REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union-Discipline-Travail

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

**SYNTHESE DES AUDITS DE LA BOURSE DU
CAFE-CACAO (BCC) ET DU FONDS DE
REGULATION ET DU CONTROLE (FRC)**

Février 2010

Dans le cadre de sa politique de bonne gouvernance et de gestion transparente des ressources publiques, le Gouvernement, avec l'appui de ses partenaires au développement a réalisé les audits institutionnel, organisationnel et financier des structures de gestion de la filière café cacao que sont la Bourse du Café et du Cacao (BCC) et le Fonds de Régulation et du Contrôle (FRC).

Cette note présente les principaux résultats ainsi que les recommandations issues des audits de ces deux (02) structures.

1 Au niveau institutionnel

L'ordonnance n°2000-583 du 17 Août 2000 fixe les orientations de la réforme du secteur café-cacao entreprise en 2000 en définissant des principes et objectifs et en répartissant les rôles entre les acteurs (publics ou privés) et les structures de régulation à mettre en place. Dans le contexte de l'époque les débats sur l'organisation du secteur opposaient une vision libérale à un schéma prônant la stabilisation et l'intervention de l'Etat. L'ordonnance n°2000-583 engage les réformes dans une voie médiane, la libéralisation régulée, qui permet d'envisager que les acteurs privés gèrent un mécanisme de gestion des prix.

L'observation des marchés rendait pertinente l'idée de mettre en place des organismes de régulation de la mise en marché, afin de tirer parti du statut de premier producteur mondial de cacao pour optimiser le positionnement de la production ivoirienne sur les marchés mondiaux et obtenir les meilleurs prix possibles à l'export.

Toutefois, **le cadre réglementaire définissant les missions respectives de la BCC et le FRC n'a pas été pertinent** pour les raisons suivantes :

- les missions de régulation commerciales et financières n'ont pas été suffisamment explicitées et les deux structures ont été instituées sans que ces missions soient précisées.
- l'objectif d'optimisation du positionnement de la production ivoirienne sur le marché mondial fixé par l'ordonnance n°2000-583 ne donne pas lieu à des dispositions réglementaires spécifiques concernant l'étalement dans le temps de la mise en marché des produits exportés.
- Il existe un décalage entre la notion de mécanisme de garantie d'un revenu minimum aux producteurs présente dans le décret fixant les missions de la BCC et celle de prix indicatif bord-champ, présente dans celui concernant le FRC ;
- les modalités d'intervention sur le prix n'ont pas été précisées par le cadre réglementaire ;
- la mission de gestion de la trésorerie du secteur aurait dû être précisée dès le départ, notamment en ce qui concerne la conservation ou les conditions d'engagement de la réserve de prudence ;

- la distinction entre régulation commerciale et régulation financière, introduite par l'ordonnance N°2001-666 du 24 octobre 2001 modifiant l'ordonnance N°2000-583, ne se trouvant pas dans les décrets concernant la BCC et le FRC dont les missions se chevauchent et dont les tâches ne sont pas clairement réparties.

Les statuts adoptés par la BCC et le FRC ont joué sur les ambiguïtés contenues dans l'ordonnance n°2000-583 modifiée et qui n'ont pas été levées par décret fixant les missions de la BCC et du FRC. En effet, ils n'ont repris que certaines des dispositions prévues par le droit des sociétés commerciales mais ils ne se sont pas placés entièrement dans le cadre, en arguant de leur "type particulier" prévu par l'ordonnance n°2000-583. De ce fait, la BCC et le FRC n'appartiennent à aucune des catégories connues de forme sociale privée.

L'analyse de conformité des activités de la BCC et du FRC montre que certaines de ces activités ont été conformes aux missions qui leur étaient assignées et que d'autres activités ont été menées sans que cela soit prévu par le cadre juridique, en particulier des activités de contrôle qui n'avaient pas été spécifiquement déléguées à la BCC ni au FRC par l'Etat.

