les recettes propres n'ont jamais atteint 15 millions FDJ par an.

En conséquence, un processus de déclin des activités du Centre est amorcé. C'est pourquoi des mesures de sauvegarde de cet instrument essentiel pour le développement de la Nation s'imposent.

En attendant, les autorités en charge de la gouvernance du Centre doivent mettre en œuvre des diligences afin d'assurer son fonctionnement dans le respect de la loi et des principes de saine gestion.

CHAPITRE V : L'ASSOCIATION DE COOPERATIVE SOCIOCULTURELLES ET SPORTIVES (ACSES)

Instituées au sein des Etablissements Scolaires d'Enseignement Moyen, du Lycée d'Etat et du Lycée Industriel et Commercial, l'Association de Coopératives Socioculturelles et Sportives (ACSES) est créée par l'Arrêté No 82-0911/PR/MINT/MEN du 11 juillet 1982. Son organisation et son fonctionnement sont régis par l'arrêté N°2009-0197/PR/MENESUP portant création des Conseils d'Établissements et Comités de Gestion des Établissements scolaires.

L'association a pour missions de contribuer à l'épanouissement pédagogique social, culturel, sportif et récréatif au sein des établissements scolaires.

Les ressources de l'ACSES proviennent des débours des parents d'élèves destinés à financer :

- *la location des manuels scolaires ;*
- *les remboursements des livres perdues ;*
- *les frais des Cours du Soir ;*
- *les frais d'établissement des cartes scolaires ;*
- *la contribution pour les sorties éducatives.*

Cette contribution citoyenne à l'exercice de la mission de formation et d'éducation qui incombe à l'Etat doit être gérée de façon inclusive et transparente.

La Cour a constaté des carences dans la gestion des fonds collectés au titre de l'ACSES, notamment :

- 1. une méconnaissance des règles d'exécution des dépenses publiques ;**
- 2. une absence de comptabilité ;**
- 3. une prise en charge des dépenses inéligibles.**

En effet, la gestion des ressources publiques nécessite la séparation entre le pôle de l'ordonnateur et celui du comptable public, ce dernier étant le premier contrôleur de l'action de l'ordonnateur.

Or, dans la gestion de l'ACSES, le chef d'établissement est président de droit du Comité de Gestion de l'Établissement et son gestionnaire assure la tenue de la comptabilité. Le gestionnaire est un subalterne du Chef d'Établissement et travaille sous son autorité. Ainsi, la fonction de contrôle du comptable n'existe pas dans cette situation.

Cette situation expose les ressources de l'Association à des utilisations irrégulières.

La Cour a ainsi relevé des défaillances comptables qui portent sur la méconnaissance et la non-application des procédures d'exécution des dépenses publiques.

La Cour considère que, parmi les irrégularités relevées, l'utilisation des contributions des parents à des fins autres que la destination prévue constitue une atteinte grave au principe de respect scrupuleux de la volonté de la partie versante dans une procédure de fonds de

concours. De plus, le Ministère de l'Éducation fixe une clé de répartition sur l'utilisation des produits de l'ACSES. La Cour a constaté que cette affectation de ressources n'associe pas la partie versante.

C'est pourquoi, il est nécessaire d'améliorer le cadre juridique de l'ACSES en prenant davantage en considération les droits des associés depuis la collecte des fonds jusqu'à la reddition de leurs comptes.

CHAPITRE VI : LE CENTRE DE RECHERCHE, D'INFORMATION ET DE PRODUCTION DE L'EDUCATION NATIONALE (CRIPEN)

Le Centre de Recherche, d'Information et de Production de l'Education nationale (CRIPEN) est un établissement public autonome à caractère scientifique, pédagogique et technologique créé par la loi N°149/AN/06/5èmeL. Sa structure organisationnelle et fonctionnelle a été définie par le décret N° 2008-0038/PR/MENESUP.

La mission principale du CRIPEN est la production et l'édition des livres scolaires à moindre coût pour l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire général et l'enseignement technique et professionnel.

La Cour a constaté des faiblesses significatives à toutes les étapes de la chaîne du livre scolaire, notamment :

- ✓ une lenteur anormale de la chaîne éditoriale ;
- ✓ des retards dans la rédaction des manuels scolaires ;
- ✓ des retards dans la conception des maquettes ;
- ✓ une impression en difficulté ;
- ✓ une diffusion défailante.

Pour l'essentiel, ces faiblesses ont pour cause une organisation interne mal maîtrisée et la non disponibilité, à Djibouti, de machines à forte intensité de production obligeant le CRIPEN à imprimer ses livres à l'étranger.

La récurrence et la persistance de ces retards sont de nature à évincer la volonté de préserver l'identité du peuple djiboutien à travers des supports pédagogiques destinés à la formation des élèves Djiboutiens, produits entièrement à Djibouti et disponibles en temps opportun.

La Cour exhorte les autorités publiques à prendre des dispositions utiles pour permettre au CRIPEN d'assurer pleinement son autonomie en matière d'impression.

TROISIEME PARTIE

RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DES FINANCES

2014

INTRODUCTION

Le rapport de la Cour des Comptes sur les résultats de l'exécution des lois de finances accompagne le projet de loi de règlement. Il vise à éclairer le Parlement sur le respect des autorisations budgétaires.

Le rapport sur le projet de loi de règlement est établi conformément à l'article 66 de la Constitution du 4 septembre 1992 qui dispose que « les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Chambre des Comptes de la Cour suprême ».

La loi N°107 du 29 octobre 2000 portant lois de finances reconnaît au rapport de la Cour un caractère fondamental dans le processus budgétaire. L'adoption de la Loi de Finances Initiale dépend *in fine* de la remise à l'Assemblée Nationale du rapport de la Cour, annexé au projet de loi de règlement. L'alinéa 2 de l'article 37 dispose que le projet de loi de règlement est accompagné « d'un rapport du juge de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et des comptes généraux de l'Etat ».

L'article 44 complète les dispositions précédentes en précisant que ledit rapport sur l'exécution des lois de finances est remis à l'Assemblée Nationale « sitôt son établissement définitif par la Cour des Comptes ». Il ajoute également que « les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis à l'Assemblée Nationale tant que le projet de loi de règlement en cause n'aura pas été déposé ».

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances a pour objet l'analyse des résultats des opérations financières de l'Etat et l'examen de leur régularité et de leur sincérité.

Le rapport doit couvrir toutes les opérations du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes et les opérations de trésorerie.

La Cour doit déterminer dans son rapport le résultat de l'exécution des opérations du budget général à partir des recettes encaissées et centralisées par les comptables principaux et des dépenses ordonnancées sur la gestion sous contrôle.

Elle doit déterminer également les soldes des opérations des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes sur la base des états d'encaissement et de décaissement annexés au compte général de l'administration des finances.

Enfin, les soldes des opérations de trésorerie sont arrêtés à partir de la balance générale des comptes du Trésor, conformément au plan comptable de l'Etat.

La conduite des travaux préparatoires du rapport de la Cour exige en premier lieu la disponibilité, au moment opportun, des documents budgétaires.

Les documents principaux nécessaires à la préparation du rapport sont :

- le projet de loi de règlement ;
- le compte général de l'administration des finances ;

- le compte administratif de l'ordonnateur ;
- les budgets annexes accompagnés des comptes de l'ordonnateur et du comptable ;
- le compte de gestion du comptable principal.

L'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances nécessite, en second lieu, la collaboration de tous les acteurs, notamment la diligence dans la communication des pièces justificatives et, si besoin, des informations complémentaires, le cas échéant.

En effet, le premier volet dans l'élaboration du rapport est l'examen analytique qui consiste à procéder à la comparaison des informations budgétaires. L'objectif est de relever les écarts et d'identifier d'éventuelles tendances des finances de l'Etat.

Le second est le contrôle de régularité des opérations budgétaires. Elle se fait sur pièces et sur place et porte sur l'examen des pièces justificatives.

Durant l'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances la Cour rencontre de multiples difficultés dont les plus significatives sont la reddition des comptes et la disponibilité des pièces justificatives.

Les acteurs de l'exécution du budget ont l'obligation de déposer les comptes devant la Cour des Comptes. L'ordonnateur délégué et les administrateurs de crédit doivent s'acquitter de cette responsabilité au plus tard le 31 mars et le comptable public le 31 juillet de l'année suivant l'année de l'exécution du budget.

La Cour a constaté le non respect de ces obligations par l'ensemble des acteurs chargés de l'exécution des lois de finances.

Les documents attendus sont communiqués tardivement ou sans l'état requis pour une exploitation utile. Cette situation s'explique, en partie, par la non tenue de la comptabilité régulière.

L'élaboration du présent rapport n'a pas échappé à ces contraintes. Ce n'est que le 2 juillet 2015 que le Directeur de l'exécution budgétaire, ordonnateur délégué du budget et responsable de la production de la comptabilité administrative, a transmis à la Cour une copie du projet de comptes définitifs, après deux rappels. Le Trésorier payeur national, comptable public principal de l'Etat, a finalement présenté la Balance générale des comptes après plusieurs rappels.

Ainsi, le dépôt, à l'Assemblée Nationale, du rapport sur le projet de loi de règlement dès l'ouverture de la session budgétaire est un grand défi pour la Cour des Comptes. En effet, en vertu de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, un délai de six mois est imparti à la préparation de ce rapport. Par conséquent, en améliorant la qualité et la célérité de la reddition des comptes, les responsables de l'exécution du budget de l'Etat contribuent à une conciliation heureuse entre la durée incompressible de la procédure de son contrôle et l'exigence de contemporanéité qui lie l'adoption du budget de l'année N et le règlement de celui de l'année N-2.

CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET EXECUTE POUR L'ANNEE 2014

La prévision initiale des recettes du budget général de l'Etat est estimée à 113 154 920 000 FDJ. La loi de finances rectificative est adoptée pour porter la prévision initiale à la somme de 135 199 284 678 FDJ, soit une augmentation de 22 044 556 758 FDJ en valeur absolue et de 19,45% en valeur relative. Les réalisations des recettes sont inférieures ; elles s'élèvent à 104 297 364 057 FDJ. L'écart est important. Il s'établit à la somme de 30 901 920 62 FDJ. Cette situation s'explique par l'erreur de prévision portée sur les actifs financiers qui ont été réévalués par la loi de finances rectificative.

Les recettes du budget de l'Etat se composent de recettes courantes, d'actifs financiers et d'actifs non financiers. Les recettes courantes comprennent des recettes fiscales, des dons et Autres Recettes. Elles constituent la principale source du budget de l'Etat. La Loi de Finances Initiale les avait prévues à 92 941 229 000 FDJ. Cette prévision est revue à la hausse par la loi de finances rectificative qui l'établit à 99 185 785 758 FDJ, soit une augmentation de 6 244 556 758 FDJ. Malheureusement, les réalisations ne suivent pas ces tendances à la hausse car elles sont arrêtées à la somme de 86 171 696 283 FDJ. On relève donc entre les prévisions et les réalisations un écart de -13 014 089 475 FDJ.

Les recettes courantes sont essentiellement alimentées par des « recettes fiscales » qui représentent, en prévision 54 783 098 000 FDJ et en réalisation 52 656 345 451 FDJ. La différence entre prévisions et réalisations est de l'ordre - 2 126 752 549 FDJ.

Les ressources budgétaires proviennent également d'autres recettes, composées des revenus de propriété, des ventes de biens et de services, des Amendes, Pénalités et confiscations et des recettes diverses non identifiées. La rubrique Autres recettes est arrêtée par la Loi de Finances Initiale à la somme de 21 648 131 000 FDJ. La loi de finances rectificative a corrigé la prévision pour l'augmenter à 25 380 272 000 FDJ. Cette augmentation résulte de la réforme de la fiscalité relative à la propriété. Les réalisations de ces recettes s'élèvent à 20 348 949 244 FDJ, soit 5 031 322 756 FDJ de moins que la prévision rectifiée et 1 299 181 756 FDJ de moins que la prévision initiale. Les réalisations se rapprochent donc de la prévision effectuée dans la Loi de Finances Initiale.

Les recettes d'actifs financiers, prévues par la Loi de Finances Initiale pour 2014, sont de 980 500 000 FDJ. Les réalisations ne suivent pas les prévisions initiales. Elles sont de l'ordre de 678 065 774 FDJ. La différence entre les prévisions et les réalisations est de -302 434 226 FDJ.

En outre, les actifs non financiers sont initialement prévus à 19 232 998 920 FDJ pour l'exercice 2014. La loi de finances rectificative a augmenté la prévision initiale à 35 032 998 920 FDJ, soit une augmentation hausse de 15 800 000 000 FDJ. Les réalisations sont enregistrées à 17 447 602 000 FDJ. La différence entre les prévisions rectifiées et les réalisations est de -17 585 396 920 FDJ.

