

№ 50 / 23

30 / 11 / 23

RAPPORT DEFINITIF

AUDIT D'ATTESTATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET GESTION 2020

Novembre 2023

M D

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| SIGLES & ABREVIATIONS | 4 |
| AVERTISSEMENT | 5 |
| DELIBERE | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE I : PRESENTATION DU MFB ET DE LA CARTOGRAPHIE DES PROGRAMMES | 10 |
| I. Missions et organisation | 10 |
| 1.1. MISSIONS | 10 |
| 1.2. ORGANISATION | 10 |
| II. Présentation des programmes | 12 |
| CHAPITRE II. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME AU SEIN DU MFB ET QUALITE DES CADRES DE PERFORMANCE | 14 |
| 1.1. Structuration des programmes et nomination des responsables de programme et d'action | 14 |
| 1.1.1. Structuration des programmes calquée sur l'organisation administrative | 14 |
| 1.1.2. Support de nomination des RPROG inapproprié et non-désignation des responsables d'action | 15 |
| 1.2. Dispositif de contrôle de gestion non encore mis en place | 15 |
| 1.3. Lenteurs dans le déploiement du nouveau système d'information : le SIGIF | 17 |
| II. QUALITÉ DES CADRES DE PERFORMANCE | 18 |
| 2.1. Non-respect du canevas de présentation et absence d'homogénéité du format des PAP et RAP | 18 |
| 2.2. Indicateurs non définis de manière consensuelle, non pertinents et non assortis de cibles | 20 |
| 2.3. Défaut de rappel systématique des méthodologies de calcul des indicateurs et absence de fiches d'indicateur | 22 |
| CHAPITRE III. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE | 23 |
| I. PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES PAR PROGRAMME ET PAR ACTION | 23 |
| 1.1. Discordances relatives aux données prévisionnelles du Programme 2035 « <i>Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution</i> » | 24 |
| 1.2. Prévisions budgétaires initiales fortement modifiées pour certains programmes | 25 |
| 1.2.1. Importance des transferts et virements de crédits au profit de deux activités de l'action « <i>Suivi de l'exécution</i> » du Programme 2035 | 25 |
| 1.2.2. Forte baisse des crédits pour les programmes 2032 et 2037 | 26 |
| 1.2.3. Faible impact des modifications législatives et réglementaires pour le Programme 2036 | 27 |
| 1.2.4. Part prépondérante des programmes 1011 et 2035 dans le budget du MFB | 28 |
| II. SITUATION D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME ET PAR ACTION | 29 |
| 2.1. Discordances entre les données de la situation d'exécution retracée dans le RAP et celles présentées dans les autres documents de reddition (PLR, CAO, Situation SYSBUDGEP) | 29 |
| 2.2. Incomplétude des données relatives aux situations d'exécution budgétaire | 30 |
| 2.2.1. Absence de situation d'exécution par action, excepté pour les investissements | 30 |
| 2.2.2. Absence de données sur l'année de référence | 30 |
| 2.2.3. Absence d'une situation d'exécution détaillée pour des données relatives aux dépenses de personnel par programme et par action | 31 |
| 2.3. Dépassements pour les crédits de personnel et non-respect du plafond d'emplois rémunéré par l'Etat | 31 |
| 2.4. Niveau des crédits non consommés par programme et par nature économique | 32 |
| CHAPITRE IV : EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE | 35 |
| I. Sur la base du critère de pertinence | 35 |
| 1.1. Reprise dans le RAP des objectifs et actions prévus dans le PAP | 35 |
| 1.2. Présentation incomplète des résultats au regard de tous les objectifs et actions des programmes | 38 |
| 1.3. Absence d'informations permettant d'apprécier l'efficacité des actions | 39 |
| II. Sur la base du critère de compréhensibilité | 39 |
| 2.1. Absence de justification d'écart entre prévisions et réalisations | 39 |
| 2.2. Indication des facteurs de contreperformances | 40 |
| III. Sur la base du critère d'exactitude | 41 |
| 3.1. Absence de mention des méthodes de collecte et de leurs limites dans le RAP | 41 |

| | |
|--|----|
| 3.2. Discordances relatives aux indicateurs..... | 42 |
| IV. Sur la base du critère de l'équilibre des informations..... | 42 |
| 4.1. Présentation détaillée des réalisations techniques sans indication de leur contribution à l'atteinte de l'objectif spécifique | 42 |
| 4.2. Absence d'informations sur les activités non réalisées..... | 43 |
| AVIS SUR LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU MFB- GESTION 2020 | 45 |
| ANNEXES..... | 48 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 50 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 51 |

+

ln

SIGLES & ABREVIATIONS

| | |
|-----------|---|
| AE | Autorisations d'Engagement |
| AJE | Agence judiciaire de l'Etat |
| CAO | Compte administratif de l'Ordonnateur |
| CDC | Caisse de Dépôts et de Consignations |
| CST | Comptes spéciaux du Trésor |
| CP | Crédits de Paiement |
| CENTIF | Cellule nationale de Traitement des Informations financières du Sénégal |
| DAGE | Direction de l'Administration générale et de l'Equipement |
| DCMP | Direction centrale des Marchés publics |
| DGSFC | Direction générale du Secteur financier et de la Compétitivité |
| DPPD | Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses |
| DGB | Direction générale du Budget |
| DGCPT | Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor |
| DGD | Direction générale des Douanes |
| DGID | Direction générale des Impôts et des Domaines |
| DTAI | Direction du Traitement automatique de l'Information |
| FSE | Fonds Spécial de Soutien au Secteur de l'Energie |
| ISSAI | Normes internationales d'audit de l'INTOSAI |
| LFI | Loi de finances initiale |
| LFR | Loi de finances rectificative |
| LOCC | Loi organique sur la Cour des Comptes |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| LONASE | Loterie nationale sénégalaise |
| LPS | Lettre de Politique sectorielle |
| MFB | Ministère des Finances et du Budget |
| PAP | Projet annuel de Performance |
| RAP | Rapport annuel de Performance |
| RPROG | Responsable de Programme |
| SIGIF | Système Intégré de Gestion de l'Information financière |
| SYSBUDGEP | Système Support du Budget Programme |
| UEMOA | Union Economique Monétaire Ouest Africaine |

lm *P*

AVERTISSEMENT

Le présent rapport définitif est issu de la procédure écrite et contradictoire prévue par les dispositions de l'alinéa premier de l'article 64 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

Les développements qui y figurent ont tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses produites dans les délais par les personnes destinataires des observations contenues dans le rapport provisoire.

Ce rapport définitif est strictement confidentiel et ne saurait être communiqué à des destinataires autres que ceux choisis par la Cour des Comptes.

DELIBERE

Le présent rapport définitif est établi en application des dispositions des articles 3, 4, 8, 22, 30, 49, 64 et 65 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Il est arrêté, conformément aux dispositions des articles 7, 14, 15, 16 et 17 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de ladite loi organique, par la Chambre des Affaires budgétaires et financières en sa séance non publique du 30 novembre 2023.

Etaient présents :

Monsieur Babacar BAKHOUM, Président de chambre ;

Monsieur Mamadou DJITE, Conseiller maître ;

Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller maître, rapporteur ;

Madame Khady NDAO, Conseillère référendaire, rapporteur

Monsieur Abdoulaye SECK, Conseiller, rapporteur ;

Monsieur Cheikh GOUMBALA, Conseiller ;

Monsieur Jean Ibrahima SALL, Conseiller ;

Avec l'assistance de Maître Malick Mangor NDONG, Greffier.

INTRODUCTION

● Contexte et justification

L'Etat du Sénégal a transposé la directive n° 06-2009 CM-UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances par la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011, abrogée et remplacée par la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020. Cette importante réforme consacre notamment le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats dans la gestion des finances publiques à travers la mise en œuvre du budget-programme.

Après plusieurs années de préparation, le Gouvernement s'est engagé depuis 2012 dans la mise en œuvre de cette réforme. Il a ainsi progressivement franchi plusieurs étapes avant l'adoption de la loi de finances 2020 en format budget programme. Pour accompagner et encadrer l'exécution du budget, le cadre normatif a été révisé et adapté aux exigences de ladite réforme à travers notamment les textes suivants :

- loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances;
- décret n° 2019-120 du 16 janvier 2019 relatif à la Préparation du budget de l'État ;
- décret n° 2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la Gestion budgétaire de l'État abrogeant le décret n° 2020-28 du 08 janvier 2020 relatif à la Gestion budgétaire de l'État ;
- décret n° 2020-1021 du 6 mai 2020 fixant la liste des programmes et dotations budgétaires ;
- décret n° 2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au Contrôle de gestion.

La répartition des crédits budgétaires au sein des ministères¹ est effectuée en vertu de l'article 12 de la LOLF qui dispose que « (...) *le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme* ». Ainsi, le programme constitue l'unité de vote du budget de l'Etat aux termes de l'article 60 de la LOLF qui prévoit que : « (...) *les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme et par dotation (...)* ».

Pour l'année 2020, le budget de l'État est réparti en cent-vingt-huit (128) programmes métier et support, sept (07) Comptes spéciaux du Trésor et dix (10) dotations.

Par ailleurs, les prévisions de crédits et les objectifs de performance sont présentés dans un projet annuel de performance (PAP), annexé au projet de loi de finances. A la fin de la gestion, les rapports annuels de performance (RAP) sont élaborés et accompagnent le projet de loi de règlement de l'année concernée.

La réforme budgétaire s'accompagne également de l'élargissement des compétences de la Cour des comptes, qui doit émettre un avis sur les RAP accompagnant le rapport sur l'exécution des lois de finances.

¹ Toutefois, les crédits alloués aux institutions sont répartis en dotations ou en programmes

- **Compétence**

L'article 30 alinéa 2 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes (LOCC) donne compétence à l'Institution pour contrôler « *la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques.*

Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics. »

Le même article ajoute, in fine, que la Cour donne son avis, accompagné de recommandations sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les RAP.

Sur le fondement de l'article 7 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la LOCC, la Chambre des Affaires budgétaires et financières est chargée notamment de formuler l'avis de la Cour sur les RAP.

- **Mandat**

En vertu des dispositions de l'article 62 de la loi organique précitée, la Cour exerce ses compétences de plein droit « *soit dans le cadre du programme annuel qu'elle définit, soit sur demande particulière du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement.* »

En exécution des arrêtés n°003-2021/CC/SG/GC du 12 février 2021 et n°003-2022/CC/SG/GC du 25 mars 2022 fixant les programmes annuels de contrôle de la Cour, Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller maître, Madame Khady NDAO, Conseiller référendaire et Monsieur Abdoulaye SECK, conseiller ont été désignés, par ordonnance n°32/021/CC/CABF/G du 30 avril 2021, modifiée par l'ordonnance 04/2022/CC/CABF/G du 29 mars 2022 pour rapporter le dossier relatif à l'audit d'attestation de performance des programmes du MFB, au titre de la gestion 2020, avec l'assistance de Mesdames Faty Mbacké MBAYE et Ndeye Ndak NIANG, assistantes de vérification.

- **Objectifs et critères d'audit**

L'audit a pour objectif général d'émettre un avis sur les RAP du Ministère des Finances et du Budget.

Plus spécifiquement, il s'agit :

- d'apprécier le processus de mise en œuvre du budget programme et la qualité des cadres de performance du MFB ;
- de s'assurer que les situations d'exécution budgétaire figurant dans les RAP rendent compte de manière exhaustive et sincère de l'utilisation des crédits ouverts au titre de la gestion 2020 ;
- d'examiner les informations présentées dans les RAP suivant les critères de pertinence, de compréhensibilité, d'exactitude et d'équilibre.

- **Portée de l'audit**

L'audit porte sur l'examen des RAP des quatre programmes « métiers » suivants :

- P 2035: « *Elaboration des lois de finances, suivi de l'exécution* » ;



- P 2036: « Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics »;
- P 2037 : « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » ;
- P 2032 : « Gestion des ressources douanières et protection de l'économie »

Le Programme P2038: « *Gestion du secteur financier et de la compétitivité* » et le Programme P 1011 : « *Pilotage, gestion et coordination administrative du MFB* » sont exclus du périmètre de l'audit en raison de la non production de leurs RAP à la Cour. Ils ne sont évoqués dans le présent rapport qu'à titre informatif.

En outre, les programmes relatifs aux « Comptes spéciaux du Trésor » sont exclus du périmètre de contrôle en raison de leur spécificité, notamment l'absence de cadre de performance.

● **Méthodologie**

✓ **Normes et procédures utilisées**

Les travaux d'audit sont menés conformément aux normes de l'INTOSAI (ISSAI) en audit de performance, à la méthodologie développée par la Cour des comptes de l'UEMOA en matière d'audit d'attestation de performance et aux procédures de contrôle de la Cour, notamment celles définies par les articles 43 à 49 de la LOCC.

La mission s'inspire également de la pratique de la Cour en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances pour l'examen des situations d'exécution budgétaire.

✓ **Démarche méthodologique**

L'audit s'est déroulé selon la démarche suivante :

- réunion de lancement;
- revue documentaire ;
- entretiens avec les responsables de programmes et responsables des différentes directions impliquées dans l'exécution des programmes du MFB ;
- élaboration et validation du plan de mission ;
- collecte des éléments probants et élaboration des feuilles de constats ;
- revue qualité des feuilles de constats et des grilles d'évaluation;
- adoption du rapport provisoire et transmission aux contrôlés pour recueillir leurs réponses aux observations ;
- élaboration et adoption du rapport définitif.

● **Plan du rapport**

Le présent rapport est articulé autour des chapitres suivants :

- Présentation du Ministère des Finances et du Budget et de la cartographie des programmes ;
- Mise en œuvre du budget programme et qualité des cadres de performance ;
- Analyse de la situation d'exécution budgétaire en 2020 ;
- Examen des RAP.

M T

CHAPITRE I : PRESENTATION DU MFB ET DE LA CARTOGRAPHIE DES PROGRAMMES

Cette partie a pour objet de présenter les missions et l'organisation du MFB ainsi que la cartographie des programmes « métiers » et support.

