



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple-Un But-Une Foi



COUR DES COMPTES

CHAMBRE DES AFFAIRES
BUDGETAIRES ET FINANCIERES

N° 00029 CC/CABF/G

Date : 18/07/21

CONFIDENTIEL

RAPPORT DEFINITIF

AUDIT D'ATTESTATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU MINISTERE DE LA JUSTICE 2018 – 2019

Rapporteurs :

M. Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire
M. Adiyatoulaye GUEYE, Conseiller

Avec l'assistance de :

Mme Fatou NIANG,
MM. Towall Amrou SOW et Edmond Tidiakh KAMA, Assistants de vérification

Juillet 2021

TABLE DES MATIERES

SIGLES & ABREVIATIONS	4
AVERTISSEMENT	5
DELIBERE	6
I. PRESENTATION DU MINISTERE DE LA JUSTICE (MJ) ET DES PROGRAMMES	11
1.1. Présentation du MJ	11
1.2. Cartographie des programmes du MJ	11
1.3. Nomination des responsables de programmes	13
II. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE	15
2.1. Programmation budgétaire des dépenses par nature et par programme	15
2.1.1. Prévisions toujours rectifiées durant la période sous revue	15
2.1.2. Part prépondérante des dépenses de personnel et faiblesse des dépenses d'investissement	16
2.1.3. Programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » absorbent presque 80% du budget	16
2.2. Exécution budgétaire en 2018	17
2.2.1. Consommation des crédits de personnel	17
2.2.2. Exécution des dépenses de fonctionnement	17
2.2.2.1. Importance des crédits disponibles en fin de gestion	17
2.2.2.2. Part prépondérante du Programme « Administration pénitentiaire » dans les dépenses de fonctionnement du MJ	19
2.2.2.3. Inscription inappropriée des crédits de fonctionnement du Centre de Formation judiciaire	20
2.2.3. Exécution des dépenses d'investissement	20
2.2.3.1. Faiblesse des taux de consommation des crédits d'investissement	21
2.3. Exécution budgétaire en 2019	22
2.3.1. Consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement	23
2.3.2. Absence de situation d'exécution des dépenses de personnel	26
2.3.3. Discordances entre les données figurant dans la situation du SIGFIP et celles indiquées dans le RAP	27
3.1. Analyse du dispositif de suivi-évaluation	29
3.1.1. Procédures de suivi-évaluation non formalisées	29
3.1.2. Moyens limités dédiés au suivi-évaluation	30
3.2. Mesure de la performance	30
3.2.1. Relative stabilité du cadre de performance de 2018 à 2019	31

3.2.1.1.	Programme « Justice judiciaire »	31
3.2.1.2.	Programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs »	32
3.2.1.3.	Programme « Administration pénitentiaire »	34
3.2.1.4.	Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative »	35
3.2.1.5.	Programme « Bonne gouvernance et Droits humains »	36
3.2.2.	Insuffisances dans la formulation et le choix des indicateurs	38
3.2.2.1.	Choix problématique d'indicateurs	38
3.2.2.2.	Absence d'indicateurs pertinents sur l'efficacité de la justice	42
3.2.2.3.	Rareté des indicateurs de résultats	45
3.2.3.	Renseignement incomplet et indicateurs non assortis de cibles	45
IV.	EXAMEN DES RAP 2018 et 2019	47
4.1.	Observations d'ordre général	47
4.1.1.	Retard dans la production des RAP	47
4.1.2.	Absence de mesure de l'efficacité des actions	47
4.1.2.1.	Non-respect de la logique de chaîne de résultat	48
4.1.2.2.	Activités prévues dans les PTA mais omises dans les rapports d'activités	49
4.1.3.	Absence d'informations sur le coût réel de chaque action	49
4.2.	Appréciation des RAP	50
4.2.1.	Sur la base du critère de pertinence	50
4.2.1.1.	Différence dans la formulation des objectifs	50
4.2.1.2.	Performances des programmes non renseignées dans les RAP	51
4.2.1.3.	Défaut d'évaluation de la contribution de chaque programme à l'atteinte des résultats prioritaires	52
4.2.1.4.	Reddition incomplète sur le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus	53
4.2.2.	Sur la base du critère de compréhensibilité	54
4.2.2.1.	Description sommaire des politiques et programmes mis en œuvre	54
4.2.2.2.	Absence de comparaison systématique entre les prévisions et les réalisations	55
4.2.2.3.	Facteurs ayant influencé l'atteinte des résultats présentés	56
4.2.3.	Sur la base du critère d'exactitude	57
4.2.3.1.	Méthodes de collecte et leurs limites ne figurent pas dans les RAP	57
4.2.3.2.	Données incohérentes susceptibles d'induire le lecteur en erreur	58
4.2.4.	Sur la base du critère de l'équilibre des informations	60
4.2.4.1.	Absence d'un tableau synthétisant les réalisations financières et techniques	61
4.2.4.2.	Absence d'informations sur les activités non réalisées	61

4.2.4.3.	Justification insuffisante des réalisations	61
V.	AVIS DE LA COUR SUR LES RAP 2018 ET 2019 DU MJ ET RECOMMANDATIONS	62
5.1.	Sur la situation d'exécution budgétaire présentée dans les RAP	63
5.2.	Sur le cadre de suivi de la performance	64
5.3.	Sur l'appréciation des RAP suivant les critères prédéfinis	65
	Liste des tableaux	68
	Liste des graphiques	70