La prévision initiale des dépenses est établie, au titre de l'année 2014, à 113 milliards de FDJ. La loi de finances rectificative est intervenue pour augmenter l'enveloppe de la dépense qui passe ainsi de 113 milliards à 135 milliards, soit une augmentation des crédits de 22 milliards de FDJ. Le budget de dépense connaît une exécution comparable à celle de l'exercice

budgétaire précédent. En d'autres termes, le taux d'exécution des opérations de dépenses est de 75,47 pour cent.

La prévision de la dépense semble faire l'objet d'une surévaluation due essentiellement à l'erreur de prévision. .

Le budget de fonctionnement se rapporte aux dépenses de personnel et aux dépenses de matériel. Les dépenses du personnel représentent 30 683 279 760 FDJ, soit 29,42 pour cent du budget général définitif de l'Etat. Elles font presque la moitié des dépenses courantes.

Les dépenses prévisionnelles de personnel sont, dans l'ensemble, plausibles car les réalisations se rapprochent en valeur absolue des prévisions initiales. Les réalisations des dépenses de personnel sont de 30 272 664 464 FDJ. Les réalisations sont en-dessous des prévisions initiales. L'écart s'élève à -410 615 296 FDJ.

Les dépenses de matériel, répertoriées dans la nouvelle nomenclature budgétaire dans la rubrique « Utilisation des biens et services » sont établies, pour l'exercice budgétaire de 2014, à 20 412 794 272 FDJ en prévision. Les réalisations s'établissent ainsi à 21 336 528 064 FDJ. Les dépenses de matériel ont connu une croissance de 923 733 792 FDJ, soit un dépassement de 6,35 pourcent par rapport aux prévisions initiales fixées à 20,4 milliards.

En revanche, les dépenses d'investissement, qui sont composées, selon la nouvelle nomenclature budgétaire, par des Actifs Financiers et des Actifs non financiers, sont arrêtées à la somme de 35 403 044 260 FDJ.

CHAPITRE II : LES RECETTES**SECTION I- LES RECETTES GENERALES**

Prévues par la Loi de Finances Initiale pour un montant de 113 154 727 920 FDJ, les recettes du budget général ont été revues à la hausse par la Loi de Finances Rectificative à 135 199 284 678 FDJ, soit une augmentation de 22 044 556 758 FDJ en valeur absolue et 19.45% en valeur relative.

A l'exécution, les recettes générales s'établissent à 104 297 364 057 FDJ dont 86 171 696 283 FDJ pour les recettes courantes, 678 065 774 FDJ pour les actifs non financiers et 17 447 602 000 FDJ pour les actifs financiers.

A- Les prévisions des recettes

Globalement les recettes initiales de 2014 ont augmenté de 1 192 107 920 FDJ, soit 1,1% par rapport à la Loi de Finances Rectificative 2013. Leur montant de 113 154 727 920 FDJ est proche de la prévision inscrite dans la Loi de Finances Rectificative de l'année précédente (111 962 620 000 FDJ).

Par comparaison avec la Loi de Finances Initiale 2014, les recettes rectifiées qui s'élèvent à 135 199 284 678 FDJ progressent de 22 044 556 758 FDJ. Cette hausse s'explique essentiellement par un surcroît de recettes des actifs financiers de 15 800 000 000 FDJ (+72%).

B- Comparaison entre prévisions et réalisations des recettes générales

Les lois de finances ont prévu, pour 2014, des recettes d'un montant de 135 199 284 678 FDJ. Leur exécution s'établit à 104 297 364 057 FDJ.

Le tableau ci-dessous présente la situation de ces recettes entre 2010 et 2014.

Tableau N°1 : Situation des prévisions et réalisation de recettes entre 2010 et 2014

Années	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux d'exécution
			Montant	%	
2010	77 789 815 350	75 199 287 248	-2 590 528 102	-3%	97%
2011	86 962 520 999	83 389 023 100	-3 573 497 899	-4%	96%
2012	94 591 996 000	87 812 980 000	-6 779 016 000	-7%	93%
2013	111 962 620 000	101 917 973 639	-10 044 646 361	-9%	91%
2014	135 199 284 678	104 297 364 057	-30 901 920 62	-23%	77%

Source : Projet de Comptes définitifs

De 2010 à 2013, les prévisions de recettes ont été exécutées successivement aux taux suivants : 97%, 96%, 93% et 91%.

En 2014, les recettes s'élèvent à 104 297 364 057 FDJ pour des prévisions de 135 199 284 678 FDJ, soit un taux d'exécution de 77%. L'écart est significatif : -30 901 920 62 FDJ. Il s'explique notamment par les actifs financiers prévus à 35 032 998 920 FDJ et réalisés à 3 726 602 000 FDJ.

C- Evolution des Recettes Générales

L'évolution des recettes de l'Etat pour la période 2010-2014 est retracée au tableau suivant.

Tableau N°2 : Evolution des Recettes Générales

Années	Prévisions			Réalizations		
	Montant	Variations		Montant	Variations	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2010	77 789 815 350	-	-	75 199 287 248	-	-
2011	86 962 520 999	9 172 705 649	12%	83 389 023 100	8 189 735 852	11%
2012	94 591 996 000	7 629 475 001	9%	87 812 980 000	4 423 956 900	5%
2013	111 962 620 000	17 370 624 000	18%	101 917 973 639	14 044 993 639	16%
2014	135 199 284 678	23 236 664 678	21%	104 297 364 057	2 379 390 418	2%
Total	506 506 237 027	57 409 469 328		452 616 628 044	29 098 076 809	

Source : Projet de Comptes définitifs

Dans la période 2010-2014, les prévisions des recettes générales augmentent chaque année. Elles passent de 77 789 815 350 FDJ en 2010 à 135 199 284 678 FDJ en 2014, soit une hausse moyenne de 11.69%.

De même, les recettes réalisées augmentent régulièrement. Le taux d'évolution est en dents de scie : 11% en 2011, 5% en 2012, 16% en 2013 et 2% en 2014.

SECTION II - LES RECETTES COURANTES

Les Recettes Courantes sont composées des Recettes Fiscales, des Dons et des Autres Recettes. Entre 2012 et 2014, le montant des Recettes Courantes est passé de 82 031 648 202 FDJ à 86 171 696 283 FDJ, soit une augmentation de 4 140 048 081 FDJ en valeur absolue et 5.05% en valeur relative.

Les Recettes Courantes de l'année 2014 s'élèvent à 86 171 696 283 FDJ. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de leurs différentes composantes de 2012 à 2014.

Tableau N°3 : Evolution des réalisations des recettes courantes de 2012-2014

	2012		2013		2014	
	Réalisations	Portion	Réalisations	Portion	Réalisations	Portion
Recettes Fiscales	44 202 558 531	54%	49 930 130 266	62%	52 656 345 451	61%
Dons	20 877 001 884	25%	11 658 000 000	14%	13 166 401 588	15%
Autres recettes	16 952 087 787	21%	19 492 352 229	24%	20 348 949 244	24%
Recettes Courantes	82 031 648 202		81 080 482 495		86 171 696 283	

Source : Projet de Comptes définitifs

Les recettes courantes ont été exécutées à hauteur de 86 171 696 283 FDJ sur des prévisions rectifiées de 99 185 785 758 FDJ, soit un taux d'exécution de 87%. Elles représentent 83% des recettes totales (104 297 364 057 FDJ) contre 80% en 2013 et 93% en 2012.

Le dynamisme des recettes courantes a été anticipé. Ainsi, la prévision initiale a été revue à la hausse par la Loi de Finances Rectificative. Cependant, la réalisation est très inférieure à la projection initiale.

A- Recettes Fiscales

En 2014, la situation des recettes fiscales se présente comme au tableau qui suit :

Tableau N°4 : Recettes fiscales

Recettes fiscales	2013	2014			Ecart		
	LR	LFI	LFR	PROJET LR	LFI2014-LR2013	(LFR-LFI) 2014	(LR-LFR) 2014
Impôts sur les bénéfices professionnels	6 084 369 429	10 012 946 000	10 012 946 000	7 119 372 754	3 928 576 571	0	-2 893 573 246
Impôts sur les salaires	11 946 736 132	9 203 000 000	9 203 000 000	10 937 807 962	-2 743 736 132	0	1 734 807 962
Impôts sur le patrimoine	2 597 364 178	2 816 282 000	2 816 282 000	2 398 561 868	218 917 822	0	-417 720 132
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	28 360 498 953	31 410 870 000	31 410 870 000	31 115 574 917	3 050 371 047	0	-295 295 083
Autres recettes fiscales	941 161 574	1 340 000 000	1 340 000 000	1 085 027 950	398 838 426	0	-254 972 050
Total	49 930 130 266	54 783 098 000	54 783 098 000	52 656 345 451	4 852 967 734	0	-2 126 752 549

Source : Projet de Comptes définitifs

Les recettes fiscales étaient dans la Loi de Finances Initiale (LFI) pour 2014 de 54 783 098 000 FDJ. Les réalisations de ces recettes s'élèvent à 52 656 345 451 FDJ, soit un écart de -2 126 752 549 FDJ (-4%).

Par rapport à 2013, où elles avaient atteint 49 930 130 266 FDJ, les recettes fiscales de 52 656 345 451 FDJ représentent une augmentation de 2 726 215 185 FDJ, soit 5,46%.

La part des recettes fiscales dans les recettes générales (104 297 364 057 FDJ) est de 50% en 2014 contre 49% en 2013 et 50% en 2012.

1. Répartition des Recettes Fiscales

La situation des recettes fiscales se présente, par sous-composantes, entre 2012 et 2014, comme au tableau qui suit.

Tableau N°5 : Evolution des recettes fiscales

Recettes fiscales	2012		2013		2014	
	LR	Parts en%	PROJET LR	Parts en%	PROJET LR	Parts en%
Impôts sur les bénéfices professionnels	6 602 594 366	15%	6 084 369 429	12%	7 119 372 754	14%
Impôts sur les salaires	9 713 157 503	22%	11 946 736 132	24%	10 937 807 962	21%
Impôts sur le patrimoine	1 919 169 971	4%	2 597 364 178	5%	2 398 561 868	5%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	24 711 584 321	56%	28 360 498 953	57%	31 115 574 917	59%
Autres recettes fiscales	1 256 052 370	3%	941 161 574	2%	1 085 027 950	2%
Total	44 202 558 531		49 930 130 266		52 656 345 451	

Source : Projet de Comptes définitifs

Les Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services constituent la première composante des recettes fiscales. En 2014, ils participent à hauteur de 59% des réalisations des recettes fiscales.

Les montants des Impôts sur les bénéfices professionnels, des Impôts sur les salaires, des Impôts sur le patrimoine et des autres recettes fiscales représentent dans le total des recettes fiscales respectivement des parts de 14%, 21%, 5% et 2%.

2. Evolution des Recettes Fiscales

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des prévisions et réalisations des recettes fiscales pour la période 2010-2014.

Tableau N°6 : Variation des recettes fiscales

Années	Prévisions			Réalizations		
	Montant	Variations		Montant	Variations	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2010	41 477 321 521	-	-	40 535 655 980	-	-
2011	45 595 009 976	4 117 688 456	10%	44 558 954 945	4 023 298 965	10%
2012	49 635 109 060	4 040 099 083	9%	44 202 558 531	-356 396 414	-1%
2013	52 132 027 000	2 496 917 940	5%	49 930 130 266	5 727 571 735	13%
2014	54 783 098 000	2 651 071 000	5%	52 656 345 451	2 726 215 185	5%

Source : Projet de Comptes définitifs

- Prévisions

Les prévisions des recettes fiscales s'élèvent à 54 783 098 000 FDJ en 2014 contre 41 477 321 521 FDJ en 2010, soit une augmentation de 13 305 776 479 FDJ.

- Réalizations

Avec un montant, en 2014, de 52 656 345 451 FDJ contre 49 930 130 266 FDJ en 2013, les recettes fiscales ont progressé de 2 726 215 185 FDJ, soit 5%.

Après une augmentation de 10 % en 2011, les recettes fiscales ont connu une baisse en 2012 puis de nouvelles augmentations de 13% en 2013 et 5% en 2014.

- Taux d'Exécution

L'état d'exécution des recettes fiscales, au cours des années 2010-2014, figure au tableau ci-dessous.