I. Missions et organisation

1.1. Missions

Selon les dispositions de l'article 1^{er} du décret n°2019-776 du 17 avril 2019, le Ministère des Finances et du Budget (MFB) est chargé notamment « (...) de la préparation et l'exécution des lois de finances, la gestion de la Trésorerie de l'Etat, la préparation et l'application de la législation et de la réglementation fiscale et douanière (...) ».

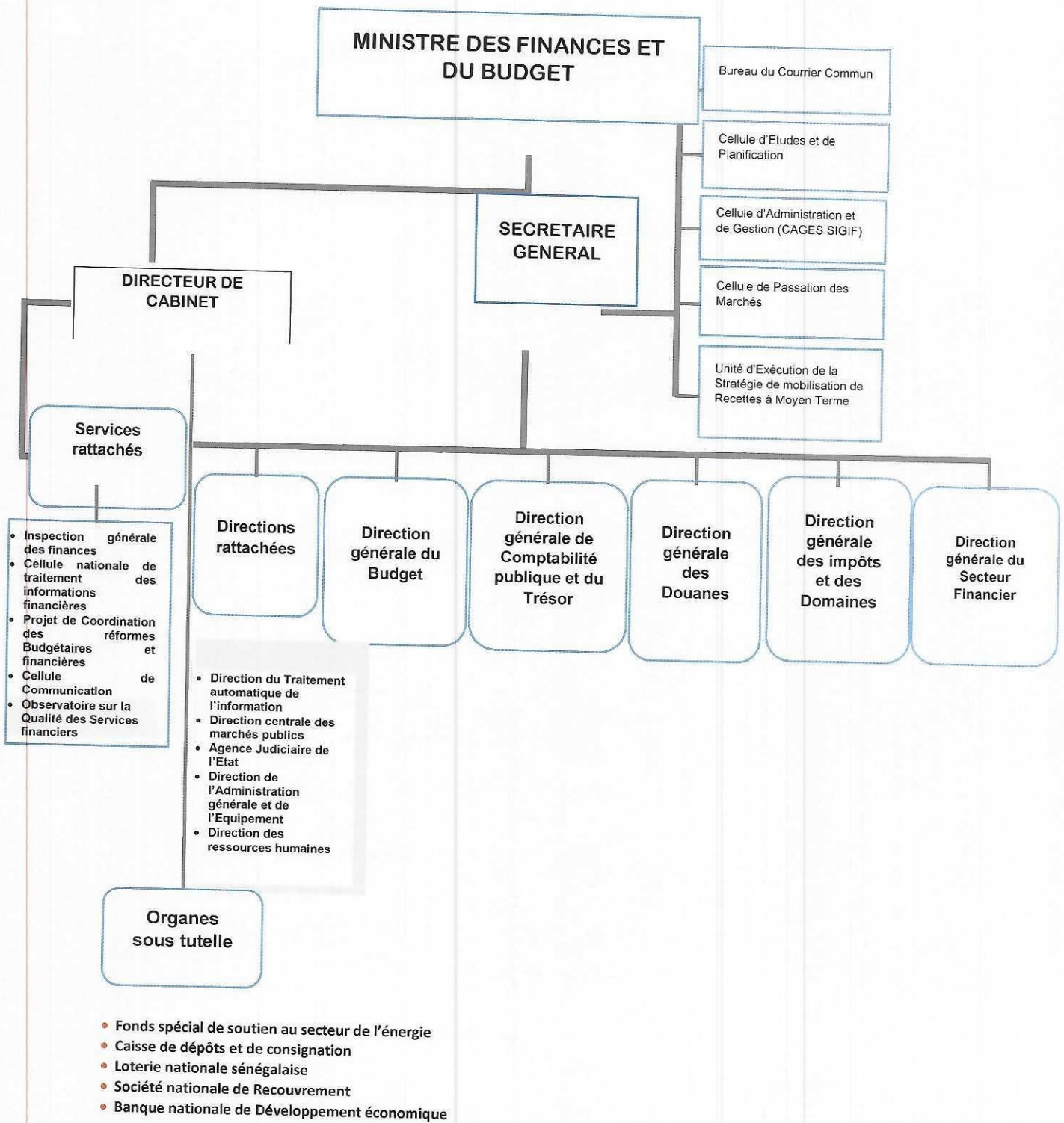
Ses missions se résument en trois domaines d'intervention :

- la gestion des finances publiques : mobilisation des ressources intérieures, gestion fiscale et foncière, préparation et gestion budgétaire, gestion comptable et financière, suivi et contrôle des finances publiques et reddition des comptes annuels de l'État ;
- la gestion du secteur financier, notamment la préparation et l'exécution de la législation et de la réglementation (monnaie, crédit, assurances et secteur financier décentralisé) ;
- la représentation et la coopération économique et monétaire.

1.2. Organisation

L'organigramme simplifié du MFB en 2020 se présente comme suit :

Schéma n°1 : Organigramme du MFB



M F

II. Présentation des programmes

Selon le DPPD 2020-2022, la stratégie globale du MFB est de contribuer à l'amélioration des performances économiques et sociales dans un contexte de bonne gouvernance. Cet objectif général est décliné en deux (02) objectifs spécifiques, à savoir :

- OS1 : améliorer la gestion des finances publiques et la supervision du secteur financier ;
- OS2 : renforcer le pilotage, la gestion et la coordination administrative du MFB.

L'architecture des programmes mise en place pour atteindre les objectifs fixés repose sur cinq (05) programmes métiers, un programme support et trois programmes CST.

Le tableau qui suit présente les programmes support et métiers du département.

Tableau n°1 : Cartographie des programmes du MFB

| Programme | Objectif | Actions du programme | Responsable de programme |
|---|---|--|--|
| P 1 (n°2035) « Elaboration des lois de finances, suivi de l'exécution » | Assurer une meilleure gouvernance de la gestion budgétaire, en vue de la réalisation des objectifs stratégiques de la politique sectorielle et des priorités de la stratégie nationale. | Action 1 : Pilotage et support du Programme Action 2 : Elaboration des lois de finances Action 3 : Suivi de l'exécution des dépenses Action 4 : Equipement des services et Comptabilité des matières | Directeur général du Budget |
| P2 (n°2036) : « Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics » | Mettre en œuvre les réformes comptables, assurer une meilleure diligence des paiements des dépenses pour contribuer à relever le taux d'exécution des dépenses publiques. | Action 1 : Améliorer le cadre de pilotage des services de la DGCPT ; Action 2 : Assurer la gestion dynamique de la trésorerie Action 3 : Améliorer la qualité des productions comptables et statistiques Action 4 : Améliorer la gestion budgétaire du Secteur public local Action 5 : améliorer la gestion budgétaire de l'Etat Action 6 : Améliorer la gestion du portefeuille de l'Etat. | Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor |
| P3 (n° 2037) : « gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » | Permettre à l'Etat de se doter de moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de sa politique de développement économique et social. | Action n°1 : Amélioration de la gestion domaniale et foncière Action n°2 : Mobilisation des ressources fiscales Action n°3 : Modernisation et soutien de l'administration fiscale | Directeur général des Impôts et Domaine (DGID) |
| P4 (n° 2032) : « gestion des ressources douanières et protection de l'économie » | Contribuer à la mobilisation des recettes budgétaires et à la promotion d'un environnement économique favorable à la croissance et à la sécurité des populations | Action 1 : Mobilisation optimale des recettes douanières Action 2 : Contribution à l'amélioration de l'environnement des affaires Action 3 : Lutte contre la fraude et contribution à la consolidation de la paix et de la sécurité ; Action 4 : Coordination du programme | Directeur général des Douanes |

M A

| | | | |
|---|--|---|---|
| P5 (n° 2038) : « gestion du secteur financier » | Promouvoir l'inclusion financière et accroître la contribution du secteur au PIB | Action 1 : Renforcement du rôle du secteur financier pour la création de richesse ; Action 2 : Promotion de l'inclusion financière ; Action 3 : pilotage et support du programme. | Directeur général du Secteur financier et de la Compétitivité |
| P6 (n° 1011) : « Pilotage, gestion et coordination administrative du Ministère des Finances et Budget » | Améliorer le pilotage, la gestion et la coordination administrative. | Action 1 : Amélioration du pilotage du MFB ; Action 2 : Renforcement du contrôle des finances publiques et de la transparence ; Action 3 : Renforcement de la gestion efficiente des ressources humaines et matérielles et informationnelles ; Action 4 : Renforcement de la représentation juridique, judiciaire et arbitrale | Secrétaire général |

Source : DPPD 2020- 2022

Les programmes CST concernent les Prêts et Avances (P7), les Garanties et avals (P8) et le Fonds national de Retraite (P9/3005).



CHAPITRE II. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME AU SEIN DU MFB ET QUALITE DES CADRES DE PERFORMANCE

La préparation et l'exécution du budget en mode programme et la déconcentration de l'ordonnancement constituent les innovations phares induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques.

C'est ainsi que la loi des finances n° 2019-17 du 20 décembre 2019 portant loi de finances de l'année 2020 a été préparée et votée en mode programme.

Il convient toutefois de souligner que les crédits budgétaires ne sont pas encore totalement exécutés en mode programme conformément à la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances.

La revue des documents de planification (DPPD, PAP) et de reddition (RAP), complétée par les entretiens avec les responsables des programmes métiers et support, a mis en évidence des insuffisances relatives au processus de mise en œuvre du budget programme et à la qualité des cadres de performance.

I. INSUFFISANCES RELATIVES AU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET PROGRAMME

Le processus de mise en œuvre du budget programme est marqué par :

- des insuffisances relatives à la structuration des programmes et la nomination des acteurs opérationnels ;
- la non mise en place du contrôle de gestion et la faiblesse des moyens d'action des structures de contrôle interne ;
- des lenteurs dans le déploiement du SIGIF.

1.1. Structuration des programmes et nomination des responsables de programme et d'action

1.1.1. Structuration des programmes calquée sur l'organisation administrative

La Cour constate que les programmes métiers épousent les contours des directions générales. Cette pratique, bien qu'elle facilite la désignation des responsables de programmes qui sont naturellement les responsables des structures administratives, peut avoir des répercussions sur les relations fonctionnelles et un risque de cloisonnement des structures.

A titre d'exemple, le programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'économie* » regroupe tous les services de la Direction générale de la Douane, et le programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* » les services de la Direction générale des Impôts et des Domaines.

Cette situation ne milite pas en faveur d'une adaptation de l'organisation administrative aux objectifs de la politique sectorielle. En effet, l'objectif de la stratégie sectorielle est de contribuer globalement à l'amélioration des performances économiques et sociales, dans un

contexte de transparence et de bonne gouvernance des ressources publiques. Les deux programmes susvisés concourent spécifiquement au renforcement des capacités de mobilisation des ressources internes. L'atteinte de cet objectif implique une synergie des interventions et un décloisonnement des processus.

1.1.2. Support de nomination des RPROG inapproprié et non-désignation des responsables d'action

La Cour relève que les responsables de programme ne sont pas nommés par arrêté conformément aux dispositions des articles 13 de la LOLF et 7 dernier alinéa du décret n°2020-1020 portant gestion budgétaire de l'Etat. En lieu et place, une lettre de désignation a été communiquée à la Cour alors que l'article 13 de la LOLF susvisée précise : « *Les responsables de programme sont nommés par arrêté du Ministre ou décision du président d'institution constitutionnelle dont ils relèvent (...)* ».

De même, sauf pour le responsable du Programme 2036 « *Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres Organismes publics* », aucun responsable d'action et d'activité n'a été désigné, en 2020, conformément aux dispositions des articles 8 et 9 du décret n°2020-1020 susvisé.

En réponse aux observations de la Cour, le MFB indique que l'ensemble des acteurs du Programme 2035 ont été désignés dans le protocole de gestion du Programme. Cependant, ces désignations n'ont pas été formalisées « à travers des actes de nomination dûment signés par l'autorité. »

Ces insuffisances dans le processus de responsabilisation et d'imputabilité impactent négativement l'appropriation et l'animation du programme par les acteurs à travers une chaîne managériale bien définie.

La Cour rappelle que la nomination des responsables d'action et d'activité est une exigence légale à laquelle les responsables de programme doivent se conformer.

Recommandation n°1 :

La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget :

- ***de nommer les responsables de programme par arrêté conformément aux dispositions de l'article 13 de la LOLF;***
- ***d'inviter les responsables de programme à formaliser la nomination des responsables d'action conformément aux dispositions de l'article 8 dernier alinéa du décret n°2020-1020 portant gestion budgétaire de l'Etat.***

1.2. Dispositif de contrôle de gestion non encore mis en place

Le contrôle de gestion constitue un système de pilotage mis en place en vue d'améliorer la performance du programme en le dotant d'outils de maîtrise des coûts, des activités et des résultats.

Selon les dispositions de l'article 22 du décret n°2020-1020 portant GBE et l'article 7 du décret n°2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion, le contrôleur de gestion facilite le pilotage de la performance des programmes et est chargé, notamment, d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie ministérielle de contrôle de gestion. Il est nommé par arrêté du Ministre sur proposition du responsable de programme.

Les entretiens et la revue documentaire ont révélé qu'aucun contrôleur de gestion n'a été nommé en 2020 au sein des programmes du MFB.

Il s'y ajoute que la Cellule de coordination du contrôle de gestion, chargée de l'organisation et de l'animation du réseau interne des contrôleurs de gestion, de la description des procédures de dialogue de gestion et de pilotage de la performance ainsi que de la synthèse des données relatives à la mise en œuvre de chaque programme, n'a pas encore été mise en place conformément aux dispositions de l'article 22 susvisé.

Le processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion reste balbutiant malgré l'adoption du décret n°2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion.

Cette situation a eu pour conséquences la non mise en place des mécanismes de coordination et de dialogue de gestion autour des objectifs, résultats attendus, choix des indicateurs pertinents et allocations des ressources. En lieu et place, des responsables de programme continuent de se référer aux outils préexistants, tels que les plans stratégiques de développement et les contrats d'objectifs, délaissant ainsi ceux prévus dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du budget programme.

C'est le cas, par exemple du Responsable du Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'économie* » qui, au lieu du RAP 2020, a produit un rapport d'activités et utilisé un plan de travail annuel (PTA) à la place d'un PAP.