SIGLES & ABREVIATIONS

AE : Autorisation d'Engagement
BEX : Bureau d'Exécution des Peines
CESPE : Cellule d'Etudes statistiques-Planification et Evaluation
CFJ : Centre de Formation judiciaire
CGE : Cellule Genre et de l'Equité
CNMC : Commission nationale de Médiation et de Conciliation
CNLTP : Cellule nationale de Lutte contre la Traite des Personnes
COF : Contrôleur des Opérations financières
CS : Centre de Sauvegarde

DACG : Direction des Affaires criminelles et des Grâces
DACS : Direction des Affaires civiles et du Sceau
DAGE : Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
DAP : Direction de l'Administration pénitentiaire
DCPJAE : Direction des Constructions des Palais de Justice et autres Edifices
DDASJ : Direction de la Dématérialisation et de l'Automatisation des Services judiciaires

DDH : Direction des Droits humains
DESPS : Direction de l'Éducation surveillée et de la Protection sociale
DJPPAD : Direction de la Justice de Proximité et de la Promotion de l'Accès au Droit
DPBG : Direction de la Promotion de la bonne Gouvernance
DPPD : Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses
ENAP : Ecole nationale d'Administration pénitentiaire
IGAJ : Inspection générale de l'Administration de la Justice
IRAP : Inspection régionale de l'Administration pénitentiaire
LPS : Lettre de Politique sectorielle
MA : Maison d'Arrêt
MAC : Maison d'Arrêt et de Correction
MJ : Ministère de la Justice
ONLPL : Observateur national des Lieux de Privation de Liberté (ONLPL)
ODD : Objectifs de Développement durable
PAP : Projet annuel de Performance
PSE : Plan Sénégal émergent
PTA : Plan de Travail annuel
RAC : Revue annuelle conjointe
RAP : Rapport annuel de Performance
RPROG : Responsable de Programme
SIGFIP : Système intégré de Gestion des Finances publiques
SIGIF : Système intégré de Gestion de l'Information financière
SIGDAP : Système intégré de Gestion de la Direction de l'Administration pénitentiaire
TGI : Tribunal de grande Instance
TI : Tribunal d'Instance
TT : Tribunal du Travail

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 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 interpellées par les différentes constatations et observations contenues dans le rapport provisoire.

Ce rapport définitif est communiqué aux contrôlés et fera l'objet d'une publication conformément aux dispositions de l'article 3 de la LOCC et du point 6.7 du LOI n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de Transparence dans la Gestion des Finances publiques.



DELIBERE

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

Il a été 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 précitée, par la Chambre des Affaires budgétaires et financières en sa séance du 16 juillet 2021.

Etaient présents :

Monsieur Babacar BAKHOUM, Président de chambre ;

Monsieur Mamadou DJITE, Conseiller maître ;

Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire, rapporteur ;

Monsieur Papa Gallo LAKH, Conseiller référendaire ;

Madame Khady Ndao DIAGNE, Conseillère référendaire ;

Monsieur Abdoulaye SECK, Conseiller ;

Monsieur Oumar KA, Conseiller ;

Monsieur Cheikh GOUMBALA, Conseiller ;

Monsieur Ibrahima GAYE, Conseiller ;

Monsieur Jean Christophe DIATTA, Conseiller ;

Maître Malick Mangor NDONG, Greffier.

INTRODUCTION

- **Contexte et justification**

L'Etat du Sénégal, par la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances (LOLF) modifiée, a transposé la directive n° 06-2009 CM-UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances portant sur le même objet. 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.

Ainsi, la répartition des crédits budgétaires entre les différents ministères est effectuée sur la base de programmes. L'article 12 de la LOLF 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.* » Ces crédits sont présentés dans un projet annuel de performance (PAP) et leur utilisation doit faire l'objet d'un compte rendu d'exécution dans un rapport annuel de performance (RAP).

Ce nouveau dispositif s'accompagne de l'élargissement des compétences de la Cour des Comptes qui doit émettre des avis sur les RAP qui sont annexés au projet de loi de règlement.

Pour se préparer à cet exercice, la Cour a décidé d'effectuer des missions pilotes d'audit d'attestation de performance des programmes des ministères test ayant utilisé l'approche budget-programme.

Après un premier audit portant sur les programmes du Ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD), le Ministère de la Justice (MJ) a été choisi pour la présente mission.

- **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.

En vertu des dispositions 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 de l'arrêté n°002 du 14 janvier 2020 fixant le programme de contrôle de l'année 2020, Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, conseiller référendaire et Adiyatoulaye GUEYE, conseiller, ont été désignés, par ordonnance n°02/2020/CC/CABF du 12 février 2020 modifiée pour rapporter le dossier relatif à l'audit d'attestation de performance des programmes du Ministère de la Justice au titre des gestions 2018 et 2019, avec l'assistance de Madame DIOUF Fatou NIANG, Messieurs Edmond Tidiakh KAMA et Towall Amrou SOW, vérificateurs.