Tableau N°7 : Etat d'exécution des recettes fiscales

Années	Prévisions	Réalizations	Ecart	Taux d'exécution
2010	41 477 321 521	40 535 655 980	-941 665 541	98%
2011	45 595 009 976	44 558 954 945	-1 036 055 031	98%
2012	49 635 109 060	44 202 558 531	-5 432 550 529	89%
2013	52 132 027 000	49 930 130 266	-2 201 896 734	96%
2014	54 783 098 000	52 656 345 451	-2 126 752 549	96%

Source : Projet de Comptes définitifs

En 2014, le niveau de réalisation des recettes fiscales s'établit à 96%, soit 52 656 345 451 FDJ sur des prévisions de 54 783 098 000 FDJ. L'écart entre l'exécution 2014 et l'évaluation de la Loi de Finances Rectificative des recettes fiscales s'établit à -2 126 752 549 FDJ.

Cet écart défavorable constaté repose presque exclusivement sur les Impôts sur les bénéfices professionnels. L'exercice 2014 est le cinquième exercice consécutif à accuser un écart défavorable entre les prévisions et les réalisations.

- Les Causes de l'augmentation des recettes fiscales en 2014

La situation d'exécution des recettes fiscales entre 2013 et 2014 est retracée, de façon détaillée, dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°8 : Evolution des différents types de recettes fiscales 2013-2014

RECETTES FISCALES	Réalizations		Ecart	
	2013	2014	Montant	%
Impôts sur les bénéfices professionnels	6 084 369 429	7 119 372 754	1 035 003 325	17%
Impôts sur les professions libérales	0	0	0	
Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux	594 774 680	1 058 826 854	464 052 174	78%
Impôts sur les personnes morales (sociétés)	4 987 291 049	3 116 227 714	-1 871 063 335	-38%
Impôt minimum forfaitaire	0	1 962 489 675	1 962 489 675	
Impôts sur les bénéfices professionnels (exercices antérieurs)	500 000 000	981 828 511	481 828 511	96%
Impôt sur la plus-value immobilière	2 303 700	0	-2 303 700	-100%
			0	
Impôts sur les salaires	11 946 736 132	10 937 807 962	-1 008 928 170	-8%
Impôts sur les traitements et salaires	11 166 420 558	10 869 638 734	-296 781 824	-3%
Impôts sur les traitements, salaires et autres rémunérations (exercices antérieurs)	780 315 574	68 169 228	-712 146 346	-91%
			0	
Impôts sur le patrimoine	2 597 364 178	2 398 561 868	-198 802 310	-8%
Contribution foncière sur la propriété non bâtie	113 760 812	0	-113 760 812	-100%
Contribution foncière sur la propriété bâtie	925 268 363	1 129 754 348	204 485 985	22%
Droits sur les baux		0	0	
Droits d'enregistrement	1 258 335 003	1 068 807 520	-189 527 483	-15%
Impôts sur le patrimoine (exercices antérieurs)	300 000 000	200 000 000	-100 000 000	-33%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	28 360 498 953	31 115 574 917	2 755 075 964	10%
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	8 202 525 052	9 637 416 092	1 434 891 040	17%
Taxe intérieure de consommation	10 845 265 248	11 440 250 641	594 985 393	5%
Taxe sur les prestations de services	4 356 385	11 790 434	7 434 049	171%
Surtaxe sur le tabac	383 156 528	274 510 872	-108 645 656	-28%
Surtaxe sur le khat	3 176 999 801	3 403 294 710	226 294 909	7%
Surtaxe sur les alcools	554 820 816	544 122 878	-10 697 938	-2%
Surtaxe sur les produits pétroliers	648 014 276	741 976 927	93 962 651	15%
Surtaxe spéciale sur le lait et jus de fruit	46 948 334	65 598 087	18 649 753	40%
Surtaxe sur l'eau minérale et boissons non alcoolisées importées	32 425 446	32 186 068	-239 378	-1%
Prélèvements sur les jeux et loteries	68 192 293	38 741 614	-29 450 679	-43%

Taxe fiscale sur les embarcations de plaisance et de sport		792 750	792 750	
Vignette automobile	630 959 287	975 095 444	344 136 157	55%

Droits d'immatriculation et d'inscription	196 088 236	409 079 354	212 991 118	109%
Patentes	2 851 074 404	3 216 933 870	365 859 466	13%
Licences	37 672 847	23 785 176	-13 887 671	-37%
Autres impôts directs (exercices antérieurs)	682 000 000	300 000 000	-382 000 000	-56%
Autres recettes fiscales	941 161 574	1 085 027 950	143 866 376	15%
Droits de timbre	855 809 149	994 041 472	138 232 323	16%
Impôt Spécial de Solidarité	85 352 425	90 986 478	5 634 053	7%
Redevance forfaitaire statistique	0		0	
Total Général :	49 930 130 266	52 656 345 451	2 726 215 185	5%

Source : Projet de Comptes définitifs

Globalement, les recettes fiscales, effectivement constatées pour l'année 2014, ont augmenté de 2 726 215 185 FDJ, soit +5% par rapport à 2013.

Cette augmentation repose essentiellement sur les impôts et taxes intérieurs sur les biens et services pour 2 755 075 964 FDJ et les Impôts sur les bénéfices professionnels pour 1 035 003 325 FDJ. Sans l'écart négatif de 1 008 928 170 FDJ enregistré par les impôts sur les salaires, cette augmentation aurait été plus forte.

D'une manière détaillée, les principales raisons de cette variation sont les suivantes :

- Avec un montant, en 2014, de 1 058 826 854 FDJ contre 594 774 680 FDJ en 2013, les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux ont été supérieurs de 464 052 174 FDJ à celles de l'année précédente, soit une progression de +78 %.
- Le montant des Impôts sur les personnes morales (sociétés) en 2014 a été de 3 116 227 714 FDJ, soit un recul important de 1 871 063 335 FDJ par rapport à l'exercice 2013.
- Les Impôts sur les bénéfices professionnels (exercices antérieurs) s'inscrivent en forte progression de +96%.
- Une baisse de 712 146 346 FDJ (-91%) des Impôts sur les traitements, salaires et autres rémunérations (exercices antérieurs).
- La taxe sur la valeur ajoutée effectivement constatée pour 2014 est de 9 637 416 092 FDJ, soit 1 434 891 040 FDJ de plus que les réalisations 2013.
- Par rapport à 2013, la taxe intérieure de consommation a augmenté de 594 985 393 FDJ, passant de 10 845 265 248 FDJ à 11 440 250 641 FDJ.
- Les Autres impôts directs (exercices antérieurs) se sont élevés à 300 000 000 FDJ et s'établissent en retrait de 382 000 000 FDJ par rapport aux réalisations de l'année 2013 (682 000 000 FDJ).

3. L'Examen par nature d'Impôts

- Impôts sur les bénéfices professionnels

L'Impôt sur le bénéfice prévisionnel est de 10 012 946 000 JFDJ. Il a été exécuté à 7 119 372 754 FDJ.

Le tableau qui suit porte sur la situation de cet impôt en 2013 et 2014.

Tableau N°9 : Situation de l'Impôts sur les bénéfices de 2013-2014

Impôts sur les bénéfices professionnels	2013	2014			Ecart		
	PROJET LR	LFI	LFR	PROJET LR	LFI2014-PROJET LR2013	(LFR-LFI) 2014	(PROJET LR-LFR) 2014
Impôts sur les professions libérales	0	296 674 000	296 674 000	0	296 674 000	0	-296 674 000
Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux	594 774 680	1 229 000 000	1 229 000 000	1 058 826 854	634 225 320	0	-170 173 146
Impôts sur les personnes morales (sociétés)	4 987 291 049	5 120 071 000	5 120 071 000	3 116 227 714	132 779 951	0	-2 003 843 286
Impôt minimum forfaitaire	0	1 733 201 000	1 733 201 000	1 962 489 675	1 733 201 000	0	229 288 675
Impôts sur les bénéfices professionnels (exercices antérieurs)	500 000 000	1 614 000 000	1 614 000 000	981 828 511	1 114 000 000	0	-632 171 489
Impôt sur la plus-value immobilière	2 303 700	20 000 000	20 000 000	0	17 696 300	0	-20 000 000
Total	6 084 369 429	10 012 946 000	10 012 946 000	7 119 372 754	3 928 576 571	0	-2 893 573 246

Source : Projet de Comptes définitifs

Les recettes d'Impôts sur les bénéfices professionnels, effectivement constatées en 2014, s'élèvent à 7 119 372 754 FDJ, soit 2 893 573 246 FDJ de moins que dans la loi de Finances Rectificative. Le taux de réalisations est de 71%.

Cet écart défavorable (-2 893 573 246 FDJ) résulte en grande partie de l'impôt sur les personnes morales (sociétés). L'exécution de cet impôt est à 3 116 227 714 pour une prévision de 5 120 071 000 FDJ, ce qui correspond à un taux de réalisation de 61%.

- Impôts sur les salaires

Pour l'année 2014, les recettes prévisionnelles des impôts sur les salaires sont arrêtées à 9 203 000 000 FDJ. Les recettes effectivement encaissées se chiffrent à 10 937 807 962 FDJ, soit une augmentation de recettes de 1 734 807 962.

Le tableau ci-dessous présente la situation de ces impôts entre 2011 et 2014.

Tableau N°10 : Impôts sur les salaires

ITS	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux de réalisations
			Montant	en %	
2011	8 276 052 101	8 453 217 400	177 165 299	2%	102%
2012	8 961 784 000	9 713 157 503	751 373 503	8%	108%
2013	9 630 000 000	11 946 736 132	2 316 736 132	24%	124%
2014	9 203 000 000	10 937 807 962	1 734 807 962	19%	119%

Source : Projet de Comptes définitifs

Entre 2011 et 2014, les réalisations des impôts sur les salaires sont passées de 8 453 217 400 FDJ à 10 937 807 962 FDJ, soit une hausse de 2 484 590 562 FDJ correspondant à 29.37%.

Les recettes des impôts sur les salaires ont été exécutées à 119% en 2014, 124% en 2013, 108% en 2012 et 102% en 2011.

En 2014, il y a un recul de 1 008 928 170 FDJ par rapport à l'exercice précédent, soit une variation de -8%.

- Impôts sur le Patrimoine

Les impôts sur le patrimoine ont été prévus en 2014 au montant de 2 816 282 000 FDJ et réalisés à 2 398 561 868 FDJ.

Leur situation se présente, sur la période 2011-2014, comme au tableau qui suit.

Tableau N°11 : Impôts sur le patrimoine

Impôts sur le Patrimoine	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux de réalisations
			Montant	en %	
2011	2 633 468 573	1 934 642 982	-698 825 591	-27%	73%
2012	2 859 862 000	1 919 169 971	-940 692 029	-33%	67%
2013	3 159 920 000	2 597 364 178	-562 555 822	-18%	82%
2014	2 816 282 000	2 398 561 868	-417 720 132	-15%	85%

Source : Projet de Comptes définitifs

Après une légère baisse en 2012, le taux de réalisation des impôts sur le patrimoine a significativement augmenté en 2013 et 2014 atteignant 82% puis 95%.

Par ailleurs, l'exécution 2014 a été pratiquement inférieure de 417 720 132 FDJ aux prévisions corrigées de la dernière LFR.

- Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services

Les taxes et impôts intérieurs sur les biens et services projetés pour l'année 2015 s'élèvent à 31 410 870 000 FDJ. Ils sont exécutés à 2 781 442 000 FDJ.

En prévision, les Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services ont représenté 59% des recettes fiscales en 2014, 57% en 2013 et 56% en 2012.

Le tableau suivant se rapporte à leur situation sur la période 2011-2014.

Tableau N°12 : Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services

Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	Prévisions	Variations		Réalizations	Variations	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2011	25 329 651 208		-	25 501 098 371		-
2012	28 438 785 000	3 109 133 792	12%	24 711 584 321	-789 514 050	-3%
2013	28 629 428 000	190 643 000	1%	28 360 498 953	3 648 914 632	15%
2014	31 410 870 000	2 781 442 000	10%	31 115 574 917	2 755 075 964	10%

Source : Projet de Comptes définitifs

Les réalisations connaissent une augmentation. Elles passent de 25 501 098 371 FDJ en 2011 à 31 115 574 917 FDJ en 2014, soit une hausse de 5 614 476 546 FDJ, correspondant à 22.02%.

Cependant, une baisse de 789 514 050 FDJ a été enregistrée pour l'exercice 2012, soit -3% par rapport à l'année précédente.

Avec un montant de 31 115 574 917 FDJ en 2014, contre 28 360 498 953 FDJ en 2013, les recettes des impôts et taxes intérieurs sur les biens et services ont été supérieures à celles de l'année précédente (de 2 755 075 964 FDJ), soit une progression de 10 %.