Il en est de même pour le Responsable du Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* » qui n'a pas utilisé le PAP comme instrument déterminant dans la mise en œuvre des actions. Ce sont des plans d'action du Plan stratégique de Développement et des contrats d'objectifs et de performance liant les différents responsables chefs de service au Directeur général, élaborés dans le cadre de la Stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SMRT), qui sont suivis.

Le MFB indique que « *malgré l'absence d'un arrêté dûment signé portant nomination d'un contrôleur de gestion* », les activités y relatives sont assurées. Il ajoute que le dispositif de pilotage de la performance du Programme 2035 est effectif et opérationnel depuis 2021, avec notamment la désignation du contrôleur de gestion, des responsables d'action ainsi que de leurs référents et points focaux.

Pour les autres programmes, la situation est restée en l'état, le dispositif de contrôle de gestion n'étant pas encore déployé.

La Cour rappelle au MFB qu'il a l'obligation, conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n°2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion, de veiller au correct déploiement des dispositifs de contrôle de gestion dans le cadre de la mise en œuvre des budgets-programmes. Par conséquent, la nomination des contrôleurs de gestion est impérative pour assurer un correct pilotage de la performance des différents programmes.

Recommandation n°2 :

La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de prendre les dispositions appropriées pour accélérer le déploiement du dispositif de contrôle de gestion et la nomination des contrôleurs de gestion.

1.3. Lenteurs dans le déploiement du nouveau système d'information : le SIGIF

Dans le cadre du Projet d'appui aux Réformes des Finances publiques (PARFP), l'Etat du Sénégal, s'est doté d'un système d'information approprié permettant d'implémenter l'ensemble des innovations du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'espace UEMOA.

Le Système intégré de Gestion de l'Information financière (SIGIF) a décrit les différents macro processus identifiés dans la dynamique de maîtrise et de fiabilisation de l'information financière de l'Etat dans un contexte de budget programme.

Selon le document bilan du Projet SIGIF mis à la disposition de la Cour, les activités suivantes ont été menées avant 2020 pour le déploiement de l'application :

- l'inventaire des futurs utilisateurs du système et la vérification des prérequis matériels;
- le paramétrage des systèmes et l'installation des outils d'accès sur les postes de travail;
- la formation des utilisateurs finaux avec l'organisation des tests de validation portant sur les modules relatifs à l'exécution du budget, le pilotage et la reddition;
- l'utilisation du système pour appropriation par les utilisateurs finaux;
- l'élaboration et la diffusion de support aux utilisateurs dans le cadre de l'utilisation du système.

En outre, un guide descriptif pour l'utilisation du SIGIF dans la préparation budgétaire a été élaboré et vulgarisé à tous les niveaux.

En dépit de toutes ces activités et des travaux de production menés, le SIGIF destiné à l'exécution du budget en mode programme n'est pas intégralement mis en service.

En réponse, le MFB précise qu'un audit du SIGIF conduit par l'IGF (...) est en cours. Les résultats de cet audit permettront d'élucider les causes probantes de la non mise en œuvre du SIGIF et indiqueront les mesures idoines de remédiation. »

La Cour rappelle que le SIGIF a été conçu pour préparer, exécuter et assurer une reddition adéquate du budget programme et a mobilisé l'expertise nationale et d'importantes ressources financières.

Au regard des efforts consentis et des enjeux liés à la transparence de la gestion des finances publiques, la mise en place d'un système d'information adapté constitue un atout majeur.

Recommandation n°3 :

La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de prendre les dispositions nécessaires pour la mise en service du SIGIF.

II. Qualité des cadres de performance

Il convient de rappeler que la loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit la logique de performance dans la gestion publique. Toutefois, cette pratique de gestion orientée vers la performance était déjà introduite au niveau des directions générales du ministère chargé des finances à travers la mise en place de plans stratégiques de développement et de contrats de performance.

En dépit de l'existence de cette culture de la performance, la revue des cadres de performance fait ressortir plusieurs insuffisances présentées ci-dessous.

2.1. Non-respect du canevas de présentation et absence d'homogénéité du format des PAP et RAP

Pour harmoniser le contenu des documents, le MFB avait élaboré, en juillet 2018, des canevas types de présentation des PAP et des RAP. Toutefois, ces canevas édictés ne sont pas respectés. En effet, les RAP ne présentent pas les contreperformances et les activités non réalisées et prévues dans les PAP.

Il s'y ajoute un manque d'harmonisation entre les cadres de performance présentés dans les PAP et les RAP.

Le Responsable du Programme 2035 « *Elaboration des lois de finance et suivi de l'exécution budgétaire* » reconnaît que « *le cadre de performance présente encore des imperfections et insuffisances, aussi bien au niveau du PAP que du RAP. Qui plus est, la cohérence entre ces deux documents de référence dans le cadre de la programmation des actions/activités et de l'évaluation des résultats du Programme fait encore défaut.* »

Il ajoute que « *les corrections nécessaires sont en train d'être apportées pour remédier à ces imperfections et insuffisances et renforcer la cohérence entre le PAP et le RAP* ».

Recommandation n°4 :

La Cour demande aux responsables de programmes de veiller au respect des canevas de présentation des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance.

S'agissant du Programme 2035 « *Elaboration des lois de finances, suivi de l'exécution* », le cadre de performance est présenté différemment d'un document à l'autre (PAP et RAP). Le RAP a présenté le cadre de performance tel qu'il figure dans le PAP. Toutefois, il a apporté plus de détails pour l'indicateur « *niveau de respect du calendrier budgétaire* » en insérant des dates intermédiaires alors que le PAP n'en fait pas autant, d'où des difficultés pour l'appréciation du niveau de respect du calendrier budgétaire.

Par ailleurs, le cadre de performance présenté dans le RAP de ce programme 2035 demeure incomplet parce qu'il ne renseigne que sur les deux actions « *Elaboration des lois de finances* » et « *Suivi de l'exécution du Budget* ». Les informations relatives à l'exécution des actions relatives au « *Pilotage et support du programme* » et à « *l'équipement des services et comptabilité matières* » ne sont pas indiquées dans le RAP ; ce qui ne permet pas d'apprécier l'atteinte des résultats.

Pour ce qui concerne le Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* », son PAP a prévu cinq indicateurs alors que dans le RAP neuf sont renseignés. A titre d'exemple, hormis l'indicateur « taux de réalisation de l'objectif de recettes », aucun indicateur du PAP n'est repris dans le RAP. L'absence d'indicateur rend impossible la mesure du niveau d'atteinte de l'objectif.

De plus, dans le cadre de performance du PAP du Programme 2037, aucun indicateur n'est rattaché à l'objectif « moderniser les outils, méthodes de collecte et de gestion de l'information à des fins fiscales ».

Le tableau ci-dessous montre les dissemblances entre le cadre de performance présenté dans le PAP et celui du RAP.

Tableau n°2 : Cadres de performance du PAP 2020 et du RAP 2020 du Programme 2037

| Cadre de performance dans le PAP | | | | Cadre de performance dans le RAP | | | |
|---|--|------------------------|------------|--|------------------|---------------------|------------|
| Résultats attendues | Indicateurs | Situation de référence | Cible 2020 | Indicateurs | Réalisation 2019 | Cibles prévues 2020 | Réal. 2020 |
| Satisfaction des usagers du service rendu par la DGID; | taux de satisfaction des usagers | 47% | 75 | Indicateur 1 : Nombre de contribuables régularisés sur la base du renseignement fiscal et du recensement | 50000 | 100000 | 78000 |
| Digitaliser l'ensemble des procédures | Pourcentage de contribuables utilisant les télé procédures | 4% | 10% | Indicateur 2 : Taux de couverture du contrôle fiscal des grandes et moyennes entreprises | 35% | 25%/ an | 25%/ an |
| Réaliser 100% des Objectifs de recettes | Taux de réalisation de l'objectif de recettes | 98% | 100% | Indicateur 3 : Taux de réalisation des objectifs de recouvrement des recettes | 100% | 100% | 96,9% |
| améliorer le cadre d'accueil et de travail | finalisations des infrastructures | | | Nombre de CFL installées dans les zones test | 0 | 20 | 20 |
| Développer la collecte, la gestion et le stockage de données fiscales | | | | Pourcentage de terrains cartographiés | 27 015 ha | 4 000 ha | 10 335 ha |
| | | | | Existence d'une législation fiscale et foncière intelligible | NON | OUI | OUI |
| Disposer d'une ressource humaine de qualité | Ateliers, séminaires... d e renforcement des capacités | | | Le délai de traitement des demandes et réclamations est respecté | NON | OUI | OUI |
| | | | | Existence d'un dispositif de contrôle de gestion | NON | OUI | OUI |
| | | | | Existence d'un dispositif de contrôle interne | NON | OUI | OUI |

Le Programme 2036 « *Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics* » présente également une situation de non concordance des indicateurs du PAP et du RAP comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n°3 : Indicateurs prévus dans le PAP 2020 et non repris dans le RAP 2020 du Programme 2036

| Actions | Résultats prévus par le PAP | Indicateur du PAP | Indicateurs du RAP | Observations |
|--|--|--|--|---|
| Améliorer le cadre de pilotage des services de la DGCPT | Les conditions de performance des services de la DGCPT sont améliorées | Evolution des niveaux de performance des services | | Indicateur non repris dans le RAP |
| Assurer la gestion dynamique de la trésorerie | Les besoins de liquidités de l'Etat et des autres organismes publics sont couverts | Evolution des niveaux de performance des services | | Indicateur non repris dans le RAP |
| Améliorer la qualité des productions comptables et statistique | Les situations comptables et financières de la DGCPT sont produites dans les délais réglementaires et avec moins d'anomalies | Taux de couverture des besoins de liquidité de l'Etat etc. des autres organismes publics Pourcentage de services ayant transmis leurs situations comptables et statistiques dans les délais réglementaires Evolution du nombre d'anomalies décelées sur les situations comptables et statistiques produites par les services de la DGCPT | Délai de traitement des mandats dans le SI | - trois indicateurs prévus dans le PAP non repris dans le RAP ; - en lieu et place des trois indicateurs prévus dans le PAP, le RAP ne rend compte que du délai de traitement des mandats dans le SI ; un indicateur qui n'était pas prévu dans le PAP |
| Améliorer la gestion financière du Secteur public local | La gestion financière des collectivités territoriales est améliorée | Evolution du niveau moyen d'exécution des budgets des collectivités territoriales | Evolution de la contribution du Secteur parapublic au budget de l'Etat | Changement de l'intitulé de l'indicateur du PAP au RAP |
| Améliorer la gestion budgétaire de l'Etat | Le niveau de recouvrement des recettes budgétaires de l'Etat est amélioré | Evolution du taux de recouvrement des recettes locales | | indicateur non repris ni renseigné dans le RAP |
| | Le temps de traitement des dossiers de dépenses est réduit | Evolution du temps de moyen de traitement des dossiers | | indicateur non repris ni renseigné dans le RAP |
| Améliorer la gestion du portefeuille de l'Etat | Le Secteur parapublic est contributeur net au budget de l'Etat | Evolution de la contribution du Secteur parapublic au budget de l'Etat | | indicateur non repris ni renseigné dans le RAP |

Recommandation n°5

La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor, Responsable du Programme 2036 « Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics », de veiller à la reprise dans le rapport annuel de performance des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance 2020.

2.2. Indicateurs non définis de manière consensuelle, non pertinents et non assortis de cibles

Selon les responsables de programmes, la détermination des indicateurs ne s'est pas faite dans le cadre de rencontres formelles avec les responsables d'action.

De plus, certains objectifs et indicateurs ne sont pas assortis de cibles de résultats, ne sont pas pertinents ou posent des problèmes d'imputabilité.

Le tableau ci-dessous présente des exemples par programme.

Tableau n°4 : Exemples d'indicateurs non pertinents et non associés à des cibles

| Programme | Objectif/ Action | Indicateur | Observations de la Cour |
|--|--|--|---|
| Programme 2032 « Gestion des ressources douanières et protection de l'économie » | <i>Améliorer le niveau de recouvrement des recettes douanières</i> | Taux de réalisation des objectifs de recouvrement des recettes douanières | Le libellé de l'indicateur pose un problème de clarté et d'imputabilité. Il serait plus indiqué de le formuler ainsi « Taux de réalisation des objectifs de recettes douanières » pour éviter la confusion entre la liquidation des droits de porte et leur recouvrement effectif. |
| | <i>Contribuer à la lutte contre la fraude et l'insécurité</i> | Niveau d'apurement du stock des amendes et confiscations (productives et improductives) Taux d'accroissement du montant des amendes et confiscations suite à des renseignements | Cet indicateur renseigne sur la capacité de l'Administration douanière à mener les diligences minimales et adéquates pour apurer les stocks d'amendes et de confiscations. La pertinence de l'indicateur par rapport à la lutte contre la fraude et l'insécurité n'est pas clairement établie. La valeur cible de cet indicateur n'est pas renseignée. |
| | <i>Action « Renforcer l'éthique, la déontologie, les bonnes pratiques et la transparence dans l'exécution du service »</i> | Taux de satisfaction des usagers du comportement des agents | Le RAP ne renseigne pas sur les résultats. La dernière enquête de satisfaction date de 2017. |
| Programme 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » | <i>Objectif « adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale, domaniale et foncière »</i> | « existence d'une législation fiscale et foncière intelligible » | Le caractère intelligible de la législation fiscale et foncière est difficile à apprécier et mesurer. L'indicateur devrait porter sur « l'existence d'une législation fiscale et foncière adaptée » ou bien sur le nombre de textes ayant fait l'objet de révision |
| Programme 2036 « Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics » | <i>Gestion financière du Secteur public local</i> | Taux de recouvrement des recettes locales | Cet indicateur n'est pas renseigné ni repris dans le RAP 2020 du programme. |

M *f*

| | | | |
|---|---|--|---|
| Programme 2035 « Elaboration et Exécution des lois de finances » | <i>Suivi et Exécution des lois de finance</i> | réduction du volume des actes modificatifs en cours de gestion | La DGB n'a pas de prise sur le rythme et le nombre de modifications ; les actes modificatifs sont de l'initiative des ministères ; ce qui pose un problème d'imputabilité mais également de pertinence en raison de l'assouplissement des règles de gestion notamment la fongibilité des crédits. |
|---|---|--|---|

Par ailleurs, concernant le Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'Economie* », les valeurs cibles des indicateurs ne sont pas déterminées pour l'Action « Renforcer l'éthique, la déontologie », les bonnes pratiques et la transparence dans l'exécution du service ». Ce qui rend impossible toute mesure de la performance.