Par ailleurs, dans le cadre de sa mission de gestion de la trésorerie du secteur, le FRC a utilisé la réserve de prudence ce qui n'est pas conforme au seul texte réglementaire applicable de 2001 à 2006, sans assurer la conservation ni la reconstitution de cette ressource et en finançant des activités qui n'étaient conformes ni à la mission de mettre en place un mécanisme de garantie d'un revenu minimum aux producteurs, ni à la mission de régulation financière du secteur.

La BCC et le FRC n'ont pas été efficaces au regard des objectifs fixés par l'ordonnance n°2000-583 :

- pour ce qui est d'optimiser le positionnement de la production nationale sur le marché mondial, ils n'ont pas réussi à étaler la mise en marché des produits ivoiriens dans le temps ; de ce fait, la mise en marché de la production ivoirienne de cacao entraîne une baisse relative des prix mondiaux par rapport à leur moyenne annuelle (sauf en temps de crise).
- par rapport à l'objectif d'amélioration et de régulation des revenus des paysans, la BCC et le FRC n'ont pas été efficaces car de 2001 à 2008, ces organismes n'ont mis en place un mécanisme de soutien des prix qu'une seule fois en 2003 et il n'a pas eu d'impact sur l'amélioration du prix aux producteurs.
- au regard de l'objectif de développer l'organisation paysanne et un secteur privé national performant, la BCC et le FRC ont accordé aux PMEX et COOPEX des mesures préférentielles (exonération et cautionnement bancaire) qui ont eu une certaine efficacité à court terme pour soutenir le

niveau d'activité de ces opérateurs mais qui n'ont pas été efficace à long terme pour renforcer leurs capacités intrinsèques.

- par rapport à l'objectif d'améliorer la qualité du café et du cacao ivoiriens, la BCC et le FRC n'ont pas été efficaces car ils n'ont pas été en mesure de redresser la qualité des produits exportés qui s'est détériorées dans les années 2000 par rapport à ce qu'elle était dans les années 90. En outre, ces structures n'ont pas réussi à empêcher la détérioration de la perception de la qualité des produits ivoiriens par le marché mondial et le différentiel de l'origine Côte d'Ivoire s'est légèrement détérioré.

De 2001 à 2008, le cout de fonctionnement de la BCC et le FRC est de l'ordre de 75 milliards de FCFA. Au regard de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'ordonnance n°2000-583, ces structures **n'ont pas été efficaces**.

2 au niveau du statut juridique et fiscal

Le statut juridique du FRC et de la BCC, « organe privé de type particulier » ou « personne morale de droit privé de type particulier » n'est pas illégal.

En effet, n'étant commerciaux ni par leurs formes ni par leurs objets (missions), ils ne peuvent relever des dispositions de l'Acte Uniforme relatif aux Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêts Economiques (AUSCGIE). Dès lors, l'Etat de Côte d'Ivoire a pu légitimement et légalement permettre la création de structures juridiques particulières pouvant lui permettre d'atteindre les objectifs poursuivis.

Cependant, à la question de savoir si le choix du type particulier de statut juridique est pertinent, la réponse est indubitablement positive pour la BCC et mitigée pour le FRC. En effet, il ressort de l'analyse des activités réellement exercées par le FRC qu'il aurait mieux fallu le constituer en tant qu'établissement financier.

Il ressort de l'analyse des différents engagements contractuels pris par le FRC et la BCC que ces deux structures n'ont, de manière récurrente, commis des infractions à leurs propres statuts et/ou aux lois et règlements. Le non respect des statuts consiste par exemple pour le FRC à réaliser des activités non conformes aux missions qui lui ont été confiées ou à la limite de celles-ci, les opérations de prêt, de prise de participation dans des sociétés commerciales en sont la parfaite illustration.

Plusieurs engagements contractuels, et ce pour des sommes relativement importantes, ont été pris sans supports, écrits (conventions signées par les parties contractantes) ou, lorsque de telles conventions existent, elles ne sont pas toujours protectrices des intérêts de ces structures.