Le tableau ci-après présente la situation de la TVA de 2010 à 2014.

Tableau N°13 : Prévisions et réalisations 2010-2014

TVA	Prévisions		Réalizations		Taux d'exécution
	Montant	Taux de variation	Montant	Taux de variation	
2010	5 295 840 000	-	6 266 633 084	-	118,3%
2011	5 848 196 112	9,4%	6 806 620 223	8,6%	116,4%
2012	7 923 721 000	26,2%	6 441 584 809	-5,4%	81,3%
2013	7 200 000 000	-10,1%	8 202 525 052	27,3%	113,9%
2014	8 354 000 000	13,8%	9 637 416 092	17,5%	115,4%

Source : Projet de Comptes définitifs

En 2014, la taxe sur la valeur ajoutée représente 31% des Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services et constitue ainsi le second pourvoyeur de cette catégorie de recettes. Les recettes de TVA sont passées de 8 202 525 052 FDJ en 2013 à 9 637 416 092 FDJ en 2014, soit une hausse de 1 434 891 040 FDJ en valeur absolue et 17.5% en valeur relative.

Le tableau ci-dessous retrace les prévisions et les réalisations de la patente de 2010 à 2014.

Tableau N°14 : Prévisions et réalisations des patentes

Patentes	Prévisions		Réalizations		Taux d'exécutions
	Montant	Taux de variations	Montant	Taux de variations	
2 010	2 101 514 000	-	2 149 864 978	-	102%
2 011	2 345 920 078	12%	2 783 999 199	29%	119%
2 012	2 944 130 000	26%	3 223 190 950	16%	109%
2 013	3 601 000 000	22%	2 851 074 404	-12%	79%
2014	3 955 000 000	10%	3 216 933 870	13%	81%

Les projections relatives à la patente s'élèvent en 2014 à 3 955 000 000 FDJ. Le montant des encaissements effectués au titre de cette taxe, pour la même année, est de l'ordre de 3 216 933 870 FDJ.

Entre 2011 et 2014, le taux d'exécution a subi une baisse puisqu'il passe de 119% à 81%.

Cependant, la patente enregistre en 2014 une augmentation de 3 216 933 870 FDJ, soit une progression de 13% comparativement à l'année 2013 où elle s'est établie à 2 851 074 404 FDJ.

En tout état de cause, les taux de variation et d'exécution sont en baisse tendancielle sur toute la période.

B- Les Autres Recettes Fiscales

Les Autres Recettes Fiscales sont prévues en 2014 à 1 340 000 000 FDJ. Elles sont réalisées à 1 085 027 950 FDJ. Leur situation, entre 2011 et 2014, est retracée au tableau suivant.

Tableau N°15 : Prévisions et réalisations des autres recettes fiscales

Autres Recettes Fiscales	Prévisions	Réalizations	Ecart	Taux de réalisation
2011	1 299 025 399	988 798 567	-310 226 832	76%
2012	987 705 000	1 256 052 370	268 347 370	127%
2013	1 025 705 000	941 161 574	-84 543 426	92%
2014	1 340 000 000	1 085 027 950	-254 972 050	81%

Source : Projet de Comptes définitifs

Rapportées aux prévisions, les Autres Recettes Fiscales encaissées en 2014 réalisent la prévision budgétaire à 81%.

Avec ce taux, l'exécution traduit un écart négatif de 254 972 050 FDJ. Excepté 2012, les Autres Recettes enregistrent, chaque année, des moins-values importantes.

C- Les Dons

Les Dons sont des ressources provenant de partenaires extérieurs. En 2014, ils se sont chiffrés à 13 166 401 588 FDJ. Leurs montants et leurs sources en 2013 et 2014 sont indiqués au tableau suivant.

Tableau N°16 : Comparaison des ressources extérieures

DONS	2013	2014		Ecart			
	PROJET LR	LFI	LFR	PROJET LR	LFI2014 - PROJET LR2013	(LFR-LFI) 2014	(PROJET LR-LFR) 2014
Reçus d'adm publiques étrangères	3 879 000 000	5 633 000 000	7 813 000 354	6 324 512 500	1 754 000 000	2 180 000 354	-1 488 487 854
Reçus d'organisations internationales	7 779 000 000	10 877 000 000	11 209 415 404	6 841 889 088	3 098 000 000	332 415 404	-4 367 526 316
Total	11 658 000 000	16 510 000 000	19 022 415 758	13 166 401 588	4 852 000 000	2 512 415 758	-5 856 014 170

Source : Projet de Comptes définitifs

Au titre des Dons, l'Etat a reçu, en 2014, le montant de 6 841 889 088 FDJ offert par les Organisations Internationales.

En outre, les Administrations Publiques Etrangères ont mis à sa disposition, à titre de dons la somme de 6 324 512 500 FDJ.

Ainsi, sur un total de recettes arrêtées à 104 297 364 057 FDJ, la part des Dons, établis à 13 166 401 588 FDJ représente 12.6%. Pour la période 2010 à 2013, la part des dons est respectivement de 15.4%, 17.3%, 23.8% et 11.4% des recettes totales.

- Evolution des Dons

L'évolution de la contribution des partenaires extérieurs au financement du budget de l'Etat se présente comme au tableau ci-après.

Tableau N°17 : Evolution des dons

Années	Prévisions	Variations		Réalizations	Variations	
		Montant	%		Montant	%
2010	11 992 000 000	-	-	11 585 303 703	-	-
2011	13 050 000 000	1 058 000 000	9%	14 417 000 000	2 831 696 297	24%
2012	17 260 000 000	4 210 000 000	32%	20 877 001 884	6 460 001 884	45%
2013	18 633 000 000	1 373 000 000	8%	11 658 000 000	-9 219 001 884	-44%
2014	19 022 415 758	389 415 758	2%	13 166 401 588	1 508 401 588	13%

Source : Projet de Comptes définitifs

Globalement, les prévisions des ressources extérieures ont fait l'objet d'une augmentation continue entre 2010 et 2014. De 11 992 000 000 FDJ en 2011, elles sont passées à 19 022 415 758 FDJ en 2014.

Entre 2010 et 2012, les réalisations des ressources extérieures ont connu une hausse de 9 291 698 181 FDJ passant de 11 585 303 703 FDJ à 20 877 001 884 FDJ, soit un taux d'évolution de 80%. En 2013, ces ressources ont subi une baisse de 9 219 001 884 FDJ, soit un taux de variation de -44%.

En 2014, les Dons enregistrent une augmentation de 1 508 401 588 FDJ. Cette hausse est due principalement aux Dons reçus des administrations publiques qui sont passés de 3 879 000 000 FDJ à 6 324 512 500 FDJ, soit un taux d'évolution de 63%.

- Comparaison entre prévisions et réalisations des Dons

Les prévisions ainsi que les réalisations de Dons pour la période de 2010 à 2014 se présentent comme indiqué au tableau ci-dessous.

Tableau N°18 : Comparaison entre prévisions et réalisations des dons

Année	Prévision	Réalisation	Ecart	Taux d'exécution
2010	11 992 000 000	11 585 303 703	-406 696 297	97%
2011	13 050 000 000	14 417 000 000	1 367 000 000	110%
2012	17 260 000 000	20 877 001 884	3 617 001 884	121%
2013	18 633 000 000	11 658 000 000	-6 975 000 000	63%
2014	19 022 415 758	13 166 401 588	-5 856 014 170	69%

Source : **Projet de Comptes définitifs**

En 2014, le taux d'exécution des dons est de 69%, soit un écart défavorable de 5 856 014 170 FDJ.

Prévues pour 18 633 000 000 FDJ, les Dons de l'année 2013 ont été exécutés à hauteur de 11 658 000 000 FDJ, soit un taux d'exécution de +63%, faisant ressortir un écart négatif de 6 975 000 000 FDJ.

En 2011 et 2012, les réalisations sont largement supérieures aux prévisions. Les taux d'exécutions sont respectivement de 110% et 121%.

- Décomposition des Dons

Le tableau ci-après donne une ventilation des ressources extérieures reçues par l'Etat des Administrations Publiques Etrangères, d'une part, et des Organisations Internationales, d'autre part.

Tableau N°19 : Comparaison entre prévisions et réalisations des dons

Année	Dons reçus d'administrations publiques étrangères			Dons reçus d'organisations internationales		
	Réalisation	Var (%)	Part (%)	Réalisation	Var (%)	Part (%)
2010	5 662 303 703	-	49%	5 923 000 000	-	51%
2011	6 517 000 000	15%	45%	7 900 000 000	33%	55%
2012	11 036 000 000	69%	53%	9 841 001 884	25%	47%
2013	3 879 000 000	-65%	33%	7 779 000 000	-21%	67%
2014	6 324 512 500	63%	48%	6 841 889 088	-12%	52%

Source : **Projet de Comptes définitifs**

Entre 2010 et 2012, les Dons reçus d'administrations publiques étrangères sont passés de 5 662 303 703 FDJ à 11 036 000 000 FDJ, soit une augmentation de 5 373 696 297 FDJ en valeur absolue et +95% en valeur relative. Durant cette période, la part des Dons reçus d'administrations publiques étrangères est comprise entre 45% à 53 % du total des Dons.

En 2013, ils ont subi une baisse importante de 7 157 000 000 FDJ en valeur absolue et -65% en valeur relative. Finalement, ces Dons ont connu une hausse exceptionnelle de 63% en 2014 pour atteindre 6 324 512 500 FDJ.

Sur la période 2010 à 2012, les Dons reçus d'organisations internationales ont régulièrement augmenté. Le pic est atteint en 2012 pour un montant de 9 841 001 884 FDJ. Les années 2013 et 2014 enregistrent un repli de 21% et 12%.

Excepté 2012, les Dons reçus d'organisations internationales sont supérieures aux Dons reçus d'administrations publiques étrangères.

D- LES AUTRES RECETTES

Les recettes non déterminées et regroupées sous l'appellation « Autres Recettes » sont prévues et exécutées comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau N°20 : Les autres recettes

Autres Recettes	2013	2014		Ecart			
	PROJET LR	LFI	LFR	PROJET LR	LFI2014-PROJET LR2013	(LFR-LFI) 2014	(PROJET LR-LFR)2014
Revenu de la Propriété	14 754 803 842	17 204 752 000	20 936 893 000	14 622 567 050	2 449 948 158	3 732 141 000	-6 314 325 950
Ventes de biens et services	857 240 310	961 147 000	961 147 000	779 680 917	103 906 690	0	-181 466 083
Amendes, Pénalités et confiscations	60 835 200	129 104 000	129 104 000	70 155 100	68 268 800	0	-58 948 900
Recettes diverses et non identifiées	3 819 472 877	3 353 128 000	3 353 128 000	4 876 546 177	-466 344 877	0	1 523 418 177
Total	19 492 352 229	21 648 131 000	25 380 272 000	20 348 949 244	2 155 778 771	3 732 141 000	-5 031 322 756

Sources : **Projet de Comptes définitifs**

Les Autres recettes sont essentiellement composées des revenus de propriété d'une part et, d'autre part, des ventes des biens et de services, des Amendes, Pénalités et confiscations et des recettes diverses non identifiées.

En 2014, initialement prévues à 21 648 131 000 FDJ, les Autres recettes sont revues à la hausse par la Loi de Finances Rectificative et projetées à 25 380 272 000 FDJ.

Les recettes constatées ont été de 20 348 949 244 FDJ, soit une prévision de 5 031 322 756 FDJ non réalisée.

1. Evolution des Autres Recettes

Les prévisions et les réalisations des Autres recettes sont reprises dans le tableau ci-dessous.

- Prévisions

Entre 2010 et 2011, les prévisions des Autres recettes ont connu une hausse de 556 855 596 FDJ, passant de 18 808 238 170 FDJ à 19 365 093 766 FDJ, soit un taux de variation de +3%. En 2012, elles ont baissé de 318 186 622 FDJ en valeur absolue et de 2% en valeur relative. En 2013, leurs prévisions ont augmenté à nouveau de 833 127 856 FDJ. En 2014, la hausse a atteint 28% par rapport à 2013.

- Réalisations

De 2010 à 2014, les recettes autres (Autres recettes) effectives sont passées de 18 343 821 251 FDJ à 20 348 949 244 FDJ, soit une augmentation de 2 005 127 993 FDJ en valeur absolue et 11% en valeur relative.

En 2011, elles avaient été diminuées de 2 019 942 700 FDJ, soit un taux de variation de -11%. Pour les exercices suivants, elles prennent une tendance haussière : + 4% en 2012, +15% en 2013 et +4% en 2014. Le pic est atteint en 2013 avec une variation de + 2 540 264 277 FDJ.