Le Responsable du Programme 2032 fait observer « *que la non détermination de valeurs cibles pour cette action s'explique par la complexité de l'indicateur qui requiert la conduite d'enquêtes de satisfaction périodiques auprès des usagers pour mesurer le degré d'atteinte de l'objectif dans le temps. En l'absence d'une étude de ce type, il était impossible de mesurer l'indicateur « taux de satisfaction des usagers du comportement des agents » par rapport à l'éthique et la déontologie et déterminer des taux cibles.* »

La Cour considère que le choix d'un indicateur de performance doit être conditionnée, entre autres, par la possibilité de mesurer les progrès réalisés par rapport à une situation de référence. La non détermination de la valeur cible rend difficile la mesure de la performance.

Recommandation n°6 :

La Cour recommande aux responsables de programme de veiller au choix d'indicateurs et de cibles appropriés, susceptibles de mesurer l'atteinte de l'objectif auquel ils sont associés.

2.3. Défaut de rappel systématique des méthodologies de calcul des indicateurs et absence de fiches d'indicateur

L'examen des RAP des programmes montre qu'il ne contient pas d'indications sur la méthodologie de calcul des indicateurs, à l'exception du Programme 2036 le RAP de la DGCPT dont le RAP contient deux colonnes dédiées aux sources de données ainsi qu'aux modes et méthodes de calcul des indicateurs de performance.

La Cour précise que l'existence de fiches d'indicateurs facilite le contrôle de fiabilité et l'interprétation des indicateurs en toute connaissance de cause. Elles permettent de consigner les informations pertinentes sur la dénomination correcte de l'indicateur, sa méthode de calcul, sa fréquence et l'entité responsable.

Recommandation n°7:

La Cour recommande aux responsables de programmes d'indiquer, au-dessous de chaque indicateur figurant dans les RAP, la source des données, la méthode de collecte et le mode de calcul.

CHAPITRE III. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE

La crise sanitaire de la COVID 19 a fortement impacté l'exécution budgétaire 2020. Ainsi, en plus de l'ordonnance n°07-2020 du 17 juin 2020 modifiant la loi n°2019-17 du 20 décembre 2019 portant loi de finance pour l'année 2020, le MFB a pris plusieurs actes pour modifier le volume ou la répartition des crédits.

Le présent chapitre analyse la situation d'exécution budgétaire 2020 à partir des données figurant dans les lois de finances initiales et rectificatives, du Projet de loi de règlement 2020, du Projet annuel de performance (PAP) 2020 et du Rapport annuel de performance 2020 ainsi que des situations extraites du SYSBUDGEP.

Il porte sur la programmation budgétaire des dépenses par programme et par action (I) et l'exécution des crédits (II).

I. Programmation budgétaire des dépenses par programme et par action

Les crédits du MFB, au titre de la gestion 2020, sont arrêtés par la loi des finances initiale n°2019-17 du 20 décembre 2019, toutes dépenses confondues à 81 996 862 928 FCFA. Suite aux modifications législatives et réglementaires, ces crédits sont portés à 130 435 759 448 FCFA.

Le tableau qui suit présente les prévisions initiales et définitives par programme.

Tableau n°5 : Prévisions initiales et définitives des programmes (en FCFA) (toutes dépenses confondues)

| Programmes | Dotation LFI | LFR | Reports et Actes Modificatifs | Crédits de la gestion | Variation LFI/Crédits de la gestion | |
|---|----------------|----------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|---------|
| P 1011 pilotage, gestion et coordination adm | 13 639 500 995 | 13 937 272 476 | 8 613 768 823 | 22 551 041 299 | 8 911 540 304 | 65,34% |
| P 2032 Gestion ressources douanières et protection économie | 17 437 253 083 | 16 355 784 990 | 255 000 000 | 16 610 784 990 | 826 468 093 | -4,74% |
| P 2035 Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution | 28 278 402 134 | 42 670 229 594 | 27 454 391 222 | 70 124 620 816 | 41 846 218 682 | 147,98% |
| P 2036 gestion compt et fin de l'Etat et organismes publics | 7 654 542 082 | 7 689 285 426 | 248 017 724 | 7 937 303 150 | 282 761 068 | 3,69% |
| P 2037 Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier | 12 126 223 215 | 13 495 122 613 | -3 939 580 709 | 9 555 541 904 | -2 570 681 311 | -21,20% |

| | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------|------------------------|-----------------------|---------------|
| P 2038 Gestion du secteur financier | 2 860 941 419 | 3 386 967 289 | 269 500 000 | 3 656 467 289 | 796 025 870 | 27,82% |
| Total Prévisions budgétaires MFB (Hors CST) | 81 996 862 928 | 97 534 662 388 | 32 901 097 060 | 130 435 759 448 | 48 439 396 520 | 59,07% |

Source : SYSBUDGEP

Le détail des prévisions par programme et par action figure en annexe (annexe n°1).

Par ailleurs, l'exploitation des documents de reddition fait ressortir des discordances, aussi bien en prévision qu'en exécution.

1.1. Discordances relatives aux données prévisionnelles du Programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution »

L'analyse comparative des données figurant à la loi de finances initiale et celles contenues dans les documents de performance (PAP et e RAP) permet de déceler des écarts, retracés au tableau n°6 ci-dessous.

Tableau n°6 : Ecart relevés entre le PAP, la LFI et le RAP pour les prévisions initiales pour le Programme 2035

| Catégorie de dépense | PAP (1) | LFI (2) | RAP (3) | ECART (4) = 1-2 | ECART (5) = 2-3 |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| Personnel | 2 324 212 616 | 2 104 001 766 | 2 324 212 616 | 220 210 850 | - 220 210 850 |
| Biens et services | 3 476 522 862 | 3 476 522 862 | 3 491 422 862 | - | - 14 900 000 |
| Investissements exécutés par l'Etat | 2 704 910 506 | 2 705 477 506 | 2 705 477 506 | - 567 000 | - |
| Transferts en capital | 19 800 000 000 | 19 800 000 000 | 19 800 000 000 | - | - |
| Transferts courants | 192 400 000 | 192 400 000 | 192 400 000 | - | - |
| TOTAUX | 28 498 045 984 | 28 278 402 134 | 28 513 512 984 | 219 643 850 | - 235 110 850 |

Source : LFI/RAP/PAP

Pour le programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution », les montants des prévisions initiales diffèrent d'un document à l'autre.

En effet, les prévisions initiales figurant au PAP s'élèvent à 28 498 045 984 FCFA alors qu'en LFI, ce montant a été réajusté à 28 278 402 134 FCFA, soit une différence de 159 643 850 FCFA.

Toutefois, dans le RAP, il est de 28 513 512 984 FCFA, soit un écart de 235 110 850 FCFA. Sont concernés par ces écarts les dépenses de personnel, les biens et services et les investissements exécutés par l'Etat.

Recommandation n°8 :

La Cour demande au Responsable du programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution » de veiller à la concordance entre :

- les données prévisionnelles du projet annuel de performance et celles de la loi des finances initiale;
- entre les données de la loi des finances initiale et celles reprises dans le rapport annuel de performance de l'année.

1.2. Prévisions budgétaires initiales fortement modifiées pour certains programmes

Les prévisions budgétaires prévues en LFI, au titre de la gestion 2020, ont été fortement modifiées au plan législatif (ordonnance n°07-2020 du 17 juin 2020 modifiant la loi n°2019-17 du 20 décembre 2019 portant loi de finance pour l'année 2020) ou réglementaire (transferts, virements et reports de crédits).

En effet, les crédits budgétaires du MFB, toutes dépenses confondues et hors CST sont portés, selon le RAP 2020, de 81 996 862 928 FCFA à 130 435 759 448 FCFA, soit une hausse de 59,07%.

Cette variation est largement imputable aux programmes 1011 « *Pilotage, gestion et coordination administrative du MFB* » et 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution* » avec des variations respectives de 65,34% et 147,98%. Elle est atténuée par la baisse de 21,20% des crédits du Programme 2037.

Pour le programme 2035, la forte variation est imputable à l'action « suivi de l'exécution » qui enregistre les modifications les plus importantes avec un taux de 201,35%.

En effet, sa dotation initiale de 21,11 milliards de FCFA est portée par la LFR à 36,05 milliards de FCFA, avec des modifications de crédits pour un montant de 27,57 milliards, soit un total de 63,62 milliards de FCFA de crédits ouverts. Les activités ayant enregistré les variations les plus importantes s'inscrivent également dans cette action. Il s'agit des activités relatives à « *l'appui à la mise en œuvre des projets et programmes* », à la « *participation financière* » et au « *Programme d'appui à l'ordonnancement des ressources extérieures* » avec des taux respectifs de 4008,03%, 139,46% et 138%.

S'agissant du Programme 1011, la variation notée résulte principalement de la hausse des crédits affectés à l'action « Amélioration de la gestion des ressources matérielles et communicationnelles » et de l'activité « Mise en œuvre activité SOGIP SA » d'un montant de 8,22 milliards de FCFA.

1.2.1. Importance des transferts et virements de crédits au profit de deux activités de l'action « Suivi de l'exécution » du Programme 2035

La revue des actes modificatifs fait ressortir des transferts et virements de crédits qui ont fortement augmenté les crédits ouverts pour les activités « Programme d'appui à la mise en œuvre des réformes des projets et programmes » et « participations financières » avec des hausses respectives de 16 032 119 773 FCFA et 25 661 181 793 FCFA par rapport aux dotations inscrites en LFI.

Le tableau suivant présente la situation des crédits inscrits en LFI, en LFR et des crédits de la gestion.

Tableau n°7 : Situation des crédits inscrits en LFI, en LFR et crédits de la gestion du Programme 2035

| Activités | Dotation LFI | Dotation LFR | Actes modificatifs | Crédits de la gestion | Variation CO/LFI |
|---|----------------|---------------|--------------------|-----------------------|------------------|
| Programme d'Appui à la mise en œuvre des projets et programmes de la DODP | 400 000 000 | 0 | 16 032 119 773 | 16 432 119 773 | 16 032 119 773 |
| Participations financières | 18 400 000 000 | 5 000 000 000 | 10 661 181 793 | 44 061 181 793 | 25 661 181 793 |

Selon le RAP 2020, les dépenses de transfert en capital ont « été sensiblement relevées, pour permettre à l'Etat de réduire ses arriérés de contributions et ses participations financières auprès des organismes internationaux et institutions financières auxquels il est affilié. »

La DGB n'a pas répondu à l'observation de la Cour relative à l'importance des modifications de crédits pour les activités « Programme d'appui à la mise en œuvre des réformes des projets et programmes » et « participations financières.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande au Directeur général du Budget, Responsable du Programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution du budget » de veiller à la sincérité et au respect des prévisions budgétaires.

1.2.2. Forte baisse des crédits pour les programmes 2032 et 2037

Concernant le Programme 2032 « Gestion des ressources douanières et protection de l'économie », la LFR a réduit les crédits de la LFI, notamment pour les transferts en capital d'un montant de 1 052 119 350 FCFA.

Pour les « biens et services », les actes modificatifs ont compensé la baisse des crédits induite par la LFR.

Tableau n°8 : Modifications des crédits pour le Programme 2032 (en FCFA)

| Nature économique de dépenses | LFI | LFR | Variation LFR | Variation LFI/LFR en % | Reports + Actes modificatifs | Crédits ouverts |
|-------------------------------------|---------------|---------------|----------------|------------------------|------------------------------|-----------------|
| Biens et services | 1 706 182 585 | 1 690 875 762 | -15 306 823 | -0,90% | 300 000 000 | 1 990 875 762 |
| Transferts courants | 38 041 920 | 24 000 000 | -14 041 920 | -36,91% | 14000000 | 38 000 000 |
| Investissements exécutés par l'Etat | 6 892 119 350 | 5 840 000 000 | -1 052 119 350 | -15,27% | -59 000 000 | 5 781 000 000 |
| Transferts en capital | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0 | 0 |
| Programme 2036 | 8 636 343 855 | 7 554 875 762 | -1 081 468 093 | -12,52% | 255 000 000 | 7 809 875 762 |

Source : Cour des comptes à partir du SYSBUDGEP

Les modifications les plus importantes concernent les actions « lutte contre la fraude et la consolidation de la paix et de la sécurité » et « la mobilisation optimale des ressources douanières » et au niveau des rubriques « Biens et services » et de « transferts courants » pour des montants respectifs nets de + 300 000 000 FCFA et +14 000 000 FCFA. La rubrique Investissements exécutés par l'Etat » a connu une diminution nette de ses crédits pour un

montant de 59 000 000 FCFA qui concerne l'action « Mobilisation optimale des ressources douanières ».

Par ailleurs, pour cette dernière action, il est relevé que l'activité « transport » a subi une diminution de crédits d'un montant de 2 309 000 000 FCFA au profit de l'activité fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières » pour 2 250 000 000 FCFA.

Pour le Programme 2037 « *Gestion de la Fiscalité intérieure et du foncier* », les crédits inscrits en LFI pour un montant de 7 357 596 995 FCFA, portés par la LFR à 8 726 496 393 FCFA, sont fortement réduits par voie réglementaire pour s'établir à 4 786 915 684 FCFA.