- **Objectifs et critères d'audit**

Le présent audit a pour objectif d'examiner les rapports annuels de performance (RAP) des programmes du MJ sur la base de critères d'appréciation prédéfinis suivants :

- critère de la pertinence : les informations présentées dans le RAP rendent compte exhaustivement des réalisations concrètes et importantes au regard des objectifs à travers des indicateurs de performance pertinents ;
- critère de la compréhensibilité : les informations contenues dans le RAP sont claires et explicites et ledit rapport contient toutes les données susceptibles de le rendre compréhensible ;
- critère de l'exactitude : les informations présentées dans le RAP reflètent un niveau d'exactitude approprié et sont en adéquation avec les faits relatés ;
- critère de l'équilibre des informations : le RAP présente des informations vérifiables sur toutes les réalisations et les non réalisations.

- **Portée de l'audit**

L'audit, qui couvre les gestions 2018 et 2019 du MJ, porte sur :

- la situation d'exécution du budget ;
- le cadre de performance du Ministère, notamment le système de collecte des données, la pertinence et la fiabilité des indicateurs ainsi que le dispositif d'élaboration et de validation des rapports de performance ;
- l'appréciation des informations présentées dans les RAP sur la base des critères de pertinence, de compréhensibilité, d'exactitude et d'équilibre.

Sont exclus du champ de l'audit, les aspects liés à l'analyse du dispositif de contrôle interne et de contrôle de gestion, la qualité des procédures comptables sur lesquels la Cour est appelée à émettre également un avis.

Ce dispositif de contrôle interne et de contrôle de gestion n'est pas encore mis en place au sein du Ministère de la Justice. Il en est de même des procédures comptables.

• Méthodologie et difficultés rencontrées

✓ Normes et procédures utilisées

Les travaux d'audit ont été réalisés 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 d'ouverture en présence du Secrétaire général, du Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement et du Responsable de la CESPE ;
- revue et exploitation de la documentation pertinente (LPS 2018-2022, DPPD, RAP, rapports d'activité des différentes directions, plans de travail annuels (PTA), situations d'exécution budgétaire, lois de finances, actes modificatifs ...)
- entretiens avec les responsables de programmes et des différentes directions centrales impliquées ans l'exécution des quatre programmes du Ministère ;
- envoi et exploitation d'un questionnaire adressé aux responsables suivi-évaluation ;
- élaboration et validation du plan de mission ;
- collecte des éléments probants ;
- élaboration et révision qualité des feuilles de synthèse des constats et des grilles d'évaluation ;
- organisation d'une séance de restitution avec le Secrétaire général et les responsables de programme pour échanger sur les constatations préliminaires de l'audit ;
- adoption du rapport et transmission aux contrôlés pour recueillir leurs observations;
- élaboration du rapport définitif.

✓ Limites du contrôle

La démarche méthodologique de la Cour pour exprimer son avis est essentiellement basée sur le rapprochement du contenu des PAP en termes d'objectifs poursuivis, de cibles, de résultats attendus et d'indicateurs de performance par action, avec les résultats constatés dans les RAP. Cette comparaison permet d'analyser les écarts entre les objectifs et les résultats et, en définitive, de proposer les ajustements nécessaires par la prise d'actions correctrices.

Cependant, le MJ n'a pas mis à la disposition de la Cour les PAP de 2018 et de 2019. Selon le Responsable de la Cellule des Etudes statistiques-Planification et Evaluation (CESPE), le Ministère a saisi les données du PAP 2019 directement dans le SIGIF dans le cadre de la phase test du budget programme.

Ainsi, en l'absence du PAP 2018 et 2019, l'équipe de mission s'est limitée aux documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et aux PTA qui contiennent les actions,

CONFIDENTIEL

objectifs, indicateurs et résultats attendus pour chaque programme afin de comparer leurs prévisions aux réalisations figurant dans les RAP qui ont servi de documents de base pour la revue annuelle conjointe (RAC) pour les gestions 2018 et 2019.

- **Plan du rapport**

Le présent rapport est articulé autour des points suivants :

- Présentation du Ministère de la Justice et des programmes ;
- Analyse de la situation d'exécution budgétaire en 2018 et 2019 ;
- Examen du cadre de performance ;
- Examen des RAP.



I. PRESENTATION DU MINISTERE DE LA JUSTICE (MJ) ET DES PROGRAMMES

1.1. Présentation du MJ

L'article premier du décret n°2017-1568 du 13 septembre 2017 dispose : « le Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat dans le domaine de la justice notamment l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice ainsi qu'en matière d'éducation surveillée. (...) Il est chargé de l'administration pénitentiaire. (...)

Il veille à la cohérence, à la légalité et à l'application de tous les textes comportant des dispositions en matière pénale ou civile. »

Suivant le décret n° 2018-1070 du 30 mai 2018 relatif à son organisation, le MJ comprend le cabinet et les services rattachés, le secrétariat général et les directions suivantes :

- Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACCS) ;
- Direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG) ;
- Direction des Services judiciaires (DSJ) ;
- Direction de l'Education surveillée et de la Protection sociale (DESPS) ;
- Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) ;
- Direction de la Justice de Proximité et de la Promotion de l'Accès au Droit (DJPPAD) ;
- Direction des Droits humains (DDH) ;
- Direction des Constructions des Palais de Justice et autres Edifices (DCPJAE) ;
- Direction de la Dématérialisation et de l'Automatisation des Services judiciaires (DDASJ) ;
- Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE).

Le décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 portant répartition des services de l'Etat prévoit, en outre, la Direction de la Promotion de la bonne Gouvernance (DPBG) et la Direction du Suivi et de l'Evaluation des Politiques de bonne Gouvernance (DSEPBG).