Tableau N°21 : Variation des Autres Recettes

Années	Prévisions	Variation		Réalizations	Variation	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2010	18 808 238 170	-	-	18 343 821 251	-	-
2011	19 365 093 766	556 855 596	3%	16 323 878 551	-2 019 942 700	-11%
2012	19 046 907 144	-318 186 622	-2%	16 952 087 952	628 209 401	4%
2013	19 880 035 000	833 127 856	4%	19 492 352 229	2 540 264 277	15%
2014	25 380 272 000	5 500 237 000	28%	20 348 949 244	856 597 015	4%

Source : Projet de Comptes définitifs

2. Comparaison entre prévisions et réalisations des Autres Recettes

Sur la période 2010-2014, les écarts entre les prévisions et les réalisations des Autres recettes se situent entre -5 031 322 756 FDJ et -387 682 771 FDJ. Ils s'élèvent à 3 041 215 215 FDJ en 2011, -2 094 819 192 FDJ en 2012 et -5 031 322 756 FDJ en 2014.

Tableau N°22 : Comparaison entre prévisions et réalisations des autres recettes

Années	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux d'exécutions
			Montant	en %	
2010	18 808 238 170	18 343 821 251	-464 416 919	-2%	98%
2011	19 365 093 766	16 323 878 551	-3 041 215 215	-16%	84%
2012	19 046 907 144	16 952 087 952	-2 094 819 192	-11%	89%
2013	19 880 035 000	19 492 352 229	-387 682 771	-2%	98%
2014	25 380 272 000	20 348 949 244	-5 031 322 756	-20%	80%

Source : Projet de Comptes définitifs

3. Poids des Autres Recettes sur les Recettes Courantes

Sur un total arrêté à 86 171 696 283 FDJ, la part des Autres recettes dans les recettes courantes représente 24% en 2014. Excepté 2012, les Autres recettes constituent le second poste derrière les recettes fiscales. Cette part était de 24% en 2013 contre 21% en 2012.

Tableau N°23 : Evolution des recettes sur les recettes courantes

	2012		2013		2014	
	Réalizations	Portion	Réalizations	Portion	Réalizations	Portion
Recettes Fiscales	44 202 558 531	54%	49 930 130 266	62%	52 656 345 451	61%
Dons	20 877 001 884	25%	11 658 000 000	14%	13 166 401 588	15%
Autres recettes	16 952 087 787	21%	19 492 352 229	24%	20 348 949 244	24%
Recettes Courantes	82 031 648 202		81 080 482 495		86 171 696 283	

Source : Projet de Comptes définitifs

4. Poids des Autres Recettes sur les Recettes Générales

En 2014, les Autres recettes participent à hauteur de 20% dans la réalisation des recettes générales contre de 19% en 2013 et 2012, 20% en 2011 et 24% en 2010.

De 2010 à 2012 les autres recettes ont subi une baisse de 7.59% due à la diminution des recettes sur les revenus de la propriété. Comparativement, les recettes générales ont connu une évolution de +16.77%.

En revanche de 2012 à 2014, les autres recettes ont enregistré une évolution constante. Il y a lieu de noter que, sur la période, les recettes générales sont à leur pic en 2014 avec un montant de 104 297 364 057 FDJ.

Tableau N°24 : Evolution des recettes sur les recettes générales

Années	Autres Recettes	Recettes générales	Autres Recettes/Recettes Générales
2010	18 343 821 251	75 199 287 248	24%
2011	16 323 878 551	83 389 023 100	20%
2012	16 952 087 952	87 812 980 165	19%
2013	19 492 352 229	101 917 973 639	19%
2014	20 348 949 244	104 297 364 057	20%

Source : Projet de Comptes définitifs

SECTION III - LES ACTIFS NON FINANCIERS

Cette partie concerne l'acquisition et la cession des actifs non financiers. Ces actifs peuvent être des actifs produits, c'est-à-dire issus d'un processus de production, des actifs naturels ou encore des concepts créés par l'homme. Selon la nouvelle nomenclature, ces actifs sont divisés en 4 titres :

- **Titre 1 : Actifs fixes** : Ils sont les actifs utilisés d'une façon répétée pendant une durée de moins un an
- **Titre 2 : Stocks** : les stocks sont des biens et des services que leurs détenteurs conservent en vue de les vendre ou de les utiliser à une date ultérieure à des fins de production ou autres
- **Titre 3 : Objets de valeurs** : Ce sont des biens produits de valeur élevée et qui sont détenus pour leur rôle de réserves de valeur
- **Titre 4 : Actifs non produits** : Ce sont les actifs corporels naturels ou les actifs incorporels produits par l'homme.

A- EVOLUTION DES ACTIFS NON FINANCIERS

Globalement, sur la période 2010-2014, l'évolution des prévisions et des réalisations des actifs non financiers est contrastée, alternant croissance et régression. L'année 2014 enregistre une variation négative de 18% pour les prévisions et 41% pour les réalisations.

Tableau N°25 : Evolution des actifs non financiers

Années	Prévisions	Variations		Réalizations	Variations	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2010	0	-	-	-	-	-
2011	0	-	-	0	-	-
2012	1 117 980 000	1 117 980 000	-	1 030 331 798	1 030 331 798	-
2013	1 202 370 000	84 390 000	8%	1 143 491 144	113 159 346	11%
2014	980 500 000	-221 870 000	-18%	678 065 774	-465 425 370	-41%

Source : Projet de Comptes définitifs

Les prévisions des actifs non financiers sont exécutées à hauteur de 92% en 2012, 95% en 2013 et 69% en 2014.

Tableau N°26 : Comparaison entre prévisions et réalisations des actifs non financiers

Années	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux d'exécutio ns
			Montant	%	
2010	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0
2012	1 117 980 000	1 030 331 798	-87 648 202	-8%	92%
2013	1 202 370 000	1 143 491 144	-58 878 856	-5%	95%
2014	980 500 000	678 065 774	-302 434 226	-31%	69%

Source : Projet de Comptes définitifs

SECTION IV : LES ACTIFS FINANCIERS

Les actifs financiers concernent les obligations financières de l'Etat envers ses créiteurs ainsi que des créances financières qu'elle détient auprès de ses débiteurs. Ils étaient dans la Loi de Finances Initiale (LFI) pour 2014 de 19 232 998 920 FDJ et de 35 032 998 920 FDJ dans la loi de Finances Rectificative.

Pourtant les réalisations (17 447 602 00 FDJ) sont largement inférieures aux prévisions rectifiées. L'écart s'élève à 17 585 396 920 FDJ correspondant à un taux d'exécution de 50%.

Il convient de revoir le système de prévisions des opérations sur les actifs financiers pour lesquelles certaines recettes n'ont pas été exécutées.

Tableau N°27 : les actifs financiers

	2 013		2 014		(LFI2014- PROJET LR2013)	(LFR-LFI) 2014	(PROJET LR- LFR)2014
	PROJET LR	LFI	LFR	PROJET LR			
Intérieurs							
Recette de la privatisation du PAID	13 976 000 000	13 000 000 000	13 000 000 000	13 721 000 000	-976 000 000	0	721 000 000
Sous-Total	13 976 000 000	13 000 000 000	13 000 000 000	13 721 000 000	-976 000 000	0	721 000 000
Extérieurs					0	0	0
Construction Hôpital d'ALI-SABIEH_BID	182 000 000	150 000 000	150 000 000	688 000 000	-32 000 000	0	538 000 000
Route Djibouti_LOYADA	512 000 000	500 000 000	500 000 000	370 302 000	-12 000 000	0	-129 698 000
PREPUD_ADDS(BID)	98 000 000	700 000 000	700 000 000	59 000 000	602 000 000	0	-641 000 000
Renforc.Capac.Fonds d'étude_ Djibouti-Loyada_BID	50 000 000	55 498 920	55 498 920	0	5 498 920	0	-55 498 920
Développement Education National_BID	0	200 500 000	200 500 000	3 000 000	200 500 000	0	-197 500 000
Programme de l'Est régionale des terres arides-BID	0	400 000 000	300 000 000	0	400 000 000	-100 000 000	-300 000 000
Projet Université de Djibouti_OPEP	0	250 000 000	250 000 000	0	250 000 000	0	-250 000 000
Projet de Centrale Géothermique_OPEP	0	200 000 000	200 000 000	0	200 000 000	0	-200 000 000
Projet Géothermie_IDA	0	0	100 000 000	0	0	100 000 000	-100 000 000
Université de Djibouti (FADES)	537 000 000	1 200 000 000	1 200 000 000	118 000 000	663 000 000	0	-1 082 000 000
Route Randa-Balho_KFAED	2 386 000 000	1 200 000 000	1 200 000 000	2 145 000 000	-1 186 000 000	0	945 000 000
Cimenterie d'Ali-Sabieh 2ème ligne de crédit_INDE	307 000 000	923 000 000	923 000 000	71 300 000	616 000 000	0	-851 700 000
Constr.Bretelle chemin de fer_DORALE/NAGAD_CHINE	0	100 000 000	100 000 000	0	100 000 000	0	-100 000 000
Projet exploit.géothermie lac assal_BAD		15 000 000	15 000 000	0	15 000 000	0	-15 000 000
Projet dryland 1_BID	0	89 000 000	89 000 000	41 000 000	89 000 000	0	-48 000 000
Projet PAPSS_IDA	71 000 000	250 000 000	250 000 000	231 000 000	179 000 000	0	-19 000 000
Constr.d'une nvelle ligne de chemin de fer_CHINE	0	0	9 775 000 000	0	0	9 775 000 000	-9 775 000 000
Projet d'adduction d'eau potable en Ethiopie_CHINE	0	0	6 025 000 000	0	0	6 025 000 000	-6 025 000 000
Programme Eau et Energie_Pret_IDA	27 000 000	0	0	0	-27 000 000	0	0
Construction des écoles et lycées-FSD	37 000 000	0	0	0	-37 000 000	0	0
Projet FDJED (fin.des porjet de petites et moyennes entreprise)_FADES	1 477 000 000				-1 477 000 000	0	0
PDMM_FIDA	34 000 000				-34 000 000	0	0
Sous- Total	5 718 000 000	6 232 998 920	22 032 998 920	3 726 602 000	514 998 920	15 800 000 000	-18 306 396 920
TOTAL GENERAL :	19 694 000 000	19 232 998 920	35 032 998 920	17 447 602 000	-461 001 080	15 800 000 000	-17 585 396 920

Source : Projet de Comptes définitifs

En prévisions, les actifs financiers passent de 4 799 000 000 FDJ en 2010 à 35 032 998 920 FDJ en 2014, soit une hausse de 30 233 998 920 FDJ en valeur absolue et 630% en valeur relative. Cette variation provient essentiellement de la budgétisation des recettes exceptionnelles tirées des projets suivants :

- de la privatisation des PAID (13 000 000 000 FDJ) ;
- de la « Constructions d'une nouvelle ligne de chemin de fer_CHINE » (9 775 000 000 FDJ) ;
- du « Projet d'adduction d'eau potable en Ethiopie_CHINE » (6 025 000 000 FDJ).

L'augmentation la plus importante intervient en 2013 et 2014 avec respectivement une hausse de 167% et 74%.

Sur l'ensemble de la période, les réalisations connaissent une évolution instable, tantôt à la baisse, tantôt à la hausse. Le niveau le plus important des réalisations est atteint en 2013 avec 19 694 000 000 FDJ.

Entre 2010 et 2011, les réalisations connaissent un rythme de croissance positive de 121%, en passant de 3 499 000 000 FDJ à 7 724 210 000 FDJ. En 2012 elles chutent de 38% et s'établissent à 4 751 000 000 FDJ. En revanche, elles connaissent une reprise de 315% en 2013.

Les actifs financiers enregistrent une baisse importante de 2 246 398 000 FDJ en 2014

Tableau N°28 : Evolution des actifs financiers

Années	Prévisions	Variation		Réalizations	Variation	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2010	4 799 000 000	-	-	3 499 000 000	-	-
2011	7 614 000 000	2 815 000 000	59%	7 724 210 000	4 225 210 000	121%
2012	7 532 000 000	-82 000 000	-1%	4 751 000 000	-2 973 210 000	-38%
2013	20 115 188 000	12 583 188 000	167%	19 694 000 000	14 943 000 000	315%
2014	35 032 998 920	14 917 810 920	74%	17 447 602 000	-2 246 398 000	-11%

Source : Projet de Comptes définitifs

Au vu du tableau ci-dessous, il existe des écarts non négligeables entre les prévisions et les réalisations des actifs financiers. Excepté 2011 et 2013, les réalisations sont largement inférieures aux prévisions. L'écart le plus significatif est de l'ordre de - 17 585 396 920 FDJ, ce qui correspond à un taux d'exécution de 50%.