Tableau n°9 : Modifications des crédits pour le Programme 2037

| Nature économique | Dotation LFI | LRF 1 | Variation en LFI/LFR | Reports Crédits | Actes modificatifs | Crédits ouverts | Variation LFR/CG |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Biens et services (3) | 1 541 785 544 | 1 564 306 842 | 22 521 298 | 0 | 19 000 000 | 1 583 306 842 | 19 000 000 |
| Transferts courants (4) | 28 770 000 | 28 770 000 | 0 | 0 | 0 | 28 770 000 | 0 |
| Investissements exécutés par Etat (5) | 787 041 451 | 1 170 919 551 | 383 878 100 | 279 419 291 | 52 000 000 | 1 502 338 842 | 331 419 291 |
| transferts en capital (6) | 5 000 000 000 | 5 962 500 000 | 962 500 000 | 95 000 000 | -4 385 000 000 | 1 672 500 000 | -4 290 000 000 |
| Total | 7 357 596 995 | 8 726 496 393 | 1 368 899 398 | 374 419 291 | -4 314 000 000 | 4 786 915 684 | -3 939 580 709 |

Source : Extrait Situation d'exécution budgétaire SYSBUDGEP

La baisse des crédits au détriment du Programme 2037 a fortement impacté les transferts en capital et l'Action « *Adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale et foncière* » dont les crédits adoptés en LFI d'un montant de 5 036 630 844 FCFA sont ramenés à 1 866 128 448 FCFA. La diminution concerne principalement les activités « acquisitions immobilisations et terrains » et « indemnités pour expropriation » pour respectivement 4 milliards de FCFA et 1,37 milliards de FCFA.

Cependant, les raisons de cette baisse considérable ne sont pas indiquées dans le RAP 2020.

1.2.3. Faible impact des modifications législatives et réglementaires pour le Programme 2036

Pour le Programme 2036 « *Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics* », le tableau suivant présente l'évolution de la programmation initiale des crédits.

Tableau n°10 : Modifications des crédits pour le Programme 2036

| Nature économique de dépenses | LFI | LRF | Variation LFR | Variation LFI/LFR | Reports +Actes modificatifs | Crédits ouverts |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|
| Biens et services | 1 154 433 404 | 1 910 676 748 | 756 243 344 | 65,51% | 0 | 1 910 676 748 |
| Transferts courants | 20 000 000 | 28 500 000 | 8 500 000 | 42,50% | | 28 500 000 |

| | | | | | | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------|-------------|---------------|
| Investissements exécutés par l'Etat | 2 112 905 931 | 1 382 905 931 | -730 000 000 | -34,55% | 168 017 724 | 1 550 923 655 |
| Transferts en capital | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 80 000 000 | 80 000 000 |
| Programme 2036 | 3 287 339 335 | 3 322 082 679 | 34 743 344 | 1,06% | 248 017 724 | 3 570 100 403 |

Source : Cour des comptes à partir du SYSBUDGET

Le tableau ci-dessus indique que les prévisions de la LFI, hors dépenses de personnel, du Programme 2036 « *Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics* » ont enregistré une légère hausse nette de 1,06% en LFR.

Cette hausse est imputable aux rubriques « biens et services », et « transferts courants » pour respectivement 65,51%, et 42,5% alors qu'une baisse de 34,55% est notée pour les « Investissements exécutés par l'Etat » qui a impacté l'action n°203601 « Amélioration du cadre de pilotage et des services de la DGCPT ».

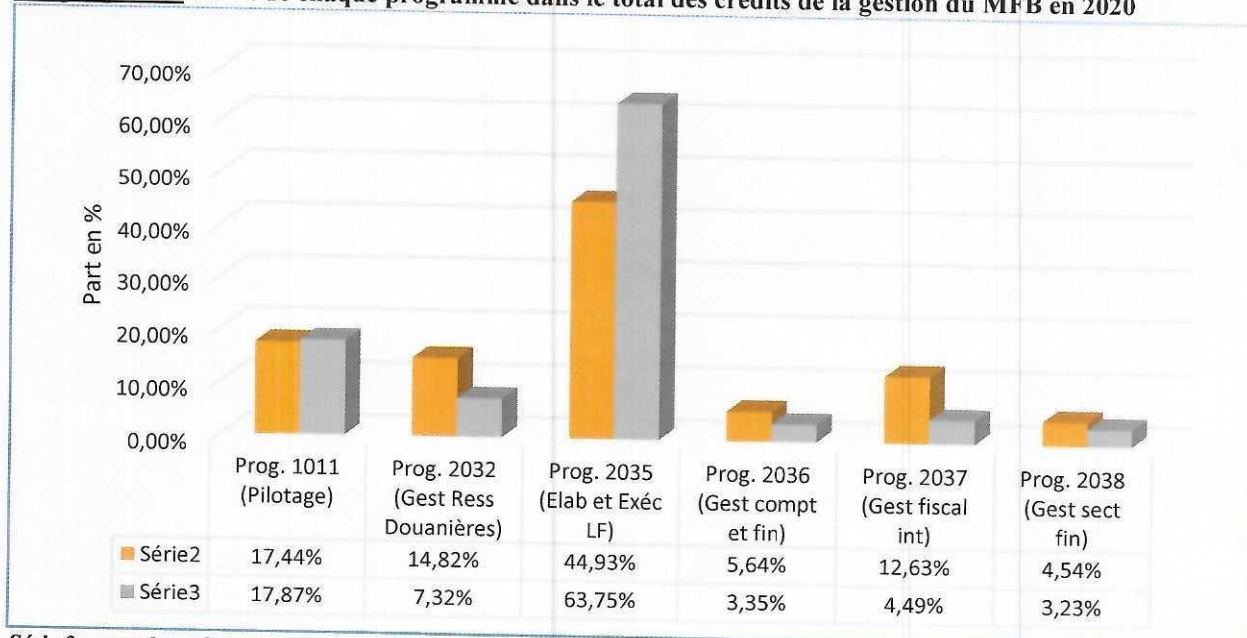
S'agissant de la rubrique « Transferts en capital », elle n'a été ni budgétisée en LFI, ni en LFR. Mais, elle a connu une inscription d'actes modificatifs pour un montant de 80 000 000 FCFA.

1.2.4. Part prépondérante des programmes 1011 et 2035 dans le budget du MFB

Une analyse de la répartition des crédits ouverts par programme montre que les programmes 1011 « *Pilotage, gestion et coordination administrative du MFB* » et 2035 « *Elaboration et Exécution des Lois de finances* » bénéficient de plus de 80% des crédits du MFB.

Le graphique n°1 suivant présente les parts des différents programmes dans les crédits de la gestion du MFB.

Graphique n°1 : Part de chaque programme dans le total des crédits de la gestion du MFB en 2020



Série 2 : part dans Crédits LFI Série 3 : parts dans Crédits ouverts

La part du programme 2035 « *Elaboration des lois de finance et Suivi de l'exécution budgétaire* » qui était de 44,93% est passée à 63,75% en raison des modifications législatives et réglementaires.

Au total, les deux programmes 1011 et 2035 ont reçu 81,63 % des crédits ouverts pour le compte du MFB.

II. Situation d'exécution budgétaire par programme et par action

L'exploitation du RAP, pour la partie consacrée à l'exécution budgétaire », a permis de déceler des discordances dans les situations d'exécution budgétaire présentées dans le RAP et une incomplétude des informations financières.

2.1. Discordances entre les données de la situation d'exécution retracée dans le RAP et celles présentées dans les autres documents de reddition (PLR, CAO, Situation SYSBUDGEP)

Un rapprochement entre les données tirées de la situation d'exécution des crédits par nature de dépense figurant dans le RAP et celles obtenues par la Cour à partir de la situation d'exécution tirée du SYSBUDGEP, le PLR 2020 et le Compte administratif de l'Ordonnateur (CAO) fait ressortir des écarts au niveau du programme 2035.

Le tableau ci-dessous retrace les écarts relevés.

Tableau n°11 : Ecart entre les données de la situation des crédits dans le RAP et celles recalculées par la Cour pour le programme 2035

| CATEGORIE DE DEPENSE | TRAVAUX EFFECTUES | CREDITS DE LA GESTION | CREDITS ORDONNANCES |
|--|--|-----------------------|-----------------------|
| PERSONNEL | RAP/ DGB | 2 324 212 616 | 2 553 866 016 |
| | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE DE LA COUR | 2 104 001 766 | 2 564 583 628 |
| | ECART | 220 210 850 | - 10 717 612 |
| BIENS ET SERVICES | RAP/ DGB | 3 502 331 718 | 3 161 799 086 |
| | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE | 3 304 026 640 | 2 944 280 259 |
| | ECART | 198 305 078 | 217 518 827 |
| TRANSFERTS COURANTS | RAP/ DGB | 383 550 000 | 383 550 000 |
| | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE | 383 550 000 | 383 550 000 |
| | ECART | - | - |
| INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT | RAP/ DGB | 2 649 740 844 | 2 220 712 194 |
| | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE | 2 649 740 844 | 2 220 712 194 |
| | ECART | - | - |
| TRANSFERTS EN CAPITAL | RAP/ DGB | 61 683 301 566 | 60 381 636 355 |
| | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE | 61 683 301 566 | 60 381 636 355 |
| | ECART | - | - |
| TOTAL RAP | RAP/ DGB | 70 543 136 744 | 68 701 563 651 |
| TOTAL SELON LA COUR | DONNEES OBTENUES APRES POINTAGE | 70 124 620 816 | 68 494 762 436 |
| TOTAL DES ECARTS | ECART | 418 515 928 | 206 801 215 |

Source : RAP /SYSBUDGEP/ PLR /CAO

Comme le montre le tableau ci-dessus, des écarts existent entre le RAP et les données retraitées par la Cour aussi bien pour les crédits de la gestion pour un montant de 418 515 928 F CFA que les crédits ordonnancés pour 206 801 215 F CFA.

La Cour considère que la vérification de la cohérence des chiffres contribue à renforcer la fiabilité des données figurant le RAP qui est soumis aux parlementaires.

Par conséquent, avant la validation du RAP et sa transmission pour examen à la Cour, les services du MFB ont l'obligation de procéder à cette vérification afin de réduire les risques d'erreur.

Recommandation n°11 :

La Cour demande au Directeur général du Budget de s'assurer de la concordance des données figurant dans les différents documents de reddition (RAP, PLR et CAO).

2.2. Incomplétude des données relatives aux situations d'exécution budgétaire

2.2.1. Absence de situation d'exécution par action, excepté pour les investissements

Le RAP produit par le responsable du programme 2035 « Elaboration des lois de finances et Suivi de l'exécution budgétaire » ne fait pas état de la situation d'exécution des crédits par action, excepté pour les investissements.

Cette situation ne permet pas, pour chaque action, de constater d'éventuels écarts entre les prévisions et les réalisations et de les analyser. Ce qui limite l'analyse de l'exécution financière et l'appréciation du niveau de performance.

2.2.2. Absence de données sur l'année de référence

Pour certains programmes, le RAP 2020 ne renseigne pas sur l'exécution financière de l'année antérieure. En effet, aucune information n'est fournie sur la gestion de 2019. C'est le cas, par exemple, des programmes 2035 et 2036.

Or, selon le guide d'élaboration des RAP, l'exécution de l'année N-1 doit être comparée à celle de l'année N afin de pouvoir expliquer et justifier l'emploi effectif des crédits par action par rapport à l'emploi de l'année précédente.

Ces informations permettent également d'expliquer la différence entre les réalisations de l'année N et les prévisions de l'année précédente et d'apprécier ainsi la performance par rapport à l'année de base ou de référence.

Recommandation n°12 :

La Cour demande au Responsable du Programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution du Budget » de veiller à la présentation dans le RAP de la situation d'exécution par action et par catégorie de dépense et de données sur l'exécution antérieure (N-1) afin de faciliter les comparaisons par rapport à la gestion en cours.

2.2.3. Absence d'une situation d'exécution détaillée pour des données relatives aux dépenses de personnel par programme et par action

Pour les quatre programmes métiers inclus dans le champ de l'audit, le RAP 2020 a présenté (tableaux 3,27,34 et 41), la situation de l'exécution des plafonds d'emplois rémunérés par l'Etat en comparant les prévisions aux réalisations par catégorie professionnelle.

Cette bonne pratique contribue à fournir des informations sur le respect des autorisations parlementaires conformément aux dispositions de l'article 46 de la LOLF de 2011 selon lesquelles « le projet annuel de performance de chaque programme - annexé à la loi de finances de l'année – précise par catégorie d'emplois la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat. »

Cependant, le RAP 2020 n'a pas retracé de manière détaillée l'exécution des dépenses de personnel pour les quatre programmes métier et par action. Les documents de reddition présentés à la Cour ne permettent pas d'indiquer la part de chaque programme dans les dépenses de personnel.

Recommandation n° 13 :

La Cour recommande aux responsables de programmes de veiller à la présentation dans les RAP de la situation d'exécution des crédits de personnel.

2.3. Dépassements pour les crédits de personnel et non-respect du plafond d'emplois rémunéré par l'Etat

La reconstitution de la situation d'exécution des crédits-personnel des quatre programmes, à partir des données tirées du SYSBUDGEP et du CAO, est présentée au tableau suivant :

Tableau n°12: Situation d'exécution des dépenses de personnel pour les programmes métiers en 2020

| Nom Programme | Dotation LFI | LFR | Crédits ouverts | Crédits Ordonnancés | Tx d'exécution Dép persl |
|---|---------------|---------------|-----------------|---------------------|--------------------------|
| Gestion ressources douanières et protection de l'économie (2032) | 8 800 909 228 | 8 800 909 228 | 8 800 626 228 | 9 656 769 922 | 109,73% |
| Elaboration des lois de finance et suivi de l'exécution (2035) | 2 104 001 766 | 2 104 001 766 | 2 104 001 766 | 2 564 583 628 | 121,89% |
| Gestion compt. et financ Etat et autres organismes publics (2036) | 4 367 202 747 | 4 367 202 747 | 4 367 202 747 | 3 965 125 601 | 90,79% |
| Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier (2037) | 4 768 626 220 | 4 768 626 220 | 4 768 626 220 | 5 492 120 051 | 115,17% |

Source : Situation d'exécution budgétaire extraite du SYSBUDGEP

Il ressort du tableau que seul le programme 2036 n'a pas exécuté ses crédits-personnel en dépassement avec un taux de réalisation de 90,79%.

S'agissant du Programme 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution budgétaire », un dépassement important de 21,89% est relevé. Pour des crédits ouverts de 2 104 001 766 F CFA, les ordonnancements sont effectués à hauteur de 2 564 583 628 FCFA, soit un dépassement de 460 581 862 F CFA. Cette situation résulte du dépassement sur les plafonds d'emploi rémunéré par l'Etat.