1.2. Cartographie des programmes du MJ

Selon la LPS 2018-2022, l'objectif poursuivi par le MJ est d'améliorer l'accès, la qualité et l'efficacité de la justice.

Cet objectif global est décliné en cinq objectifs spécifiques :

- OS 1 : Améliorer l'accès et l'efficacité de la justice judiciaire ;
- OS 2 : Améliorer l'efficacité et la qualité de la détention ;
- OS 3 : Renforcer la protection des mineurs ;
- OS 4 : Améliorer la gouvernance du service public de la Justice ;
- OS 5 : Consolider la promotion des droits humains et les modes de régulation et de gestion des affaires publiques.

A chacun de ces objectifs correspond un programme. De quatre (4) en 2018, les programmes du MJ sont passés à cinq (5) en 2019. Ces programmes sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n°1 : Objectifs, actions, activités et résultats attendus des Programmes du MJ

Programme	Objectif	Actions et Résultats	Activités et services concernées
Pilotage, coordination et gestion administrative (1004)	Améliorer la gouvernance du secteur à travers le renforcement des fonctions de support et de soutien	<ul style="list-style-type: none"> • Actions : <ul style="list-style-type: none"> - Action 1 : Pilotage stratégique et opérationnel ; - Action 2 : Gestion des RH et formation ; - Action 3 : Droits humains et genre. • Résultats attendus : <ul style="list-style-type: none"> - La gouvernance du service public de la Justice améliorée ; - La formation des personnels non judiciaires renforcée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principales activités : <ul style="list-style-type: none"> - Activités normatives ; - Évaluation, contrôle ; - Études et recherches ; - Gestion de l'administration centrale ; - Communication. • Comprend toutes les fonctions transversales devant venir en appui aux directions sous-sectorielles. • Structures concernées : ensemble des directions et services dont les compétences sont d'intérêt commun pour le Ministère (IGAJ, DAGE, CFJ, DCPJAE).
Justice judiciaire (2014)	Améliorer l'accès et l'efficacité de la justice judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> • Actions : <ul style="list-style-type: none"> - Action 1 : Accès au droit et à la justice - Action 2 : Efficacité de la justice judiciaire • Résultats attendus <ul style="list-style-type: none"> - Efficacité de la justice judiciaire améliorée ; - Accès au droit et à la justice, renforcé 	<ul style="list-style-type: none"> • Traite des questions relatives à l'indépendance des juges, à l'efficacité de la justice au service de tous les citoyens (qu'elle soit civile, commerciale, sociale, administrative ou pénale, ou encore juvénile). • Structures concernées : <ul style="list-style-type: none"> - Direction des Services judiciaires(DSJ) ; - Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACS) ; - Direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG) ; - Direction de la dématérialisation et de l'automatisation des services judiciaires (DDASJ) ; - et les juridictions.
Administration pénitentiaire (2015)	Mettre en place un programme d'amélioration des conditions de détention qui met en particulier l'accent sur la promotion des droits des détenus et la réinsertion sociale.	<p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Action 1 : Qualité de la détention et conditions de préparation à la réinsertion des détenus ; - Action 2 : Conditions de travail et de performance de l'administration pénitentiaire. <p>Résultats attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualité de la détention et des conditions de préparation à la réinsertion améliorées ; - Conditions de travail et de performance de l'AP sont améliorées 	<ul style="list-style-type: none"> • Traite des questions relatives à la garde et au contrôle des personnes placées sous-main de justice, à l'entretien au quotidien des détenus, à l'accompagnement et à la réinsertion des personnes condamnées. • Structures concernées : <ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) ; - Ecole nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP)

<p>Education surveillée et protection sociale de l'enfant (2016)</p>	<p>Participer à la protection d'un maillon faible de la chaîne sociale, en l'occurrence, l'enfant en difficulté et/ou en conflit avec la loi.</p>	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Action 1</u> : Justice juvénile - <u>Action 2</u> : Vie du mineur en danger et/ou en conflit avec la loi. <p><u>Résultats attendus :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge spécifique des mineurs dans le cadre judiciaire renforcée. - Le dispositif de prise en charge du mineur en danger et en conflit avec la loi, renforcé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traite des questions relatives à la mise en œuvre de la justice des mineurs, dont les règles sont largement dérogoratoires au droit commun, et qui couvre le traitement de la délinquance mais aussi la protection des mineurs en danger, victimes ou témoins (prévention, suivi sur mandat judiciaire, enquêtes, hébergement et prise en charge dans des centres spécialisés) • <u>Structures concernées :</u> <ul style="list-style-type: none"> - La Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale (DESPPS) ; - les inspections régionales.
<p>Bonne gouvernance et droits humains (2100)</p> <p>NB : (ce programme n'existait pas en 2018)</p>	<p>Promouvoir l'État de droit et la gestion vertueuse des ressources publiques à travers notamment l'alignement de la structure des dépenses publiques sur les priorités de développement et la promotion de l'éthique, de la transparence et de la reddition des comptes ainsi que l'efficacité de la dépense publique.</p>	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Action 1</u> : Bonne gouvernance - <u>Action 2</u> : Droits humains et genre <p><u>Résultats attendus :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Application des règles et principes de bonne gouvernance dans tous les secteurs du développement est renforcée ; - Les droits humains et genre sont mieux pris en compte. 	<p><u>Traite des questions relatives à :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La promotion de l'État de droit, des droits humains, de la gestion vertueuse des ressources publiques ; - La promotion des cadres fonctionnels de dialogue sur les politiques publiques ; - L'appui à l'application des principes et règles de bonne gouvernance ; - L'éducation et la communication sociale sur la bonne gouvernance ; - Le suivi et l'évaluation de la gouvernance ; <p><u>Structures concernées :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La Direction des Droits humains (DDH) ; - L'Observatoire national des Lieux de Privation de Liberté (ONLPL) ; - La Cellule nationale de lutte contre la traite des personnes (CNLTP) ; - La Cellule Genre et de l'Equité (CGE) ; - La Direction de la Promotion de la bonne Gouvernance (DPBG) ; - la Direction du Suivi et de l'Evaluation des Politiques de bonne Gouvernance (DSEPPG).