Tableau N°29 : Comparaison entre prévisions et réalisations des actifs financiers

Années	Prévisions	Réalizations	Ecart		Taux d'exécutions
			Montant	en %	
2010	4 799 000 000	3 499 000 000	-1 300 000 000	-27%	73%
2011	7 614 000 000	7 724 210 000	110 210 000	1%	101%
2012	7 532 000 000	4 751 000 000	-2 781 000 000	-37%	63%
2013	20 115 188 000	19 694 000 000	-421 188 000	-2%	98%
2014	35 032 998 920	17 447 602 000	-17 585 396 920	50%	50%

Source : Projet de Comptes définitifs

CHAPITRE III : LES DEPENSES

En 2014, les dépenses sont prévues à 113 milliards de FDJ et exécutées à 102,9 milliards de FDJ.

Les prévisions initiales des dépenses du budget 2014 s'élèvent à 113 154 727 FDJ contre 112 013 384 000 FDJ en 2013.

La Loi de Finances Rectificative a porté ce montant initial à la somme de 135 199 284 659 FDJ.

Le détail de ces prévisions fait l'objet du tableau qui suit.

Tableau N°30 : Prévisions des dépenses

Rubriques	LFR 2013 (1)	LFI (2)	LFR (3)	ECARTS (2-1)	ECARTS (3-2)
Dépenses courantes	62 347 462 577	63 142 080 920	63 131 782 703	794 618 343	- 10 298 217
Rémunération des salaires	24 786 994 798	26 182 750 760	26 282 907 760	1 395 755 962	100 157 000
Utilisation des biens et services	18 005 168 702	19 735 450 680	20 412 794 272	1 730 281 978	677 343 592
Intérêts	923 444 000	1 246 107 000	1 558 982 134	322 663 000	312 875 134
Subventions	105 951 000	155 991 480	172 216 272	50 040 480	16 224 792
Dons	9 545 163 077	7 670 150 000	5 257 979 861	-1 875 013 077	-2 412 170 139
Prestations sociales	4 283 129 000	4 400 372 000	4 390 228 000	117 243 000	-10 144 000
Autres charges	3 801 483 000	3 400 515 000	3 735 930 404	-400 968 000	335 415 404
Réserves de crédits	896 129 000	350 744 000	1 320 744 000	-545 385 000	970 000 000
Actifs non financiers	32 072 864 793	28 847 600 000	34 386 600 355	-3 225 264 793	5 539 000 355
Actifs fixes	29 630 864 793	28 703 970 000	30 858 970 355	-926 894 793	2 155 000 355
Stocks	2 077 000 000	158 000 000	3 120 000 000	-1 919 000 000	2 962 000 000
Actifs non produits	-	11 630 000	407 630 000	11 630 000	396 000 000
Actifs financiers	19 351 122 000	21 427 720 000	34 007 209 700	2 076 598 000	12 579 489 700
intérieurs	12 279 533 000	11 402 722 000	8 936 585 700	-876 811 000	-2 466 136 300
Extérieurs	7 071 589 000	10 024 998 000	25 070 624 000	2 953 409 000	15 045 626 000
TOTAL DEPENSES	112 013 384 000	113 154 727 880	135 199 284 659	1 141 343 880	22 044 556 779

Source : Projet de Comptes définitifs

La hausse des prévisions profite aux rubriques Dépenses courantes et Actifs Financiers. Les dépenses courantes augmentent de 794 618 343 FDJ et les actifs financiers de 2 076 598 000 FDJ. En revanche, les Actifs non financiers régressent de 3 225 264 793 FDJ.

L'augmentation nette des crédits des dépenses courantes résulte de la hausse des crédits des salaires et de l'utilisation des biens et services pour des montants respectifs de 1 395 755 962 FDJ et 1 730 281 978 FDJ. Dans le même temps, les crédits de plusieurs postes sont en régression : les Dons -1 875 013 077 FDJ, Autres charges -400 968 000 FDJ et les Réserves de crédits -545 385 000 FDJ.

La hausse des crédits Actifs financiers est modérée par la réduction de 876 811 000 FDJ des crédits des actifs financiers intérieurs alors que les crédits des actifs extérieurs augmentent de 2 953 409 000 FDJ.

Les crédits des rubriques Actifs non financiers et Actifs financiers augmentent fortement à la faveur de la loi de finances rectificative. Les crédits supplémentaires se répartissent entre ces deux rubriques qui augmentent respectivement de 5,539 milliards et 12,579 milliards de FDJ.

Le taux d'exécution des dépenses est de 75,47%. Les dépenses globales s'élèvent à 104 141 000 000 FDJ pour l'exercice 2014.

Tableau N°31 : Réalisations des dépenses Prévisions ou réalisations

Rubriques	LFI (1)	PROJET LR (2)	ECARTS (2-1)	Taux d'exécution
Dépenses courantes	63 131 782 703	61 729 760 146	-1 402 022 557	97,78%
Rémunération des salaires	26 282 907 760	26 103 316 621	-179 591 139	99,32%
Utilisation des biens et services	20 412 794 272	21 336 528 064	923 733 792	104,53%
Intérêts	1 558 982 134	894 583 345	-664 398 789	57,38%
Subventions	172 216 272	172 216 272	-	100,00%
Dons	5 257 979 861	4 853 536 543	-404 443 318	92,31%
Prestations sociales	4 390 228 000	4 169 347 843	-220 880 157	94,97%
Autres charges	3 735 930 404	2 907 369 340	-828 561 064	77,82%
Réserves de crédits	1 320 744 000	1 292 862 118	-27 881 882	97,89%
Actifs non financiers	34 386 600 355	27 750 068 611	-6 636 531 744	80,70%
Actifs fixes	30 858 970 355	26 023 768 611	-4 835 201 744	84,33%
Stocks	3 120 000 000	1 623 000 000	-1 497 000 000	52,02%
Actifs non produits	407 630 000	103 300 000	-304 330 000	25,34%
Actifs financiers	34 007 209 700	9 782 602 019	-24 224 607 681	28,77%
intérieurs	8 936 585 700	3 299 052 422	-5 637 533 278	36,92%
Extérieurs	25 070 624 000	6 483 549 597	-18 587 074 403	25,86%
Total Dépenses	131 525 592 758	99 262 430 776	-32 263 161 982	75,47%

Source : Projet de Comptes définitifs

SECTION I : DETTE PUBLIQUE

La dette publique comprend, d'une part, la dette extérieure contractée sous forme de prêts projets, de prêts programmes ou de prêts financiers et, d'autre part, la dette publique intérieure contractée auprès des établissements publics et financiers.

Les charges de la dette sont composées des amortissements et des intérêts. La structure des charges n'a pas connu de variation en 2014 par rapport aux années précédentes. Les principaux créanciers sont identiques.

Au titre de l'exercice 2014, les charges effectives s'élèvent à 4 264 935 767 FDJ. Elles sont en forte régression par rapport à l'exercice précédent où elles s'élevaient à 7 592 131 347 FDJ en 2013.

Les charges liées à la dette publique sont inscrites dans le budget de l'Etat, selon la nouvelle nomenclature, ainsi qu'il suit :

Partie 0 : Dépenses de fonctionnement

Section 07 : Ministère du Budget
Division 01 : Services généraux de l'Etat
Titre 3 : Intérêts

Partie 2 : Actifs Financiers

Section 07 : Ministère du Budget
Division 01 : Services généraux de l'Etat
Titre 1 : Dette Publique
Titre 2 : Dette Publique

A- Les prévisions et les réalisations

Les dépenses de la dette publique sont composées des intérêts et des amortissements. La classification actuelle distingue ces dépenses en fonction de la dette intérieure et la dette extérieure.

Le crédit prévisionnel ouvert pour le service de la dette est de 12,79 milliards de FDJ.

La situation d'exécution de la dette publique pour 2014 est présentée au tableau ci-après qui en compare les prévisions et les réalisations.

Tableau N°32 : Comparaison des prévisions et réalisations de la dette publique

Intitulé	Prévisions	Réalisations	Ecart
intérêts	1 407 982 134	894 583 345	-513 398 789
Dette publique			
intérieure	2 602 831 361	2 290 925 037	-311 906 324
extérieure	3 433 985 000	3 356 058 597	-77 926 403
Réserves	5 333 754 339	0	-5 333 754 339
TOTAL	12 778 552 834	6 541 566 979	-6 236 985 855

Source : **Projet de Comptes définitifs**

Le premier poste des charges de la dette est le remboursement de la dette extérieure, soit 3 356 058 597 FDJ. Il est suivi des dépenses de la dette intérieure (2,290 milliards) et des charges d'intérêts (894 millions).

La ligne budgétaire « Réserves sur ressources intérieures » dont les dotations prévisionnelles s'élèvent à 5,33 milliards se solde par une exécution nulle.

B- Les Intérêts

Le taux d'exécution des crédits de paiement des intérêts de la dette est de 63,55%. Ainsi, les dépenses effectives sont de 894 583 000 FDJ alors que les prévisions étaient de 1 407 982 134 FDJ. Le tableau ci-dessous montre la répartition des dépenses par bailleurs.

Tableau N°4: Intérêts

Intitulé	Prévisions	Réalisations	Ecart	%
BAD/FSN	142 202 000	147 430 194	5 228 194	3,68%
IDA	208 853 000	203 385 528	5 467 472	2,62%
FIDA	7 598 000	8 622 734	-1 024 734	-13,49%
BID	91 007 000	68 747 752	22 259 248	24,46%
OPEP	24 745 000	30 808 187	-6 063 187	-24,50%
FADES	127 736 000	84 785 404	42 950 596	33,62%
KFAED	188 232 000	201 523 352	-13 291 352	-7,06%
FSD	72 209 000	52 718 052	19 490 948	26,99%
EXIM-BANK_INDE	57 785 000	57 451 439	333 561	0,58%
BEI(CDE)	1 536 000	1 527 811	8 189	0,53%
EXIM-BANK_CHINE	446 000 000	0	446 000 000	100,00%
France	28 648 000	26 151 754	2 496 246	8,71%
Espagne	5 354 131	5 354 135	-4	0,00%
Allemagne	6 077 003	6 077 003	0	0,00%
TOTAL	1 407 982 134	894 583 345	-513 398 789	98,44%

Les intérêts de la dette bilatérale représentent 37,58 millions de FDJ. Ils se répartissent entre la France avec 26,15 millions de FDJ, l'Espagne avec 5,35 millions de FDJ et l'Allemagne avec 6,07 millions de FDJ.

Les intérêts de la dette multilatérale représentent la quasi totalité des charges d'intérêt avec 857 millions de FDJ, soit 95,8%.

Au titre des charges d'intérêts, les principaux bailleurs de fonds multilatéraux concernés sont l'IDA (203 millions), le KFAED (201 millions) et la BAD/FSN (147 millions). Les deux autres bailleurs sont la BID (68 millions) et le FADES (84 millions).

C- Amortissements du Principal

Les dépenses effectives des amortissements de la dette extérieure s'établissent à 3 356 058 597 FDJ pour des prévisions de 3 433 985 000 FDJ, ce qui représente un taux d'exécution de 97,73%.

Tableau N°33 : Comparaison des prévisions et réalisation des amortissements extérieurs

Intitulé	Prévisions	Réalisations	Ecart	%
BAD/FSN	456 048 000	450 221 103	-5 826 897	-1,28%
IDA	689 203 000	674 184 686	15 018 314	2,18%
FIDA	39 630 000	37 614 824	2 015 176	5,08%
BID	258 169 000	205 607 230	52 561 770	20,36%
OPEP	78 055 000	78 055 064	-64	0,00%
FADES	301 600 000	299 540 000	2 060 000	0,68%
KFAED	284 900 000	284 900 000	0	0,00%
FSD	-	-	-	-
EXIM-BANK	720 487 000	720 486 962	38	0,00%
BEI(CDE)	14 921 000	14 476 333	444 667	2,98%
EXIM-BANK_CHINE	-	-	-	-
France	25 036 000	25 036 454	-454	0,00%
Espagne	174 477 000	174 477 073	-73	0,00%
Allemagne	391 459 000	391 458 868	132	0,00%
BCI	144 000 000	0	144 000 000	100%
TOTAL	3 433 985 000	3 356 058 597	-77 926 403	98,44%

Source : Projet de Comptes définitifs

Les dépenses d'amortissement sont les pendants des charges d'intérêts. On retrouve la même structuration des bailleurs.