Pour le Responsable 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution du Budget* », cet écart se justifie par la hausse des effectifs au cours de l'année 2020. Les crédits de personnel ont été exécutés pour un effectif de 638 agents alors que les prévisions portaient sur 291 agents. Il ajoute que l'écart est dû à la non prise en charge de certains chapitres dans les prévisions.

La Cour rappelle, qu'en vertu des dispositions de l'article 20 de la LOLF 2020, « toutes les autorisations d'engagement et tous les crédits de paiement ainsi que les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat sont limitatifs. Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. »

Par conséquent, le dépassement sur les crédits de personnel est strictement interdit.

En outre, la Cour considère qu'au regard de l'importance de l'écart sur les effectifs prévisionnels qui constituent des plafonds d'emplois rémunérés, il y a lieu de prendre les dispositions pour paramétrer adéquatement l'exécution des dépenses de personnel dans le SYSBUDGEP.

Le Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* » a également exécuté ses dépenses de personnel avec un dépassement de 15,17% alors que ces dernières constituent des crédits limitatifs conformément à l'article 20 de la LOLF précitée. De même, il est relevé dans le RAP consolidé que sur des autorisations d'emploi en effectif de 1225 dans le PAP, les réalisations s'élèvent à 1288 dans le RAP, soit un écart de 63.

En ce qui concerne le Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'Economie* », la Cour note également un dépassement de 9,73% pour les dépenses de personnel et une différence de 13 agents entre les effectifs enregistrés dans le rapport d'activités de la DGD de 1843 agents et le chiffre mentionné par le RAP 2020, annonçant un total de 1830 agents.

Recommandation n°14 :

La Cour demande au Directeur général du Budget, Responsable du programme 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution du budget* », au Directeur général des Douanes, Responsable du Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'Economie* » et au Directeur général des Impôts et Domaines, Responsable du Programme 2037 « *Gestion de la Fiscalité intérieure et du Foncier* » de veiller au strict respect des dispositions de l'article 20 de la LOLF 2020 relatives aux plafonds d'emplois rémunérés autorisés.

2.4. Niveau des crédits non consommés par programme et par nature économique

Le RAP 2020 présente pour chaque programme l'exécution financière et par nature de dépense. La situation de cette exécution est présentée par le tableau suivant.

Tableau n°13: Taux d'exécution par programme et nature de dépense

| Programme | Titre | Crédits ouverts | Crédits Ordonnancés | Taux d'exécution |
|--|-------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| 2032 "GESTION DES RESSOURCES DOUANIERES ET PROTECTION DE L'ECONOMIE" | | | | |
| Biens et services (3) | | 1 990 875 762 | 1 468 676 866 | 73,77% |
| Transferts courants (4) | | 38 000 000 | 38 000 000 | 100,00% |
| Transferts en capital (6) | | 5 781 000 000 | 3 250 000 000 | 56,22% |
| Total | | 7 809 875 762 | 4 756 676 866 | 60,91% |
| 2035 "ELABORATION DES LOIS DE FINANCES ET SUIVI DE L'EXECUTION" | | | | |
| Biens et services (3) | | 3 304 026 640 | 2 944 280 259 | 89,11% |
| Transferts courants (4) | | 383 550 000 | 383 550 000 | 100,00% |
| Investissements exécutés par Etat (5) | | 2 649 740 844 | 2 220 712 194 | 83,81% |
| Transferts en capital (6) | | 61 683 301 566 | 60 381 636 355 | 97,89% |
| Total | | 68 020 619 050 | 65 930 178 808 | 96,93% |
| 2036 "GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DES AUTRES ORGANISMES PUBLICS" | | | | |
| Biens et services (3) | | 1 910 676 748 | 1 463 660 630 | 76,60% |
| Transferts courants (4) | | 28 500 000 | 28 500 000 | 100,00% |
| Investissements exécutés par Etat (5) | | 1 550 923 655 | 561 100 751 | 36,18% |
| Transferts en capital (6) | | 80 000 000 | 0 | 0,00% |
| Total | | 3 570 100 403 | 2 053 261 381 | 57,51% |
| 2037 "GESTION DE LA FISCALITE INTERIEURE ET DU FONCIER" | | | | |
| Biens et services (3) | | 1 583 306 842 | 1 526 233 417 | 96,40% |
| Transferts courants (4) | | 28 770 000 | 28 770 000 | 100,00% |
| Investissements exécutés par Etat (5) | | 1 502 338 842 | 1 064 317 733 | 70,84% |
| Transferts en capital (6) | | 1 672 500 000 | 1 672 500 000 | 100,00% |
| Total | | 4 786 915 684 | 4 291 821 150 | 89,66% |

Source : SYSBUDGEP/PLR/CAO/CGAF

Il ressort du tableau ci-dessus que seuls les transferts courants ont été exécutés intégralement pour tous les programmes.

Pour le Programme 2036 « *Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics* », les taux de consommation les plus faibles concernent les investissements exécutés par l'Etat et les transferts en capital pour respectivement 36,18% et 0%. L'action I « *Amélioration du cadre de pilotage du Programme* » connaît le taux d'exécution le plus faible en raison des taux importants de crédits non consommés pour les activités liées au PDSAT et à l'informatisation de la DGCPT, pour respectivement pour 73, 29% et 49,38%.

Cette situation est expliquée, selon le RAP 2020 du programme 2036, par entre autres facteurs, « *les difficultés budgétaires relatives au retard dans la mise en place de la Commission des marchés du Ministère qui a induit un démarrage tardif des acquisitions, notamment les appels*

d'offres dont les procédures tirent toujours en longueur, au non-respect des délais d'exécution des prestataires notamment en matière de construction de bâtiment et aux difficultés à scinder les AE pour un marché constitué de plusieurs lots de travaux, ainsi que le report des AE. »

En ce qui concerne le Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'économie* », il enregistre un taux de réalisation de 56,22 % pour les transferts en capital.

Le Programme 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution du budget* » connaît les taux de consommation des crédits les plus élevés pour ces deux catégories de dépenses avec 83,81% pour les investissements exécutés par l'Etat et 97,89% pour les transferts en capital.

Concernant le Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du Foncier* », le taux d'exécution des crédits s'établit à 89,66%, soit des crédits non consommés de 495 094 534 FCFA. Cette situation est essentiellement imputable aux investissements exécutés par l'Etat pour un montant de 438 071 109 FCFA de crédits non consommés qui n'ont pas fait l'objet d'annulation.

Les actions « *Adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale et foncière* » et « *Parachever la transformation digitale* » sont les plus concernées par la faiblesse des niveaux d'exécution avec respectivement 35,25% et 5,21%.

Il importe de noter que le rapport d'activités de la DGID, au titre de la gestion 2020, a relevé plusieurs contraintes impactant sur la performance des structures dont « *l'insuffisance des moyens de déplacement dans plusieurs services de la DGID en l'occurrence la DCAD et la Direction des Grandes Entreprises (DGE) et d'ordinateurs portables de qualité répondant aux spécifications requises pour la Direction des Systèmes d'Information (DSI).* »

CHAPITRE IV : EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE

L'examen des RAP des programmes MFB est effectué sur la base des critères de pertinence, de compréhension, d'exactitude et d'équilibre.

I. Sur la base du critère de pertinence

Selon le critère de pertinence, l'information présentée dans le RAP doit rendre compte des réalisations concrètes et importantes au regard des objectifs.

A cet effet, le RAP doit rappeler de façon exhaustive les objectifs et les actions du Programme tels qu'ils figurent dans le PAP, rendre compte des réalisations mesurables et fournir des indications sur l'efficacité des programmes.

Les résultats de l'analyse des RAP 2020 du point de vue de la pertinence de l'information qu'il fournit sont exposés ci-dessous :

1.1. Reprise dans le RAP des objectifs et actions prévus dans le PAP

Les informations contenues dans le RAP sont pertinentes si elles rappellent les objectifs du Programme tels qu'ils figurent dans le PAP.

Les RAP 2020 des programmes du MFB rappellent systématiquement l'objectif général du MFB et les orientations stratégiques figurant dans les documents de planification (DPPD, LPSD, et PAP).

Cependant, au niveau des programmes, les objectifs prévus dans les PAP ne sont pas intégralement repris dans les RAP ou sont formulés autrement. C'est le cas pour tous les programmes sous revus.

✓ Programme 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier »

Pour ce Programme, les trois objectifs présentés dans le PAP ne sont pas correctement repris dans le RAP.

Il s'y ajoute une différence entre le nombre d'objectifs figurant au PAP et ceux indiqués dans le RAP, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau n°14 : Objectifs prévus dans le PAP et le RAP pour le Programme 2037

| OBJECTIFS DANS LE PAP | OBJECTIFS DANS LE RAP |
|---|---|
| Améliorer la qualité des services rendus aux usagers | Améliorer la qualité des services rendus aux usagers |
| Moderniser l'Administration fiscale | Adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale, domaniale et foncière |
| Réaliser la contribution attendue de la DGID pour le financement du PSE | Parachever la transformation digitale |
| | Renforcer l'efficacité opérationnelle |

Source : PAP et RAP 2020

Des incohérences sont également notées entre le RAP qui rend compte de cinq actions et le PAP faisant état de trois actions.

Le tableau suivant présente les différences dans la présentation des actions figurant au PAP et au RAP.

Tableau n°15 : Formulations des actions dans le PAP et le RAP pour le Programme 2037

| ACTIONS DANS LE PAP | ACTONS DANS LE RAP |
|---|---|
| Améliorer la qualité des services rendus aux usagers | Améliorer la qualité des services rendus aux usagers |
| Modernisation et soutien de l'administration fiscale | Adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale, domaniale et foncière |
| Réalisation de la contribution attendue de la DGID pour le financement du PSE | Parachever la transformation digitale |
| | Mettre en œuvre des procédés de gestion basés sur le renseignement |
| | Renforcer l'efficacité opérationnelle |

Source : PAP et RAP 2020

Recommandation n° 15:

La Cour recommande au responsable du programme 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » de veiller à la concordance entre les objectifs et les actions figurant au Projet annuel de performance et ceux présentés dans le rapport annuel de performance.

✓ **Programme 2035 « *Elaboration des lois de finances et Suivi de l'exécution budgétaire* »**

Pour le programme 2035, le RAP présente l'objectif général du programme qui est d'assurer une meilleure gouvernance de la gestion budgétaire, en vue de la réalisation des objectifs stratégiques de la politique sectorielle.

Néanmoins, les objectifs spécifiques, à savoir, « *améliorer la gouvernance du programme* », « *améliorer la qualité de la prévision budgétaire* », « *Assurer l'exécution intégrale des autorisations parlementaires* » et « *maîtriser la gestion du patrimoine mobilier de l'Etat* » figurant dans le PAP ne sont pas rappelés dans le RAP.

En outre, la reddition sur le cadre de performance ne porte que sur les actions « *élaboration des lois de finances* » et « *suivi de l'exécution* » alors que le programme est structuré en quatre actions. Selon le RAP, les actions « *Pilotage et Support du programme* » et « *Équipement des services et Comptabilité des matières* » sont mesurées par des indicateurs de qualité de service ; raison pour laquelle elles ne sont pas prises en compte par le cadre de performance.

Toutefois, cette situation ne milite pas en faveur d'une reddition complète de l'exécution du programme et ne permet pas d'apprécier les progrès réalisés. En effet, le RAP doit rendre compte de l'exécution du programme à travers l'ensemble des actions mises en place.

✓ **Programme 2032 « Gestion des ressources douanières et protection de l'économie »**

Le RAP 2020 a repris, pour le Programme 2032, les mêmes objectifs figurant au PAP 2020 de la DGD différent de celui annexé au DPPD. D'ailleurs, il renseigne par objectif spécifique, le taux de réalisation de chaque indicateur et précise les cibles, les réalisations et les taux d'atteinte de la cible de ces dernières.

Toutefois, cette présentation diffère de celle du PAP annexé au DPPD, dont le cadre de performance porte sur une seule action « Renforcement des capacités de mobilisation de ressources douanières ». La formulation des actions est identique à celle des objectifs ; ce qui peut prêter à confusion.

En outre, le même constat est relevé s'agissant de la présentation du cadre de performance. Le RAP ne présente que les réalisations en 2019 et 2020, la cible de 2019 et 2020, ainsi qu'une analyse comparée pour les indicateurs en rappelant l'objectif spécifique y relatif. Elle ne donne pas d'indications sur l'action concernée, l'activité, les résultats attendus, la méthodologie de calcul et les références.

La Cour rappelle au Responsable de programme 2032 « Gestion des ressources douanières et protection de l'économie », que le RAP doit rappeler dans le cadre de performance, les objectifs spécifiques prévus dans le PAP et le DPPD pour chaque action.

✓ **Programme 2036 « Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics »**

Le cadre de performance du programme 2036 a bien défini l'objectif spécifique du Programme, les actions à réaliser, les cibles et les indicateurs tant dans le DPPD 2020-2022, le PAP.

Le RAP ne présente dans son cadre de performance que l'objectif spécifique pour quelques indicateurs, les réalisations en 2019 et 2020, la cible de 2019 et 2020, ainsi qu'une analyse comparée. Il ne donne aucune indication sur l'action concernée, les résultats attendus et la méthodologie de calcul.

La Cour constate que l'OS « améliorer le niveau de recouvrement des recettes budgétaires et réduire le délai de traitement des dossiers de dépenses » n'est pas mentionné dans le DPPD 2020-2022.

Par ailleurs, selon le RAP, une bonne partie des indicateurs présentés dans le Projet annuel de Performance n'y sont pas repris. Ceci s'explique par le fait qu'ils ont été créés durant l'année 2020 et, par conséquent, les informations pour 2018 et 2019 sont indisponibles.

La Cour rappelle au Responsable de programme 2036 « Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics » que le RAP doit indiquer dans le cadre de performance, les objectifs spécifiques prévus par action dans le PAP et le DPPD.

Par conséquent, les résultats des indicateurs de performance du programme doivent être renseignés dans des tableaux ayant le même format que ceux figurant dans le PAP.