CONFIDENTIEL

1.3. Nomination des responsables de programmes

Pour les gestions 2018 et 2019, les responsables des cinq programmes du MJ n'étaient pas encore nommés. Ce n'est qu'en 2020 que les responsables de programmes (RPROG) ainsi que le Coordonnateur, Secrétaire général du Ministère, ont été nommés par l'arrêté n°011720 du 14 juillet 2020 du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Le tableau ci-dessus indique, pour chaque programme, le responsable désigné.

Tableau n°2 : Liste des responsables de programmes

Programmes	RPROG
1004 : Pilotage, coordination et gestion administrative	Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement
2014 : Justice judiciaire	Directeur des Services judiciaires
2015 : Education Surveillée et Protection judiciaire de l'enfant	Directeur de l'Éducation surveillée et de la Protection sociale
2016 : Administration pénitentiaire	Directeur de l'Administration pénitentiaire
2010 : Bonne gouvernance et droits humains	Directeur du Suivi-Evaluation des politiques de bonne gouvernance

II. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE

L'analyse de la situation d'exécution budgétaire doit permettre de s'assurer que l'exécution a été conforme aux prévisions.

Pour l'année 2018, les documents mis à la disposition de l'équipe n'ont pas détaillé les dotations des programmes par action et activité. Ainsi, l'analyse de la situation d'exécution budgétaire a porté sur la répartition des natures de dépenses par programme.

Pour ce faire, il a été procédé d'abord à une présentation des constats sur les prévisions budgétaires avant de décrire pour chaque gestion la situation d'exécution budgétaire par programme et par nature de dépense.

2.1. Programmation budgétaire des dépenses par nature et par programme

L'analyse des prévisions budgétaires en 2018 et en 2019 fait ressortir les constats suivants.

2.1.1. Prévisions toujours rectifiées durant la période sous revue

Pour la gestion 2018, la dotation initiale de crédits s'établit à 39 416 629 480 FCFA, dont 77,51% destinés aux dépenses ordinaires et 22,49% aux dépenses d'investissement.

La loi des finances rectificative (LFR) n°2018-24 du 06 juillet 2018 a porté les crédits de la gestion à 42 511 402 521 FCFA, soit une augmentation de 3 094 773 041 FCFA.

Concernant la gestion 2019, la loi n° 2018-29 du 19 décembre 2018 a arrêté le budget du Ministère à un montant total de 41 191 255 944 FCFA. Les LFR (loi n° 2019-13 du 08 juillet 2019 et loi n°2019-15 du 22 novembre 2019) ont revu à la hausse le budget du Ministère en le portant à 42 927 128 858 FCFA.

Le tableau n° 03 suivant retrace l'évolution annuelle des crédits durant la période sous revue.

Tableau n°3 : Crédits initiaux et crédits définitifs des gestions 2018 et 2019

En FCFA

Titres	Années LFI / LFR	2018		2019		
		LFI	LFR	LFI	LFR1	LFR2
Titre 2: Dépenses de personnel		19 957 258 480	25 489 058 480	22 208 071 824	22 227 899 864	22 227 899 864
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement hors personnel hors transfert		8 193 609 000	8 240 108 585	8 203 422 120	8 826 969 875	8 814 969 875
Titre 4: Transferts courants		2 399 762 000	2 383 762 000	2 629 762 000	3 262 060 549	3 271 360 549
Total dépenses ordinaires (2+3+4)		30 550 629 480	36 112 929 065	33 041 255 944	34 316 930 288	34 314 230 288
Titre 5: Investissements exécutés par Etat		7 766 000 000*	5 298 473 456	7 000 000 000*	7 836 293 549	7 912 898 570
Titre 6: transferts en capital		1 100 000 000	1 100 000 000	1 150 000 000	950 000 000	700 000 000
Total Investissement		8 866 000 000	6 398 473 456	8 150 000 000	8 786 293 549	8 612 898 570
Total général		39 416 629 480	42 511 402 521	41 191 255 944	43 103 223 837	42 927 128 858

Source : LFI et LFR 2019

* Les ressources externes y sont intégrées.

En 2018 et en 2019, les crédits du MJ ont fait l'objet de modifications dans le cadre des lois de finances rectificatives.

La hausse notée en 2018 s'explique essentiellement par l'accroissement des dépenses de personnel (+5 531 800 000 FCFA) et la réduction des crédits affectés aux investissements exécutés par l'Etat (-2 467 526 544 FCFA).