En ce qui concerne les aspects fiscaux, l'audit a démontré d'une part, que le statut fiscal de ces structures pose problème et d'autre part, que leurs passifs fiscaux latents sont importants sans être disproportionnés. En ce qui concerne le statut fiscal, hormis le régime particulier qui leur est accordé en matière de BIC, ses structures sont passibles de toutes les autres impositions dues conformément aux

dispositions fiscales en cours. En effet, il n'y a pas d'exonération ou de traitement fiscal particulier sans texte l'instituant.

3 Au niveau de la gouvernance

Le diagnostic de la gouvernance des structures a révélé des manquements relativement importants dans le respect des lois et réglementations en vigueur ainsi qu'une gestion abusive et non prudente des ressources financières. Ces faiblesses se sont illustrées :

- au niveau des organes de gestion, par de nombreuses irrégularités dans l'approbation des rémunérations versées aux dirigeants ; la tenue des conseils et assemblées ; la nomination des mandataires sociaux.
- au niveau opérationnel, par un environnement et un dispositif de contrôle interne défaillant ; une gestion des ressources peu diligente (investissement à perte de la réserve de prudence sans autorisation, dépenses hors objet social..) ; par une inadéquation des effectifs aux missions.

4 Au niveau de l'audit

La revue des comptes de la BCC et du FRC a conduit à de fortes incertitudes sur la fiabilité des comptes arrêtés au titre des exercices 2007 et 2008.

Les limitations communes identifiées pour la BCC et le FRC portent sur *l'exactitude des reports à nouveau*. L'audit se limitant aux exercices 2007 et 2008, il n'a pas été possible de s'assurer de l'exactitude des montants inscrits en report à nouveau.

- Pour la **BCC**, les principaux points d'audit portent sur :
 - ⇒ **les redevances**. Le rapprochement entre les redevances enregistrées en comptabilité et les redevances calculées sur la base des données statistiques obtenues de SIGEC 4, conduit à un écart inexpliqué, calculé et cumulé sur la période de notre étude de 662 millions de FCFA pour la BCC.
 - ⇒ **les dépenses de promotion**. Faute de justificatifs probants, nous n'avons pas pu nous assurer de la réalité et de l'exhaustivité d'un montant cumulé de 1,7 milliards de FCFA.
- Pour le **FRC** l'audit des comptes a conduit aux limitations et ajustements ci-dessous :
 - ⇒ **comptes bancaires**. Les différents travaux n'ont pas permis de confirmer que les comptes bancaires figurant dans la comptabilité sont exhaustifs. Cette limitation procède de ce que certaines transactions financières ne sont pas inscrites dans les comptes figurant en comptabilité bien qu'elles aient été dénouées (remboursement du prêt ARECA pour 50 millions de FCFA et remboursement du DGA BNI pour un montant de 30

milliards). Par ailleurs certaines circulations adressées aux banques sont restées sans réponses.

- ⇒ **prêts.** Le mode de suivi, d'autorisation et d'enregistrement comptable des avances et prêts effectués par le FRC ainsi que l'analyse des comptes disponibles aux dates de l'audit ne permettent pas de garantir que ceux-ci ont été remboursés ou qu'il faille les provisionner. Le montant des encours concernés est estimé à 17 milliards de FCFA.
- ⇒ **créances et dettes inter structures.** Le montant des dettes et créances du FRC sur les entités de la filière s'élève respectivement à 25,7 milliards de FCFA et 1,3 milliards de FCFA. Bien que les structures concernées par ces engagements aient été circularisées, des réponses attestant de ces soldes n'ont pas été fournies.
- ⇒ **ajustement.** Au titre de l'exercice 2007, le montant des ajustements s'élève à 4,7 milliards de FCFA et portent essentiellement sur les garanties réalisées par les banques commerciales pour 24 milliards de FCFA, la dépréciation des dépenses liées à FULTON pour 16,6 milliards de FCFA, la dépréciation de l'avance de 3,5 milliards de FCFA accordée à COFIMAP ainsi que la dépréciation des titres de participation et prêts effectués à la BFA pour un montant de 1,2 milliards de FCFA, des charges comptabilisées en compte d'attente pour un montant de 924 millions de FCFA.