Les remboursements de la dette bilatérale s'élèvent à 590 972 395 FDJ, ce qui représente seulement 17,61% des charges d'amortissement.

Les dépenses classées dans la catégorie Dette publique-Intérieurs comprennent, pour l'exercice 2014, le prêt du Port, l'arriéré du Trésor et le remboursement des prêts du FMI. L'exécution des crédits de remboursement des prêts de la BCI est nulle.

Les dépenses effectives de la dette intérieure s'élèvent à 2,29 milliards de FDJ en dépassement de 5,23%, soit un taux de réalisation de 105,23%. Ce dépassement est le résultat de la surconsommation des crédits de la ligne « Apurement des arriérés intérieurs du Trésor » qui se solde avec un taux de 9,82%.

Tableau N°34 : dépenses dette publique intérieure

Intitulé	Prévisions	Réalisations	Ecart	%
BCI	425 751 361			
Port de Djibouti	221 119 000	173 059 515	-48 059 485	-21,73%
FMI	255 961 000	250 855 323	-5 105 677	-1,99%
Apurement	1 700 000 000	1 867 010 199	167 010 199	9,82%
TOTAL	2 177 080 000	2 290 925 037	113 845 037	5,23%

Source : Projet de Comptes définitifs

Les réalisations des crédits de cette ligne s'élèvent à 1,867 milliard de FDJ pour des crédits de 1,7 milliard de FDJ, soit un écart de 167 millions.

Les deux autres lignes de cette rubrique, 173 millions pour le prêt du Port et 251 millions pour le compte du FMI, sont exécutées dans la limite des crédits ouverts.

SECTION II : LES DEPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel supportées par l'Etat représentent 29,42% du budget définitif de l'exercice 2014 et atteignent leur poids dans les dépenses de l'Etat est l'objet du tableau qui suit.

Tableau N°35: Evolution des dépenses de personnel dans les dépenses globales de 2012 à 2014

Années	Dépenses du Personnel réalisées	Dépenses globales	Part des Dépenses (%)
2012	26 138 552 275	94 817 986 687	27,57
2013	28 920 994 330	104 142 993 192	27,77
2014	30 272 664 464	102 906 199 791	29,42

Sur la période de 2012 à 2014, les charges salariales de l'Etat ont connu une augmentation persistante. L'année 2013 a enregistré une forte croissance de l'ordre de 10,64% qui a été amoindrie en 2014 de 6 points, soit un taux de 4,67% avec un accroissement de 1 351 670 134 FDJ de dépenses salariales.

Le tableau ci-après montre la part des dépenses de personnel sur les dépenses courantes en 2013-2014.

Tableau N°36 : Dépenses du personnel dans les dépenses courantes de 2013 à 2014

Années	Dépenses du Personnel réalisées	Dépenses courantes	Part des Dépenses du personnel %
2013	28 920 994 330	61 468 629 937	47,05
2014	30 272 664 464	64 451 228 430	46,97

En 2014, le taux d'exécution est de 98,66%, soit une somme de 30 272 664 464 FDJ de dépenses de personnel effectives sur 30 683 279 760 FDJ des crédits budgétaires. La variation des prévisions et réalisations des charges de personnel sur les quatre dernières années est retracée au tableau qui suit.

Tableau N°37: Exécution des de personnel

Années	Prévisions	Evolution en valeur	Taux de variation %	Réalisations	Evolution en valeur	Taux de variation %	Taux d'exécution
2011	24 554 821 506			24 553 886 466			99,99
2012	26 177 821 593	1 623 000 087	6,61	26 138 552 275	1 584 665 809	6,45	99,84
2013	29 008 829 428	2 831 007 835	10,81	28 920 994 330	2 782 442 055	10,64	99,69
2014	30 683 279 760	1 674 450 332	5,77	30 272 664 464	1 351 670 134	4,67	98,66

En 2014, les dépenses effectives de personnel s'établissent à un montant de 30 226 097 743 FDJ, avec un accroissement de 1 305 103 413 FDJ. Elles représentent un peu plus que la moitié de celui de l'année précédente affichant une somme de 2 782 442 055 FDJ.

L'année 2013 accuse une progression de 10,64% tandis que l'exercice 2014 enregistre une augmentation de 4,51%. Sur un total de 21 départements ministériels, 14 Ministères ont vu leurs consommations de crédits accroître. Leur taux d'expansion fluctue entre 0,76% et 101,85%. Par contre, Les 7 autres ministères ont connu un taux de régression oscillant entre 0,455% et 63,02%.

A Les Ministères enregistrant une augmentation des dépenses de personnel

Un certain nombre de Ministères ont enregistré une augmentation des dépenses de personnel pour l'année 2014. D'autres ont inversé la régression de l'année antérieure.

1. Une augmentation des dépenses de personnel comme en 2013

Les Ministères qui ont maintenu l'augmentation enregistrée en 2013 sont :

- le Ministère du travail ;
- le Ministère de l'Education Nationale ;
- le Ministère de l'Agriculture ;
- le Ministère de la Solidarité.

- Le Ministère du Travail chargé de la Réforme Administrative

Pour ce Ministère, l'année 2013 avait enregistré une augmentation de 27,1%. Les dépenses salariales ont évolué de 101,85% et passent de 290 224 940 FDJ à 585 829 425 FDJ, soit un accroissement de 295 604 485 FDJ en 2014.

Ce Ministère occupe une part relative des dépenses totales de personnel ne dépassant pas deux pourcent (2%) depuis 2012.

- Le Ministère de l'Education Nationale

Le Ministère de l'Education Nationale demeure le premier dépensier de l'Etat en matière de personnel. Il consomme à peu près 30% de la totalité des dépenses de personnel. Celles-ci montent à hauteur de 9 020 233 913 FDJ et accusent une hausse de 755 891 559 FDJ en 2014 contre seulement 141 070 825 FDJ en 2013, soit un taux de croissance de 1,74%.

- Le Ministère de l'Agriculture

Ce Ministère a vu ses dépenses de personnel augmenter de 1,74% en 2013 et de 42% en 2014, avec un surcroît respectif d'un montant de 15 256 787 FDJ et de 134 335 415 FDJ. Ses dépenses salariales atteignent une somme de 454 017 203 FDJ en 2014 qui représente 1,5% des dépenses globales de personnel.

- **Le Secrétariat d'Etat chargé de la Solidarité**

Les dépenses salariales réalisées par ce secrétariat d'Etat passent de 19 771 266 FDJ en 2013 à 31 825 589 FDJ en 2014, soit une augmentation de 12 054 323 FDJ qui équivaut à un taux d'environ de 61%.

Toutefois, le Secrétariat d'Etat de la Solidarité consomme la plus faible part des dépenses de personnel après le Secrétariat d'Etat du Logement, soit respectivement une part relative de 0,11% et de 0,05% en 2014.

2. Une augmentation après une baisse en 2013

Les Ministères qui ont connu une augmentation des dépenses du personnel après une baisse en 2013 sont :

- le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale ;
- le Ministère de la Promotion des Femmes ;
- le Ministère de la Santé ;
- le Ministère des Affaires Musulmanes.

- **Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale**

En 2014, les dépenses réelles de personnel du Ministère des Affaires Etrangères atteignent un montant de 1 056 394 104 FDJ contre une somme de 898 866 305 FDJ en 2013.

Cela correspond à une augmentation de 157 527 799 FDJ, soit un taux de croissance proche de 17,5% après une baisse de 7,78%.

Par ailleurs, ce ministère n'absorbe qu'une faible part de la totalité de la masse salariale avec un taux de 3,5%.

- **Le Ministère de la Promotion des Femmes**

En 2014, les dépenses de personnel du Ministère de la Promotion des Femmes se sont accrues de 27 393 166 FDJ pour atteindre le montant de 97 978 694 FDJ qui représente 0,32% des dépenses globales.

Ainsi, ce Ministère affiche une progression de 38,8% après avoir subi une réduction de dépenses salariales de 33,9% en 2013.

- **Le Ministère de la Santé**

En 2014, les dépenses effectives du personnel du Ministère de la Santé ont augmenté de 3,76% tandis que l'année 2013 a enregistré une baisse de 45,68%,. Cette augmentation en 2014 porte la consommation à une valeur de 2 204 091 141 FDJ contre 2 124 149 694 FDJ en 2013.

Ce Ministère occupe une part importante dans les dépenses totales de personnel, soit 7,29%, ce qui le classe au cinquième rang des grands dépensiers après le Ministère de l'Intérieur.

- **Le Ministère des Affaires Musulmanes chargé des Biens Wakfs**

La consommation du Ministère des Affaires Musulmanes chargé des Biens Wakfs en dépenses salariales atteint, en 2014, le niveau le plus élevé des taux de croissance, (150,85%).

Cette montée de la masse salariale du personnel s'explique par le fait que ce Ministère a intégré la Direction de la Culture qui, auparavant, était rattachée au Ministère de la Communication. Pour cet exercice, le montant des charges salariales s'élève à 110 631 944 FDJ contre 44 102 038 FDJ en 2013 et représente une part relative de 0,37% de la totalité de dépenses de personnel.

B Les Ministères enregistrant une baisse des dépenses de personnel

En 2014, certains Ministères ont vu leurs dépenses de personnel diminuer par rapport à l'année précédente.

- **Le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère du Budget**

Les dépenses de personnel réalisées par le Ministère de l'Economie et des Finances en 2014 ont fortement baissé. Elles passent de 4 515 553 115 FDJ à 241 219 283 FDJ, soit un repli de 4 274 333 832 FDJ avec un taux de décroissance 94,66%. Cette baisse importante est due au détachement des directions de ce Ministère au profit du département ministériel du budget, crée en fin 2013.

En effet, Le Ministère du Budget a consommé des crédits de personnel d'un montant de 4 315 979 144 FDJ, en nette expansion de 4 289 483 413 FDJ par rapport à l'année 2013 dont le montant était de 26 495 731 FDJ, soit un taux inhabituel d'environ de 16 189%.

Ainsi, le Ministère du Budget se positionne en troisième rang après le Ministère de la Défense avec une part de 14,3% des charges salariales totales.

- **Le Ministère de la Défense**

En 2014, les dépenses de personnel du Ministère de la Défense se chiffrent à 6 772 794 829 FDJ contre 6 828 297 288 FDJ en 2013, soit une légère régression de 0,81%.

Pour l'année 2014, ce Ministère a une part relative de 22,5% des dépenses totales de personnel. Il occupe la seconde place des grands dépensiers après le Ministère de l'Education Nationale.

- **Les autres Ministères**

La Primature, le Ministère de la Justice et celui de l'Intérieur ont connu une réduction de la consommation des crédits de personnel, respectivement de 5,85%, 0,68% et 0,45%.

En 2014, le Ministère de l'Intérieur a dépensé en personnel 2 837 177 404 FDJ, ce qui représente une part relative de 9,39% des dépenses totales de personnel.

Les dépenses de personnel de la Primature et du Ministère de la Justice s'établissent respectivement à 104 256 475 FDJ et 579 039 660 FDJ.

Pour le Ministère de la Justice, la part relative des dépenses approche 2%. Celle de la Primature n'excède pas 1%.

SECTION III : LES DEPENSES DE MATERIEL

Les dépenses de matériel correspondent à la rubrique « *Utilisation des biens et services* » de la nouvelle nomenclature, c'est-à-dire les dépenses liées à l'utilisation, par l'administration, des biens et services marchands et non marchands. En 2014, les dépenses qui s'élèvent à 21,3 milliards sont en hausse de 6,35% par rapport à 2013.

A- Evolution des dépenses de matériel

Les variations des réalisations de matériel dans la période 2010-2014 sont présentées au tableau qui suit :

Tableau N°38 : Variation annuelle des dépenses 2010-2014

Années	Prévisions	Variations	Réalisations	Variations
2010	16 513 141 499	-	16 624 871 732	-
2011	17 936 895 055	8,62%	17 404 602 148	4,69%
2012	18 817 265 655	4,91%	20 671 139 456	18,77%
2013	15 944 280 923	-15,27%	20 063 165 314	-2,94%
2014	20 412 794 272	28,03%	21 336 528 064	6,35%

Source: **Projet de Comptes définitifs**

Les variations des réalisations en matière de dépenses de matériel affichent un taux qui augmente de 2011 à 2012. Les dépenses durant ces deux années sont respectivement de 17 404 602 148 FDJ et de 20 671 139 456 FDJ.

En 2014, la variation est de 6,35% pour un montant de 21 336 528 064 FDJ rapporté à la dépense de 2013, année où la variation était de 2,82%.