Pour l'année 2019, les modifications apportées par la LFR ont eu pour effet d'accroître les dépenses de transfert (641 598 549 FCFA), les dépenses de fonctionnement (611 547 755 FCFA) et les investissements exécutés par l'Etat (912 898 570 FCFA) alors que les transferts en capital ont été réduits de 350 000 000 FCFA.

2.1.2. Part prépondérante des dépenses de personnel et faiblesse des dépenses d'investissement

En 2018, les crédits destinés aux dépenses de personnel constituent 59,96% des crédits définitifs, contre 15,05% pour les crédits d'investissement.

Pour la gestion 2019, ces crédits représentent 51,78 % des crédits du budget du Ministère même si leur volume a baissé de 12,79 % par rapport à 2018. La part des crédits destinés aux dépenses d'investissement a relativement augmenté durant cette gestion pour s'établir à 20,06%. En effet, ces crédits sont passés de 6 398 473 456 FCFA à 8 612 898 570 F CFA, soit une augmentation de 34, 61%.

Cependant, les crédits affectés aux dépenses d'investissement représentent en moyenne 17,60%, ce qui confirme la prépondérance des dépenses ordinaires (personnel, fonctionnement et transferts courants).

2.1.3. Programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » absorbent presque 80% du budget

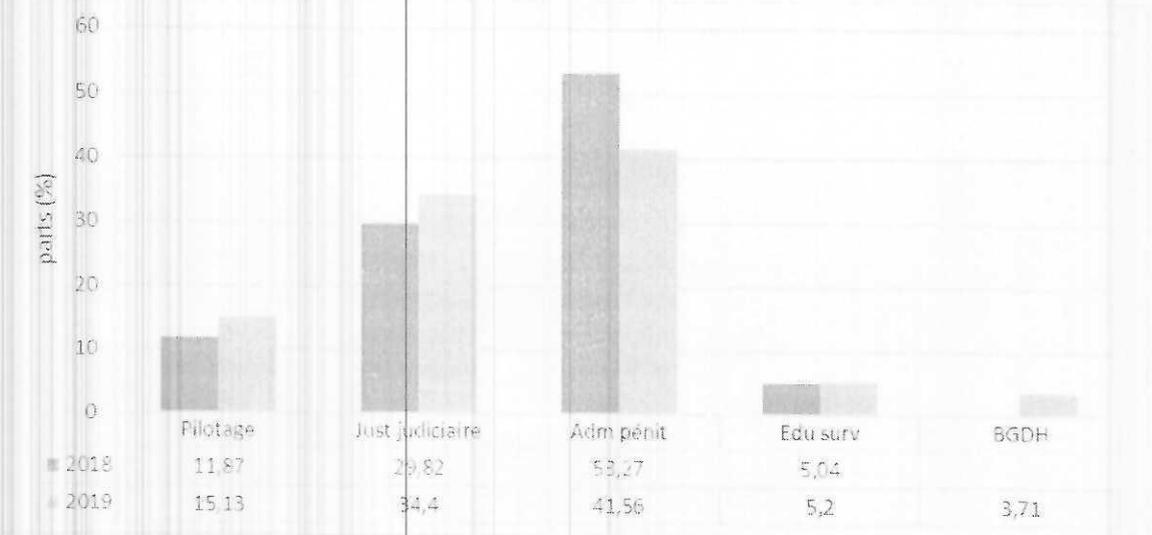
L'analyse du budget par programme fait ressortir que les programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » consomment respectivement 29,82% et 53,27% du budget du MJ soit une part cumulée de 83,19% en 2018.

Pour l'Administration pénitentiaire, cette situation s'explique, entre autres, par l'augmentation des crédits affectés à la prise en charge des détenus dont la prime alimentaire journalière est passée de 1000 FCFA en 2017 à 1023 FCFA pour un effectif réel de 11 014 pensionnaires, soit 4 112 572 530 FCFA. Néanmoins, la part globale de ce programme diminue en 2019 avec une baisse d'environ 12 points comparativement à l'année précédente.

Concernant le programme « Justice judiciaire », sa part dans le budget du ministère s'explique par l'importance des crédits destinés aux dépenses de personnel.

Par ailleurs, les autres programmes ont vu leur part dans le budget du Ministère passer de 16,81% en 2018 à 24,04% en 2019, soit une hausse de 7,23 points.

Graphique n°1 : Parts des différents programmes dans le budget du MJ



2.2. Exécution budgétaire en 2018

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2018 porte successivement sur les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

2.2.1. Consommation des crédits de personnel

D'une dotation initiale de 19 957 258 480 FCFA, le montant des dépenses de personnel a été porté à 25 489 058 480 FCFA par la LFR n°2018-24 du 06 juillet 2018, soit une hausse de 5 531 800 000 FCFA.

Cependant, à l'exécution, selon les données du compte administratif de l'ordonnateur, le montant des crédits disponibles pour les dépenses de personnel est de 5 466 267 682 FCFA, soit 21,44% desdits crédits.

Le DAGE explique les modifications de crédits à travers la LFR par la nécessité de mettre en œuvre les promesses du Gouvernement au SYTJUST de payer les primes allouées au personnel des juridictions et de l'administration centrale du MJ. L'accord n'ayant pas été finalisé, les montants inscrits dans la LFR n'ont pas été payés.