5 Au niveau de l'analyse financière et de l'utilisation des ressources

L'analyse des ressources a montré tant pour la BCC que pour la FRC, une absence de procédures de réconciliation permanentes entre les données comptables et les données issues des services techniques de la BCC.

De manière spécifique, l'analyse a conduit aux constats clés ci-dessous :

- **FRC**

Les ressources sur le FRC sont composées des ressources propres pour le financement de son activité et des ressources collectées pour le compte de la filière (réserve de prudence, sacherie et FDPCC-investissement). Le montant des ressources encaissées par le FRC sur les années 2002 à 2008 s'élève à 436 milliards de FCFA pour des emplois totaux de 434 milliards de FCFA.

Les emplois de la filière représentent 93% du total des emplois de la période. Ils ont absorbé l'intégrité des ressources de la filière constituées de la réserve de prudence, des redevances FDPCC Investissement et redevances sacherie. Le montant des dépenses effectuées sur la réserve de prudence s'élève à 183 milliards de FCFA. Ces dépenses comprennent en partie des dépenses non conformes à l'objet social (prêts et dons) pour 51 milliards de FCFA, l'opération de soutien des prix de 2003 pour 33 milliards de FCFA, l'utilisation non justifiée d'un dépôt à terme de 30 milliards de FCFA et divers virement aux ministères (Ministère de l'Agriculture principalement) pour un montant de 28 milliards de FCFA.

Les ressources propres ont servi au financement des charges d'administration générale et aux investissements liés au fonctionnement de la société. L'analyse de l'utilisation des ressources a montré que le niveau des charges et investissement de fonctionnement est supérieur aux redevances encaissées (dépenses d'administration générale 27 milliards de FCFA, investissement 1,8 milliards de FCFA). Cette situation a conduit le FRC à recourir à des emprunts et aux crédits spot pour financer son déficit de trésorerie (1 199 millions de FCFA sur la période).

Les charges d'administration générale ont été consommées principalement (54% des emplois) par les rémunérations versées aux salariés, dirigeants et consultant, pour un montant de 15 milliards de FCFA ainsi que par les dépenses de promotion (missions et foires) pour un montant de 3,8 milliards de FCFA soit 14% des emplois. Les charges de fonctionnement des dirigeants s'élèvent sur la période à 3 957 millions de FCFA. Elles représentent 14% du total des charges de fonctionnement de l'entreprise et absorbent 14% des redevances propres du FRC.

- **BCC**

Les ressources perçues sur la période s'élèvent à 49 milliards de FCFA. Ces ressources complétées par des emprunts ont financé des investissements pour un montant de 5,8 milliards de FCFA et des charges d'administration générale pour 49 milliards de FCFA.

Les charges d'administration générale, sur la période examinée, ont été consommées principalement (48% des emplois) par les rémunérations versées aux salariés, dirigeants et consultants pour un montant de 23 milliards de FCFA ainsi que par les dépenses de promotion (missions et foires) pour un montant de 10,8 milliards de FCFA soit 22% des emplois. Les charges de fonctionnement des dirigeants s'élèvent sur la période à 3 596 millions de FCFA et représentent 7,5% du total des charges de fonctionnement de l'entreprise et absorbent 8,3% des ressources collectées. Cette proportion chute en 2008 du fait de l'incarcération des dirigeants.

Le montant total des dépenses hors objet s'élève à 2 918 millions de FCFA et représentent 7% des redevances collectées.

La trésorerie de la BCC est négative de 586 millions de FCFA sur la période. Des mesures telles que le recours à des emprunts bancaires à court terme et la réduction des frais d'administration générale ont permis d'assurer un relatif équilibre financier à partir de 2006.

6 Au niveau de l'analyse de la situation patrimoniale

L'analyse de la situation patrimoniale de la BCC et du FRC a révélé un risque d'exhaustivité sur l'actif immobilisé de la BCC, et un risque sur l'existence des véhicules, des matériels et mobiliers.