Recommandation n°16:

La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor, Responsable du Programme 2036 « Gestion financière et comptable de l'Etat et des autres organismes publics » de veiller à ce que :

- *tous les objectifs prévus dans le PAP soient exactement repris dans le RAP ;*
- *les résultats des indicateurs de performance du programme soient renseignés pour chaque action et selon des tableaux organisés de la même façon que pour le PAP.*

1.2. Présentation incomplète des résultats au regard de tous les objectifs et actions des programmes

Les résultats présentés dans les RAP sont incomplets comme l'illustre ceux des programmes 2035 et 2037.

S'agissant du Programme 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution budgétaire* », le cadre de performance présenté dans le RAP ne porte que sur les actions "élaboration des lois de finances" et "suivi de l'exécution" alors que ledit programme est structuré en quatre actions.

De même, pour le Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* », des insuffisances sont notées dans le RAP. En effet, sur les cinq actions inscrites dans le RAP, le compte rendu ne porte que sur les quatre. L'action relative au parachèvement de la transformation digitale n'est pas présentée en dépit de la réalisation des activités relatives à la numérisation et à la centralisation des données cadastrales pour leur sauvegarde et leur sécurisation par la Direction du Cadastre (DCAD).

Par ailleurs, le RAP du Programme 2037 retrace au titre des actions des résultats déjà enregistrés au cours de la gestion 2019. Il s'agit de l'élaboration des textes suivants :

- le projet de loi abrogeant et remplaçant certaines dispositions de la loi n°76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat;
- le projet de loi abrogeant et remplaçant certaines dispositions de la loi n°76-67 du 02 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique ;
- la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

Or, les résultats à présenter dans le RAP doivent porter sur ceux enregistrés au cours de la gestion sous revue.

Recommandation n°17:

La Cour recommande :

- *aux responsables des programmes 2035 « Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution budgétaire » et 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » de présenter dans les RAP les informations sur les résultats obtenus pour chaque action de leurs programmes ;*

-au responsable du programme 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » de veiller à ce que seuls les résultats de la gestion figurent dans le Rapport annuel de performance de l'année considérée.

1.3. Absence d'informations permettant d'apprécier l'efficience des actions

Dans le cadre du budget-programme, l'appréciation de la performance doit s'étendre à l'analyse de l'efficience pour mettre en lien les ressources utilisées par le programme avec les résultats obtenus.

Le canevas d'élaboration des RAP indique que la section 1 intitulée « Exécution financière par action » doit présenter et commenter l'exécution financière par action et grande catégorie de dépense. Ce qui permet au RAP d'informer davantage sur l'utilisation des crédits affectés à une action et un programme pour atteindre les objectifs visés et d'apprécier leur efficience.

Cependant, il convient de remarquer que le RAP 2020 du MFB ne présente que la situation d'exécution financière du Ministère et des programmes en indiquant les dotations initiales, les crédits ouverts, engagés, ordonnancés et pris en charge ainsi que les taux d'exécution par action. Cette présentation est complétée par celle relative à l'exécution financière par catégorie de dépense et par action du programme.

Par ailleurs, le RAP 2020 ne fait pas ressortir le lien entre la performance technique, appréciée sur la base du taux d'exécution des activités par action et programme et la performance financière mesurée par le taux d'exécution (crédits PEC/Crédits ouverts).

La Cour rappelle que le RAP doit contenir des développements sur le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus par les programmes afin d'apprécier l'efficience.

Recommandation n°18 :

La Cour recommande aux Responsables de programmes de retracer dans les rapports annuels de performance les liens entre les ressources financières et les résultats techniques par action.

II. Sur la base du critère de compréhensibilité

Le critère de compréhensibilité signifie que les informations contenues dans le RAP doivent être claires et explicites. Il s'agit de s'assurer que le RAP présente les résultats, explique les écarts et contient les informations relatives aux facteurs ayant une influence sur lesdits résultats.

2.1. Absence de justification d'écarts entre prévisions et réalisations

Il ressort de la revue du RAP 2020, sur la base du critère de compréhensibilité, une absence de justification de certains écarts entre les prévisions et les réalisations.

Les RAP des programmes présentent les prévisions et les réalisations par action et indicateur. Mais, cette présentation n'est pas suivie de comparaison pour relever les écarts.

2.2. Indication des facteurs de contreperformances

Le RAP indique les facteurs internes et externes qui ont influencé l'atteinte des résultats.

Pour le Programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* », certaines réalisations sont présentées dans le RAP de manière à dégager les écarts par rapport aux prévisions et d'en donner les explications.

En effet, selon le RAP 2020, les facteurs internes ayant impacté négativement la réalisation des activités sont, entre autres, les difficultés dans la transmission des demandes de renseignement, le démarrage tardif des missions pour cartographier les surfaces et les lenteurs dans les procédures de marchés publics.

Pour les facteurs externes, il s'agit, en particulier, de la pandémie de la Covid 19, des retards dans les réponses des contribuables et des ponctions sur les crédits.

Cependant, d'autres réalisations y sont relatées sans pour autant que les écarts soient expliqués, comme indiqué dans le tableau n°16 ci-dessous.

Tableau n°16 : Présentation des réalisations dans le RAP

| Indicateurs | Cibles (A) | Réalisation (B) | Comparaison / cible Réalisation | | Explications |
|--|------------|-----------------|---------------------------------|----------------------------|--|
| | | | Ecart (B-A) | Taux d'exécution (100*B/A) | |
| REALISATIONS AVEC EXPLICATIONS SUR LES ECARTS | | | | | |
| Indicateur 2 : Taux de couverture du contrôle fiscal des grandes et moyennes entreprises | 35%/ an | 25%/ an | 10% | 90% | L'écart de 10% entre la cible et la réalisation est dû à la pandémie de la Covid 19. En effet, celle-ci a été à l'origine du ralentissement de l'activité de contrôle surtout celle qui se fait sur place. à cela s'ajoute les difficultés de transmission des demandes de renseignement et les retards notés dans les réponses des contribuables qui n'ont pas non plus favorisés le contrôle sur pièces. |
| Indicateur 7 : Pourcentage de terrains cartographiés | 4 000 ha | 10 335 ha | 6 335ha | 258,37% | L'objectif de 4000 ha a été dépassé de 6335 ha soit un taux de réalisation de 258,37%. cette performance est obtenue grâce à l'acquisition d'un drone. |
| REALISATIONS SANS EXPLICATION SUR LES ECARTS | | | | | |
| Indicateur 1 : Nombre de contribuables régularisés sur la base du renseignement fiscal et du recensement | 100000 | 78000 | -22000 | 78% | Ecart non justifié |
| Indicateur 3 : Taux de réalisation des objectifs de recouvrement des recettes | 100% | 96,9 % | 3,1% | 96,9% | Ecart non justifié |

S'agissant du Programme 2035 « *Elaboration des lois de finances et suivi de l'exécution budgétaire* », les écarts entre les prévisions et les réalisations ne sont pas justifiés, à l'exception du dépassement observé sur les plafonds d'emplois. En effet, selon le RAP, la crise sanitaire et l'affectation de nouveaux agents à la Direction générale du Budget sont les deux facteurs qui

ont influencé, respectivement, le niveau d'exécution du budget de 91,3% contre une cible de 92% et le dépassement de 37 agents constaté sur l'effectif des emplois.

Concernant le Programme 2036 « *Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics* », le RAP 2020 évoque notamment les difficultés budgétaires relatives au retard dans la mise en place de la Commission des marchés du Ministère, le non-respect des délais d'exécution des prestataires et l'annulation de certaines lignes de crédit en cours de gestion budgétaire pour justifier le niveau moyen d'exécution des crédits par action.

S'agissant du Programme 2032, le RAP 2020 expose, d'abord les résultats atteints en termes de réalisations techniques au regard des prévisions du PAP 2020. Il procède ensuite à une comparaison entre les cibles fixées et les réalisations. Les écarts relevés ne sont pas toutefois expliqués.

A titre d'exemple, pour l'action 1 « *Mobilisation optimale des recettes douanières* » dont le taux d'exécution des crédits est de 0,73%, le RAP indique : « *sur le montant des crédits ouverts lors de la LFI 2020, un montant de 2 250 000 000 FCFA a été engagé conformément à la décision de versement n°25716/MFB/DGD/DPL/BPF/bw du 11/11/2020. La prise en charge de ce dossier n'a été effective qu'en 2021 par le biais d'un report.* »

Les insuffisances ci-dessus relevées ne favorisent pas une bonne compréhension et appréciation des résultats.

Recommandation n°19 :

La Cour invite les responsables des programmes 2035 « Elaboration des lois de finances et exécution budgétaire », 2036 « Gestion comptable et financière de l'Etat et des autres organismes publics » et 2037 « Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier » à justifier systématiquement dans le rapport annuel de performance les écarts entre les prévisions et les réalisations.

III. Sur la base du critère d'exactitude

L'information sur la performance doit refléter un niveau d'exactitude approprié et doit être en adéquation avec les faits relatés.

3.1. Absence de mention des méthodes de collecte et de leurs limites dans le RAP

La qualité et la fiabilité des données figurant dans le RAP dépendent de la qualité du système de collecte et d'analyse des données. Par conséquent, le RAP doit fournir des informations sur ce système et présenter les méthodes de collecte et d'analyse.

Il faut noter que pour renseigner les indicateurs de performance, la Cellule d'Etudes et de Planification du Ministère transmet des documents types aux points focaux des programmes. Il s'agit des tableaux relatifs notamment à l'analyse des objectifs et résultats obtenus et l'exécution financière et budgétaire.

Cependant, la Cour note que le RAP 2020 du MFB ne contient pas dans ses développements ou en annexes des indications relatives aux méthodes de collecte et d'analyse des données.

Il faut relever qu'avec la mise en place des contrats d'objectifs et de performances au sein des directions générales qui constituent les programmes métiers, un dispositif de suivi-évaluation est mis en place afin de déterminer les résultats de la mise en œuvre desdits contrats.

Ainsi, en plus du rapport d'évaluation établi chaque année, il est élaboré une matrice de suivi-évaluation qui présente, à partir de questionnaires d'enquête, les résultats, les objectifs spécifiques, les actions, activités et indicateurs. Les programmes 2035, 2036 et 2037 ont produit à la Cour ces documents.

Par ailleurs, les entretiens et questionnaires ont fait ressortir l'absence d'un manuel et l'insuffisance de ressources de qualité dédiées au suivi-évaluation. C'est le cas du Programme 2032.

3.2. Discordances relatives aux indicateurs

Concernant l'exécution financière, le RAP présente des informations quasi-identiques à celles figurant dans les situations d'exécution tirées du SYSBUDGET.

Toutefois, en ce qui concerne la présentation des résultats relatifs aux indicateurs, des incohérences sont notées. En effet, pour un même indicateur, les réalisations présentées pour 2020 diffèrent d'un tableau à l'autre. C'est le cas du Programme 2035 « *Elaboration et Exécution des lois de finances* ».

Le tableau suivant en donne une illustration.

Tableau n°17 : Incohérences relevées dans la présentation des résultats du Programme 2035

| Indicateur | Reference tableau | Données (2020) |
|--|-------------------|----------------|
| Disponibilité du projet de loi de finances 2020 dans le délai requis | Tableau n°4 | 12 oct. 2019 |
| | Tableau n°7 | 14 oct. 2019 |
| | Tableau n°12 | 15 oct. 2019 |
| Nombre d'actes modificatifs | Tableau n°4 | 495 |
| | Tableau n°8 | 484 |
| Taux d'exécution masse salariale | Tableau n°4 | 100,59% |
| | Tableau n°15 | 100,70% |

Source : RAP MFB 2020

IV. Sur la base du critère de l'équilibre des informations

Selon le critère d'équilibre, le RAP doit présenter de manière synthétique les réalisations concourant à l'atteinte de chaque objectif spécifique.

Il doit aussi présenter les activités prévues non réalisées en indiquant les raisons appropriées, et être assorti de références claires aux éléments probants et leurs sources de vérification

L'examen du RAP fait ressortir les constats suivants :

4.1. Présentation détaillée des réalisations techniques sans indication de leur contribution à l'atteinte de l'objectif spécifique

Suivant le canevas élaboré par la Direction générale du Budget et dans sa partie « bilan des réalisations », le RAP 2020 du MFB contient des tableaux qui rendent compte de l'exécution technique.

Pour certains programmes, les réalisations techniques par objectif spécifique et résultat attendu sont exposées. Il s'agit, par exemple, du Programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et Protection de l'économie* ».

Cependant, pour d'autres programmes, le RAP liste, de manière très détaillée, les activités sans mettre en évidence comment leur réalisation a contribué à l'atteinte de l'objectif spécifique rattaché à une action. Le RAP ne diffère pas ainsi d'un rapport d'activités. C'est le cas, par exemple des programmes 2035 et 2037.

Il s'y ajoute que les taux de performance financière et technique des programmes ne sont pas calculés et aucune comparaison en termes de contribution à l'atteinte des résultats et des performances par programme n'est faite.

De même, les actions les plus performantes ne sont pas spécifiquement indiquées dans le RAP et les résultats ne sont pas présentés suivant un classement assurant une lisibilité aisée du niveau de contribution des actions pour l'atteinte des cibles des indicateurs de résultats.

Par ailleurs, il est noté, que pour les programmes 2032 et 2036 ; les principales missions et actions assignées aux responsables d'actions sont déclinées à travers des lettres de mission adossées au plan stratégique 2018-2022 ou à travers des contrats d'objectifs et de performances (COP).

S'agissant du programme 2032 « *Gestion des ressources douanières et protection de l'économie* », chaque année, il est répertorié l'ensemble des actions du programme ainsi que les différents engagements du service des douanes, les met en cohérence à travers des lettres de mission qui sont évaluées à la fin de chaque année.

Cependant, la Cour note que les réalisations issues de ces missions assignées aux responsables d'action ne sont pas prises en compte au niveau des réalisations inscrites dans le cadre de performance du RAP 2032 et ne sont rattachées à aucune action.

Recommandation n°20:

La Cour recommande aux responsables de programmes de veiller à la présentation de la contribution de chaque action à l'atteinte des objectifs spécifiques du Programme.

4.2. Absence d'informations sur les activités non réalisées

Le RAP doit faire état des activités prévues et non réalisées. Mais, il est constaté que le RAP ne fournit pas de manière systématique des informations sur les activités non réalisées.