2.2.2. Exécution des dépenses de fonctionnement

L'analyse de la consommation est faite sur la base des engagements des crédits puisqu'en 2018, la fonction d'ordonnateur n'était pas encore déléguée. Ainsi, les directeurs de l'Administration pénitentiaire et de l'Education surveillée étaient administrateurs des crédits de leurs budgets alors qu'au niveau central, le DAGE assurait les fonctions d'administrateurs des crédits du MJ pour les dépenses de fonctionnement.

L'exécution des dépenses de fonctionnement en 2018 est essentiellement marquée par l'importance des montants disponibles en fin de gestion et la part prépondérante du Programme « Administration pénitentiaire » dans les crédits consommés.

2.2.2.1. Importance des crédits disponibles en fin de gestion

Le budget 2018 du Ministère, hors personnel, déterminé par la Cour sur la base de la situation budgétaire tirée du SIGFIP produite par le MJ, est arrêté à la somme de

17 872 718 967 FCFA, dont 11 096 675 318 de F CFA pour les titres 3 et 4 (fonctionnement et transferts courants).

Malgré la hausse des crédits relatifs à ces dépenses pour un montant de 457 626 000 CFA notée en 2018, les crédits non engagés durant cette gestion restent plus élevés avec un montant global de 955 297 193 FCFA, soit 8,61%.

Le tableau n°4 ci-dessous présente les niveaux de consommation par programme.

Tableau n°4 : Consommation des crédits de fonctionnement par programme en 2018

Programmes	Crédits de la gestion (LFI + modifications)	Consommation de Crédits (base engagement)	Taux de consommation (%)	Crédits non consommés
Programme 1 « Pilotage, Coordination et gestion administrative »	1 627 814 524	1 317 096 661	80,91%	310 717 863
Programme 2 « Justice judiciaire »	2 931 266 544	2 307 057 410	78,71%	624 209 134
Programme 3 « Administration pénitentiaire »	5 943 784 250	5 931 799 838	99,80%	11 984 412
Programme 4 « Education surveillée »	593 810 000	585 424 216	98,59%	8 385 784
Total	11 096 675 318	10 141 378 125	91,39%	955 297 193

Source : Données SIGFIP 2018

- ✓ Taux de consommation de crédits moins élevé pour les programmes « Justice judiciaire » et « Pilotage, coordination et gestion administrative »

En 2018, le Ministère a engagé ses crédits de fonctionnement pour un montant de 10 141 378 125 FCFA, soit 91,39 %. En fin de gestion, les crédits non engagés s'élèvent à 955 297 193 FCFA et concernent particulièrement les programmes « Justice judiciaire » et « Pilotage, coordination et gestion administrative » avec, respectivement, des taux de consommation de 80,91% et 78,71%.

Concernant le programme « Justice judiciaire », des directions ont enregistré des niveaux de consommation faibles à cause de la régulation budgétaire intervenue en cours d'année. C'est le cas de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG) qui indique dans son rapport d'activités 2018, que seulement « 64% en valeur relative soit 82 651 734 CFA en valeur absolue du montant prévisionnel de 129 135 000 CFA a été engagé et dépensé. La somme de 46 483 266 FCFA non consommée s'explique par les ponctions opérées en cours d'exercice budgétaire. »

De plus, il est constaté que les crédits destinés au « Fonds d'accès à la Justice », à la Contribution à la Cour pénale internationale (CPI) et au Comité national de Médiation et de Conciliation, pour des montants respectifs de 500 000 000 FCFA, 75 000 000 FCFA et 32 000 000 FCFA, n'ont pas été consommés durant la gestion.

S'agissant du « Fonds d'accès à la justice », la dotation de l'aide juridictionnelle d'un montant initial de 350 000 000 de FCFA a été portée à 500 000 000 FCFA afin d'accroître le nombre de justiciables bénéficiaires d'une prise en charge partielle ou totale des honoraires et frais de justice (avocats, huissiers, témoins, expertise, etc.).

En revanche, les crédits de fonctionnement alloués aux juridictions sont faibles. C'est le cas, notamment, des tribunaux du travail (TT), comme ceux de Fatick et de Kédougou, où les montants restent inférieurs à 1 000 000 FCFA. Ces juridictions consomment l'intégralité de leurs crédits avec des taux d'ordonnancement de 100%.

Le Programme « Administration pénitentiaire » a le taux de consommation des crédits de fonctionnement le plus élevé avec 99,80%.

Relativement à la faiblesse des taux de consommation des crédits, elle s'explique, selon les responsables des programmes « Pilotage, coordination et gestion administrative » et « Justice judiciaire », par les motifs suivants :

- les perturbations liées notamment à la fermeture fréquente du SIGFIP qui ont allongé les délais de traitement des dossiers et affecté sérieusement l'exécution des activités programmées par les services ;
- les dépenses liquidées et transmises au COF dans les délais requis qui ont été retournées après la clôture des opérations de la gestion et portées directement en reprises sur la gestion 2019 ;
- les propositions d'engagement transmises au COF délégué dans les délais et retournées aux services émetteurs, sans motif, après la clôture de la gestion, ce qui représente également une perte de crédits qui entrave le fonctionnement des services.