Au final, les dépenses effectives de matériel connaissent une augmentation de 28,34% sur la période 2010 à 2014 passant respectivement de 16,6 milliards à 21,3 milliards de FDJ.

Les dépenses de matériel ordonnancées, en 2014, présentent en prévisions et réalisations la situation figurant au tableau qui suit :

Tableau N°39 : Ecart des dépenses de Matériels

Année	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux
2010	16 513 141 499	16 624 871 732	+ 111 730 233	100,68%
2011	17 936 895 055	17 404 602 148	- 532 292 907	97,03%
2012	18 817 265 655	20 671 139 456	+1 853 873 801	109,85%
2013	15 944 280 923	20 063 165 314	+ 4 118 884 391	125,86%
2014	20 412 794 272	21 336 528 064	+ 923 733 792	104,53%

Source : **Projet de Comptes définitifs**

L'évolution du taux d'exécution annuel illustre l'évolution de l'écart entre les prévisions et les réalisations des dépenses de matériel. Sur la période 2010 à 2014, l'exécution des crédits est supérieure à 100%, excepté pour l'année 2011. Les dépassements annuels des crédits sont

récurrents. Pour 2014, le taux d'exécution est de 104,5%, soit 4,5% de dépassement sur les crédits ouverts.

B- Les dépenses par Ministère en 2014

Le montant de 21 336 528 064 FDJ, payé par l'Etat au titre de dépenses de matériel pour l'année 2014, se répartit, entre les institutions et les ministères bénéficiaires, comme au tableau ci-dessus.

Tableau N°40 : Variation des dépenses Matériel

Ministères	LFR	PROJET LR	Ecart	Taux
Présidence de la République	1 800 000 000	1 800 000 000	0	100,00%
Premier Ministre	76 405 000	84 831 153	-8 426 153	111,03%
Ministère de la Justice	143 037 000	164 500 758	-21 463 758	115,01%
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	1 369 913 380	851 077 121	518 836 259	62,13%
Ministère de la Défense	3 571 009 000	3 849 405 706	-278 396 706	107,80%
Ministère des Affaires Etrangères	69 990 000	140 695 366	-70 705 366	201,02%
Ministère chargé de la Coopération Internationale	1 637 121 000	1 413 985 511	223 135 489	86,37%
Ministère du Budget	8 038 894 092	9 858 971 683	-1 820 077 591	122,64%
Ministère de l'Economie et des Finances	36 649 000	50 379 439	-13 730 439	137,46%
Ministère chargé du Commerce	62 395 000	33 592 190	28 802 810	53,84%
Ministère de l'Equipeement et des Transports	251 732 000	224 492 271	27 239 729	89,18%
Ministère de l'Education Nationale	844 256 000	642 929 432	201 326 568	76,15%
Ministère de l'Emploi	80 236 000	66 166 136	14 069 864	82,46%
Ministère de la Santé	603 742 000	517 204 560	86 537 440	85,67%
Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme, de l'Environnement	62 220 000	31 420 722	30 799 278	50,50%
Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Elevage	169 523 000	143 883 742	25 639 258	84,88%
Ministère de l'Energie et de l'Eau chargé des Ressources Naturelles	39 000 000	32 201 334	6 798 666	82,57%
Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports	90 842 000	90 574 407	267 593	99,71%
Ministère de la Communication, de la Culture chargé des Postes et Télécommunications	58 616 000	39 949 682	18 666 318	68,15%
Ministère de la Promotion de la Femme du Bien Etre Familiale et des Affaires Sociales	50 743 000	33 112 987	17 630 013	65,26%
Ministère des Biens Wakfs et Affaires Musulmanes	268 108 800	185 872 073	82 236 727	69,33%
Secrétariat d'Etat à la Solidarité Nationale	30 340 000	24 340 819	5 999 181	80,23%
Ministère de l'Enseignement	28 180 000	31 884 037	-3 704 037	113,14%

Supérieur et de la Recherche				
Secrétariat d'Etat au Logement	14 930 000	13 631 006	1 298 994	91,30%
Commissariat au Plan	4 700 000	2 905 295	1 794 705	61,81%
Transferts aux Pouvoirs Publics	1 010 212 000	1 008 520 634	1 691 366	99,83%
Total	20 412 794 272	21 336 528 064	-923 733 792	104,53%

Le Ministère le plus dépensier est le Ministère du Budget avec une réalisation de 9 858 971 683 FDJ. Il est suivi du Ministère de la Défense avec 3 849 405 706 FDJ. Le Ministère ayant réalisé le montant le moins élevé en dépenses de matériels est le Secrétariat d'Etat au Logement, avec une réalisation de 13 631 006 FDJ.

C- Les dépassements des crédits

Tableau N°41 : Dépassements des crédits

Ministères	LFR	PROJET LR	Dépassements	% total des dépassements
Premier Ministre	76 405 000	84 831 153	8 426 153	0,38%
Ministère de la Justice	143 037 000	164 500 758	21 463 758	0,97%
Ministère de la Défense	3 571 009 000	3 849 405 706	278 396 706	12,56%
Ministère des Affaires Etrangères	69 990 000	140 695 366	70 705 366	3,19%
Ministère du Budget	8 038 894 092	9 858 971 683	1 820 077 591	82,11%
Ministère de l'Economie et des Finances	36 649 000	50 379 439	13 730 439	0,62%
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	28 180 000	31 884 037	3 704 037	0,17%
Total des dépassements			2 216 504 050	

Les dépassements de crédits, concernant le matériel, s'élèvent à 2 216 504 050 FDJ. Ils concernent sept ministères. Le dépassement le plus important est celui du Ministère du Budget. Il s'établit à 1 820 077 591 FDJ et représente 82,11%. Il faut rappeler que ce Ministère gère les dépenses communes de matériels pour l'ensemble des services de l'Etat.

Le dépassement le moins important est celui du Ministère de l'Enseignement et de la Recherche. Son montant est de 3 704 037 FDJ. Il représente 0,17% de l'ensemble des dépassements.

SECTION IV : DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Les réalisations des dépenses d'investissement s'élèvent à 35,9 milliards de FDJ en 2014. Le tableau ci-dessous indique leurs prévisions et leurs réalisations.

Tableau N°42 : Dépenses d'investissement

	Prévision	Réalisation	Ecart
Actif non financiers	32 072 864 793	29 365 971 070	2 706 893 723
Actifs fixes	29 596 864 793	28 959 076 721	637 788 072
sur financement int.	17 514 201 793	19 798 596 870	-2 284 395 077
sur financement ext.	12 082 663 000	9 160 479 851	2 922 183 149
Stocks	2 077 000 000	35 000 000	2 042 000 000
Actifs non produits	399 000 000	371 894 349	27 105 651
Actif financiers (1)	13 316 309 000	6 563 044 693	6 753 264 307
Intérieurs	7 177 309 000	845 044 693	6 332 264 307
Extérieurs	6 139 000 000	5 718 000 000	421 000 000
Dépense d'investissement	45 389 173 793	35 929 015 763	9 460 158 030

Source : Projet de Comptes définitifs

En 2014, l'Etat a exécuté des investissements pour un total de 35 929 015 763 DJF pour des crédits ouverts ou fonds disponibles d'un montant de 45 389 173 793 FDJ. Le montant effectif des dépenses est reparti entre les actifs financiers et les actifs non financiers respectivement pour 6 563 044 693 FDJ et 29 365 971 070 FDJ.

A- Evolution des dépenses d'investissement

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire, les dépenses d'investissement sont composées des Actifs Non Financiers qui regroupent les investissements sur financement propre et les contreparties nationales des projets d'une part, et les Actifs Financiers, c'est-à-dire les investissements sur financements extérieurs, d'autre part.

Le tableau suivant présente la variation des dépenses d'investissement pour la période 2010-2014.

Tableau N° 43: Variation annuelle des dépenses 2010 - 2014

Année	Dépenses d'investissements	Variation annuelle %
2010	23 826 351 006	
2011	24 320 034 247	2,07%
2012	31 450 242 856	29,32%
2013	35 929 015 763	14,24%
2014	35 403 044 260	-1,46%

Source : Projet de Comptes définitifs

De 2011 à 2012, les dépenses d'investissement passent de 24 320 034 247 FDJ à 31 450 242 856 FDJ, soit une progression de 29,32%. Cette progression est inversée à partir de cette date. Elle baisse à 14,24% en 2013. Elle s'établit à -1,46% en 2014.

B- Répartition des investissements par Ministère

La répartition, par Ministère, des dépenses d'investissement exécutées au titre de l'année 2014 est présentée dans le tableau qui suit :

Tableau N°44 : Poids des dépenses par département bénéficiaire

Département	Total	Proportion
Présidence	625 303 274	1,7%
Primature	5 402 770	0,0%
Ministère de la Justice	231 690 449	0,6%
Ministère de l'urbanisme de l'habitat	483 288 701	1,3%
Ministère de l'Intérieur	2 999 451 297	8,3%
Ministère de la défense	165 356 706	0,5%
Ministère des affaires étrangères	-	0,0%
Ministère de l'Economie et des Finances	18 033 708 285	50,2%
Ministère de l'Équipement et du Transport	3 540 304 433	9,9%
Ministère de l'Éducation nationale	1 363 350 640	3,8%
Ministère de l'enseignement supérieur	1 063 406 871	3,0%
Ministère de l'Emploi	10 625 513	0,0%
Ministère de la Santé	1 736 614 161	4,8%
Ministère de la Jeunesse et des Sports	286 000 000	0,8%
Ministère de l'Agriculture	1 429 761 184	4,0%
Ministère de la Communication	60 000 000	0,2%
Ministère de la Promotion de la Femme	1 276 260	0,0%
Ministère des biens wakfs	4 174 830	0,0%
Ministère de l'énergie	2 466 653 861	6,9%
Secrétariat d'Etat à la Solidarité	1 421 996 818	4,0%
Secrétariat d'Etat aux logements	120 000	0,0%
Transfert aux pouvoirs public	529 710	0,0%
Total	35 929 015 763	100%

Source : Projet de Comptes définitifs

La répartition des dépenses d'investissement, par Ministère, montre la prééminence du Ministère de l'Economie et des Finances. En effet, en 2014, les dépenses exécutées par ce ministère d'un montant de 18 033 708 285 DJF représentent 50% des investissements de l'Etat qui s'élèvent à 35 929 015 763 DJF.

Cette forte concentration est due au fait que ce ministère est maître d'œuvre de plusieurs projet d'investissement public dont il n'est pas le bénéficiaire.

Les autres départements ayant exécuté un budget d'investissement significatif sont :

- le Ministère de l'Équipement du Transport qui a consommé un montant de 3 540 304 433 FDJ correspondant à 9,9% du total des dépenses d'investissement ;

- le Ministère de l'Intérieur qui a consommé un montant de 2 999 451 297 DJF correspondant à 8,3%.

Les dépenses d'investissement ont augmenté de 15% entre 2012 et 2014. Cette situation n'a pas une incidence symétrique pour tous les Ministères. Ainsi, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Équipement et du Transport, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Énergie ont les dépenses d'investissement les plus élevées.

Il faut noter que 9 Ministères sur 22 ont connu une diminution des investissements dont le Ministère de la Promotion de la Femme qui a eu la plus forte diminution avec une baisse de 412 490 740 DJF entre 2012 et 2013.

La Présidence de la République a connu la plus forte augmentation du budget d'investissement en 2013 avec 625 303 274 DJF.

Ainsi émis par la Cour des Comptes réunie en Chambre du Conseil le Vingt Mars 2017.

Où siégeaient :

Mme Ismahan Mahamoud Ibrahim, Première Présidente, Président ;

Mme Madiba Ismael Aouled, Procureur Général, Membre ;

Mme Ilhan Houssein Wabéri, Président de Chambre, Membre ;

M. Mohamed Mahamoud Hachi, Président de Chambre, Membre ;

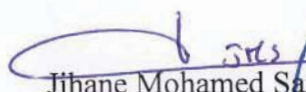
M. Yassin Said Elmi, Président de Chambre *par Intérim*, membre ;


M. Omar Aden Fadan, Secrétaire Général, Rapporteur Général ;

Assistés de Madame Jihane Mohamed Said, Greffière en Chef ; assurant le secrétariat de la Chambre du Conseil.

Et ont signé.

La Greffière en Chef


Jihane Mohamed Said



COUR DES COMPTES
GREFFIER
EN
CHEF
Grefte Central

La Première Présidente


Ismahan Mahamoud Ibrahim



COUR DES COMPTES
PREMIERE
PRESIDENTE
Le Cabinet



COUR DES COMPTES