7. Synthèse des recommandations issues de l'audit

A l'issue des audits, les principales recommandations ci-après ont été formulées à titre de contribution à l'amélioration de la gestion de la filière café cacao.

• au niveau des aspects légaux et institutionnels

- ⇒ amender et compléter le statut juridique et fiscal des structures de la filière ;
- ⇒ utiliser le droit applicable existant (OHADA, loi bancaire, société d'Etat, etc.), en cas de création d'une nouvelle structure pour la gestion de la filière ;
- ⇒ séparer dans des organismes distincts, les fonctions de régulation et de contrôle d'une part, des fonctions commerciales et d'investissement d'autre part ;
- ⇒ prévoir dans les actes réglementaires instituant les fonds spécifiques, leurs objets, leurs modalités de décaissements et leurs audits annuels ;
- ⇒ accompagner obligatoirement la délégation de tout pouvoir régalien de l'Etat d'une convention précisant les modalités d'exécution des missions ainsi que le dispositif de contrôle approprié ;
- ⇒ renforcer le cadre d'intervention des organes de contrôle et de surveillance institutionnels ;
- ⇒ octroyer au représentant de l'Etat dans le conseil d'administration des structures de la filière, un droit de veto sur les décisions ayant trait à l'exercice du pouvoir régalien délégué par l'Etat ainsi qu'à l'utilisation des fonds spécifiques ;
- ⇒ préciser les objectifs de l'Etat concernant les activités de régulation commerciale et financières et les orientations à donner à la gestion de la trésorerie dévolue à la structure en charge de la régulation ;
- ⇒ déterminer les exonérations de redevance éventuelles par un acte réglementaire ;
- ⇒ prendre un acte réglementaire instituant un rapprochement trimestriel des données d'exportations de la filière avec celles de la Douane et du port. A terme prévoir une connexion directe entre le système d'information de la filière et celui de la douane ;
- ⇒ céder les investissements pour les raisons suivantes :
 - absence de rentabilité (NY3C, BFA, SAREM, DAFCI/COFIMAP etc.) ;
 - risque de conflit d'intérêts et de concurrence déloyale du fait des prérogatives régaliennes dont disposent les structures de la filière.

- ⇒ mettre en place un mécanisme de gestion de prix (stabilisation ou soutien), conformément aux objectifs de l'Ordonnance 2000-583 ;
- ⇒ encadrer par des dispositions réglementaires tout mécanisme de gestion de prix (stabilisation, soutien) ;

- **au niveau de la Gouvernance**

- ⇒ commettre un professionnel indépendant en charge d'établir des procédures efficaces et de redéfinir l'organigramme et les processus ;
- ⇒ mettre en place une charte d'éthique et renforcer le dispositif de contrôle interne des structures (procédures, comité d'audit, etc.) ;
- ⇒ instituer des seuils d'approbation des dépenses par le CIMP, qui donnera une autorisation écrite aux dirigeants des structures ;
- ⇒ créer un nouveau dispositif de contrôle financier et opérationnel. Ce dispositif devrait reposer sur les points suivants :
 - un mandat spécifique de vérification devrait être confié à des consultants indépendants de renommée internationale ;
 - les consultants rendront compte au CIMP ;
 - les rapports des consultants devront être transmis au Conseil des Ministres en même temps qu'un compte-rendu du CIMP sur le suivi des actions recommandées ;
 - le mandat des consultants devrait couvrir les aspects liés au respect du cadre institutionnel, réglementaire et à la gestion. Ces aspects n'étant pas compris dans le mandat de commissariat aux comptes ;
 - la mise en place d'un Comité d'audit composé d'un administrateur de la structure concernée, le responsable de l'audit interne et un représentant de chaque membre du CIMP. Le commissaire aux comptes aussi bien que le consultant indépendant devront obligatoirement assister le comité d'audit examinant les comptes annuels.
- ⇒ Mettre en place un nouveau système informatique destiné au suivi des exportations.