En effet, une comparaison entre les activités prévues au PAP et celles réalisées montre que des activités importantes ne sont pas exécutées. Le RAP n'en fait pas mention et n'indique pas les raisons qui sont à l'origine de la non-réalisation.

Une analyse par programme permet d'illustrer cette situation.

En effet, pour le Programme 2036, les activités « *Mettre à niveau le système d'information de la DGCPT* » et « *Informatisation DGCPT* », le RAP ne donne aucune information sur leur non-réalisation alors qu'elles sont prioritaires pour la modernisation des services du Trésor et la qualité des données financières à produire par la DGCPT.

Concernant le programme 2037 « *Gestion de la fiscalité intérieure et du foncier* », les activités relatives au « *Projet de transformation des permis d'occuper en titre foncier* » et à « *indemnisations pour expropriations* » ne sont pas réalisées et n'ont pas été justifiées.

Recommandation n°21 :

La Cour recommande aux responsables de programme à renseigner dans le RAP les activités prioritaires prévues et non- réalisées et d'indiquer les raisons de leur non-exécution.

AVIS SUR LES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU MFB- GESTION 2020

L'article 30 alinéa 5 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes (LOCC) ainsi que les dispositions des articles 50 et 71 de la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances (LOLF) habilite la Cour à donner son avis, accompagné de recommandations (...) sur les RAP.

En application des dispositions précitées, la Cour émet le présent avis sur les rapports annuels de performance du Ministère des Finances et du Budget au titre de la gestion 2020.

Cet avis porte sur la qualité du cadre de performance, la situation d'exécution budgétaire et la qualité des rapports annuels de performance des programmes. Il est assorti de recommandations.

1. Sur le cadre de performance des programmes

La Cour estime que le cadre de performance des programmes du MFB, au titre de la gestion 2020, présente plusieurs insuffisances dont :

- le non- respect des canevas de présentation des PAP et RAP ;
- le choix d'indicateurs non assortis de valeurs cibles, impertinents et difficiles à renseigner,
- la non reprise dans le rapport annuel de performance des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance.

Par conséquent, la Cour invite les responsables de programme du MFB à veiller au respect du canevas de présentation des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance et aux choix d'indicateurs assortis de valeurs cibles, pertinents et faciles à renseigner.

2. Sur la situation d'exécution budgétaire présentée dans les RAP

La Cour estime que les situations d'exécution budgétaire manquent de fiabilité au regard des importantes discordances notées entre les différents documents de reddition et de leur incomplétude.

Elle constate par ailleurs que l'exécution budgétaire 2020 est marquée par des dépassements sur les dépenses de personnel et les plafonds d'emplois rémunérés.

Ainsi, *la Cour recommande aux responsables de programme de :*

- *s'assurer de la concordance entre :*
 - *les données prévisionnelles du projet annuel de performance et celles de la loi de finances initiale;*
 - *les données de la loi de finances initiale et celles reprises dans le RAP de l'année ;*
 - *des données figurant dans les différents documents de reddition (RAP, PLR et CAO) ;*

- *veiller à la présentation dans le RAP de la situation d'exécution par action et par catégorie de dépense et de données d'exécution sur la gestion antérieure (N-1) pour faciliter les comparaisons par rapport à la gestion en cours.*
- *veiller à la présentation dans le RAP de la situation d'exécution des crédits de personnel.*

3. Sur la qualité des informations contenues dans les RAP

La Cour considère que la qualité des informations contenues dans les rapports annuels de performance des programmes et du RAP consolidé du MFB doit être améliorée au plan de la pertinence, la compréhensibilité, l'exactitude et l'équilibre. En effet, elle a noté :

- une présentation incomplète des résultats au regard des objectifs et actions des programmes et l'absence d'informations pour apprécier l'efficacité des actions.
- un défaut de justifications des écarts entre les prévisions et les réalisations et d'indications sur les facteurs de contreperformances ;
- des discordances relatives à la présentation des indicateurs et la non indication des limites des méthodes de collecte des données ;
- une présentation détaillée des réalisations techniques sans que leur contribution à l'atteinte de l'objectif spécifique ne soit indiquée²;
- une absence d'informations sur les taux de performance financière et technique des programmes d'informations sur les activités non réalisées.

Au vu de ces insuffisances, la Cour recommande aux responsables de programme de :

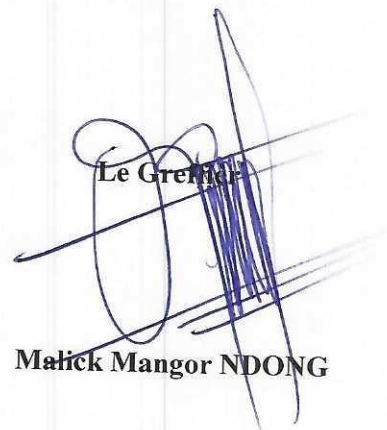
- *veiller à la concordance entre les objectifs et les actions figurant au Projet annuel de performance et ceux présentés dans le rapport annuel de performance (RAP) ;*
- *justifier systématiquement dans le RAP les écarts entre les prévisions et les réalisations ;*
- *retracer dans les RAP les liens entre les ressources financières et les résultats techniques par action ;*
- *veiller à la présentation de la contribution de chaque action à l'atteinte des objectifs spécifiques du Programme ;*
- *renseigner dans le RAP les activités prioritaires prévues et non-réalisées et d'indiquer les raisons de leur non-exécution.*

Le Président de Chambre



Babacar BAKHOUM

Le Greffier



Malick Mangor NDONG

ANNEXES

Annexe n°1 : Prévisions initiale et définitive par programme et par action

| Programmes et actions | Dotations LFI | LFR | ECARTS | Reports | Actes Modificatifs | Crédits ouverts | Variation LFI/Crédits ouverts en valeur absolue et relative | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|----------------|
| P 1011 PILOTAGE, GESTION ET COORDINATION DU MFB | | | | | | | | |
| Aide à la prise de décision | 1 136 448 597 | 826 461 045 | -309 987 552 | 0 | 115 902 200 | 942 363 245 | -194 085 352 | -17,08% |
| Renforcement contrôle des administrations publiques et transparence | 1 482 597 470 | 1 424 654 360 | -57 943 110 | 0 | -164 594 000 | 1 260 060 360 | -222 537 110 | -15,01% |
| Amélioration de la gestion des ressources humaines | 217 368 351 | 201 966 925 | -15 401 426 | 0 | 0 | 201 966 925 | -15 401 426 | -7,09% |
| Amélioration gestion des ressources mat. et com. | 6 123 503 423 | 6 393 264 403 | 269 760 980 | 150 000 000 | 8 445 140 945 | 14 988 405 348 | 8 864 901 925 | 144,77% |
| Améliorer l'informatique du MFB | 1 181 512 313 | 1 593 357 237 | 411 844 924 | 0 | 67 319 678 | 1 660 676 915 | 479 164 602 | 40,56% |
| Renforcement représentation juridique | 17 377 868 | 16 875 533 | -502 335 | 0 | 0 | 16 875 533 | -502 335 | -2,89% |
| TOTAL PROG. 1011 | 10 158 808 022 | 10 456 579 503 | 297 771 481 | 150 000 000 | 8 463 768 823 | 19 070 348 326 | 8 911 540 304 | 87,72% |
| P 2032 GESTION RESSOURCES DOUANIERES ET PROTECTION ECONOMIE | | | | | | | | |
| Coordination du programme | 59 722 200 | 57 284 770 | -2 437 430 | 0 | 0 | 57 284 770 | -2 437 430 | -4,08% |
| Lutte contre la fraude et contribution à l'éco | 1 059 675 705 | 1 033 960 317 | -25 715 388 | 0 | 314 000 000 | 1 347 960 317 | 288 284 612 | 27,20% |
| Mobilisation des ressources optimales | 3 409 038 150 | 2 356 910 915 | -1 052 127 235 | 0 | -59 000 000 | 2 297 910 915 | -1 111 127 235 | -32,59% |
| Contribuer à l'amélioration des affaires | 4 107 907 800 | 4 106 719 760 | -1 188 040 | 0 | 0 | 4 106 719 760 | -1 188 040 | -0,03% |
| TOTAL PROG. 2032 | 8 636 343 855 | 7 554 875 762 | -1 081 468 093 | 0 | 255 000 000 | 7 809 875 762 | -826 468 093 | -9,57% |
| P 2035 ELABORATION DES LOIS DE FINANCES ET SUIVI DE L'EXECUTION | | | | | | | | |
| Elaboration des lois de finances | 945 567 000 | 805 990 682 | -139 576 318 | 52 588 300 | 23 404 191 | 881 983 173 | -63 583 827 | -6,72% |
| Pilotage et support du programme | 3 892 932 820 | 3 500 966 857 | -391 965 963 | 170 415 033 | -491 000 000 | 3 180 381 890 | -712 550 930 | -18,30% |
| Suivi de l'exécution du budget | 21 113 033 515 | 36 054 821 457 | 14 941 787 942 | 10 000 000 000 | 17 569 051 566 | 63 623 873 023 | 42 510 839 508 | 201,35% |
| Equipement des services et comptabilité des matières | 222 867 033 | 204 448 832 | -18 418 201 | 119 932 132 | 10 000 000 | 334 380 964 | 111 513 931 | 50,04% |
| TOTAL PROG. 2035 | 26 174 400 368 | 40 566 227 828 | 14 391 827 460 | 10 342 935 465 | 17 111 455 757 | 68 020 619 050 | 41 846 218 682 | 159,87% |
| P 2036 GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET ORGANISMES PUBLICS | | | | | | | | |
| Amélioration du cadre de pilotage | 2 615 961 033 | 2 642 327 880 | 26 366 847 | 168 017 724 | 0 | 281 034 5604 | 194 384 571 | 7,43% |
| Assurer la gestion | 173 275 376 | 171 722 963 | -1 552 413 | 0 | 0 | 171 722 963 | -1 552 413 | -0,90% |

| | | | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------|
| dynamique de la trésorerie | | | | | | | | |
| Améliorer la qualité des productions comptables et statist | 41 170 400 | 39 094 400 | -2 076 000 | 0 | 0 | 39 094 400 | -2 076 000 | -5,04% |
| Améliorer la gestion budgétaire du secteur public local | 14 279 440 | 13 703 159 | -576 281 | 0 | 0 | 13 703 159 | -576 281 | -4,04% |
| Améliorer la gestion budgétaire | 218 611 245 | 210 045 079 | -8 566 166 | 0 | 80 000 000 | 290 045 079 | 71 433 834 | 32,68% |
| Améliorer la gestion du portefeuille de | 224 041 841 | 245 189 198 | 21 147 357 | 0 | 0 | 245 189 198 | 21 147 357 | 9,44% |
| TOTAL PROG. 2036 | 3 287 339 335 | 3 322 082 679 | 34 743 344 | 168 017 724 | 80 000 000 | 3 570 100 403 | 282 761 068 | 8,60% |
| P 2037 GESTION DE LA FISCALITE INTERIEURE ET DU FONCIER | | | | | | | | |
| Mettre en œuvre des procédés de gestion basés sur le renseignement | 1 728 237 451 | 1 679 476 436 | -48 761 015 | 279 419 291 | 0 | 1 958 895 727 | 230 658 276 | 13,35% |
| Adapter les règles et procédures existantes en matière fiscale foncière | 5 036 630 844 | 6 124 128 448 | 1 087 497 604 | 95 000 000 | -4 333 000 000 | 1 886 128 448 | -3 150 502 396 | -62,55% |
| Parachever la transformation digitale | 592 728 700 | 922 891 509 | 330 162 809 | 0 | 19 000 000 | 941 891 509 | 349 162 809 | 58,91% |
| TOTAL PROG. 2037 | 7 357 596 995 | 8 726 496 393 | 1 368 899 398 | 374 419 291 | -4 314 000 000 | 4 786 915 684 | -2 570 681 311 | -34,94% |
| P 2038 GESTION DU SECTEUR FINANCIER | | | | | | | | |
| Pilotage et support du programme | 264 592 500 | 811 064 440 | 546 471 940 | 0 | 55 000 000 | 866 564 440 | 601 971 940 | 227,51% |
| renforcement rôle secteur financier pour création richesse | 58 441 000 | 44 278 699 | -14 162 301 | 0 | 0 | 44 278 699 | -14 162 301 | -24,23% |
| Promotion de l'inclusion financière | 2 323 241 919 | 2 316 958 150 | -6 283 769 | 200 000 000 | 14 500 000 | 2 531 458 150 | 208 216 231 | 8,96% |
| TOTAL PROG. 2038 | 2 646 275 419 | 3 172 301 289 | 526 025 870 | 200 000 000 | 69 500 000 | 3 442 301 289 | 796 025 870 | 30,08% |
| Total Prévisions budes MFB (Hors CST) | 58 260 763 994 | 73 798 563 454 | 15 537 799 460 | 11 235 372 480 | 21 665 724 580 | 106 700 160 514 | 48 439 396 520 | 83,14% |

Source : Cour des comptes à partir du SYSBUDGET

f
h

LISTE DES TABLEAUX

| Tableau | Page |
|---------|------|
| N°1 | 12 |
| N°2 | 19 |
| N°3 | 19 |
| N°4 | 21 |
| N°5 | 23 |
| N°6 | 24 |
| N°7 | 26 |
| N°8 | 27 |
| N°9 | 27 |
| N°11 | 28 |
| N°12 | 30 |
| N°13 | 32 |
| N°14 | 33 |
| N°15 | 35 |
| N°16 | 36 |
| N°17 | 40 |
| N°18 | 42 |
| | |

7

4

LISTE DES RECOMMANDATIONS

| Recommandation | Page |
|----------------|------|
| N°1 | 15 |
| N°2 | 16 |
| N°3 | 17 |
| N°4 | 18 |
| N°5 | 21 |
| N°6 | 22 |
| N°7 | 22 |
| N°8 | 24 |
| N°9 | 25 |
| N°10 | 27 |
| N°11 | 31 |
| N°12 | 31 |
| N°13 | 32 |
| N°14 | 33 |
| N°15 | 37 |
| N°16 | 39 |
| N°17 | 39 |
| N°18 | 40 |
| N°19 | 42 |
| N°20 | 44 |
| N°21 | 45 |