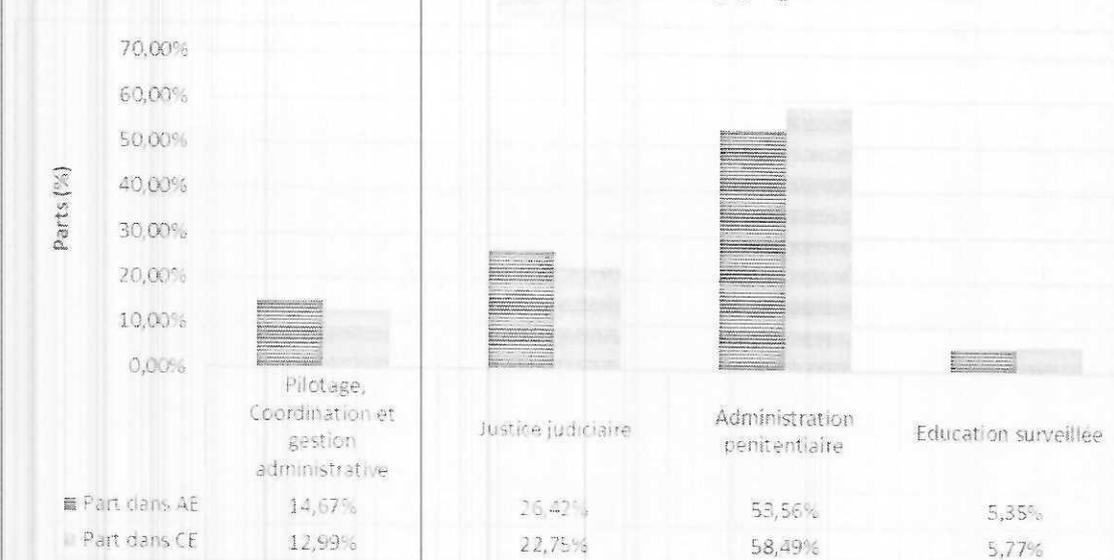
2.2.2.2. Part prépondérante du Programme « Administration pénitentiaire » dans les dépenses de fonctionnement du MJ

En 2018, la répartition des dépenses de fonctionnement fait ressortir des disparités importantes entre les programmes.

Une analyse comparative des parts des programmes dans les autorisations d'engagement et dans les engagements totaux du Ministère permet d'apprécier la capacité d'absorption des crédits.

Le graphique qui suit présente les parts des programmes dans les autorisations d'engagement et les crédits engagés du Ministère en 2018.

Graphique n°2 : Parts des programmes dans les AE et crédits engagés par le MJ en 2018



Les dépenses de fonctionnement du programme « Administration pénitentiaire » représentent plus de la moitié des autorisations d’engagement du Ministère avec une part de 53,56%. Concernant les engagements, la part reste plus élevée avec 58,49%, ce qui traduit un plus grand effort d’absorption des crédits mis à disposition.

Pour le programme « Justice judiciaire », la part dans les autorisations d’engagement (AE) des crédits de fonctionnement du Ministère s’établit à 26,42%. Cependant, la part dans les crédits engagés par le MJ reste moins élevée

Le programme « Education surveillée et protection judiciaire des mineurs » et le programme « Pilotage, coordination et gestion administrative » ont les parts les moins importantes dans les autorisations d’engagement (AE) du MJ avec, respectivement, 5,35% et 14,67% des AE du Ministère.

2.2.2.3. Inscription inappropriée des crédits de fonctionnement du Centre de Formation judiciaire

La Cour a relevé une inscription inappropriée de crédits du Centre de Formation judiciaire (CFJ). En effet, dans la version électronique du PAP 2019, il a été constaté que des crédits de paiement d’un montant de 409 850 000 FCFA sont inscrits à l’Action 2 du Programme « Administration pénitentiaire ».

Or, le CFJ est rattaché au Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative ».

La situation a été corrigée puisque pour les budgets 2019 et 2020, les crédits du Centre de Formation Judiciaire sont inscrits au programme pilotage.

2.2.3. Exécution des dépenses d’investissement

Les crédits d’investissement alloués au MJ visent principalement à construire de nouvelles juridictions, renforcer la sécurité des juridictions et leur accessibilité, entretenir des bâtiments judiciaires, assurer le renouvellement des équipements et la modernisation des lieux de détention et l’installation de maisons de justice et de bureaux d’information fonctionnels.

Pour l'année 2018, dans la LFR, les crédits d'investissement s'élèvent à 6 398 473 456 FCFA dont 5 298 473 456 FCFA pour les investissements exécutés par l'Etat.

La situation d'exécution des crédits d'investissement est caractérisée par la faiblesse des taux de consommation et la baisse des dotations résultant d'actes modificatifs.

2.2.3.1. Faiblesse des taux de consommation des crédits d'investissement

Pour des autorisations d'engagement d'un montant de 6 776 043 649 FCFA, les crédits engagés par le MJ s'élèvent à 5 115 939 478 FCFA, soit un taux d'engagement de 75,50%.

Une situation contrastée est notée pour les différents programmes du Ministère comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n°5 : Consommation des crédits d'investissement par programme en 2018

EN FCFA

Programme	LFI	Actes Modificatifs	Crédits de la gestion (1)	Crédits consommés (base engagmt) (2)	Taux	Disponible (1-2)
Pilotage	1 643 000 000	- 1 149 000 424	493 999 576	179 168 922	36,27%	314 830 654
Just Judiciaire	2 343 000 000	55 340 167	2 398 340 167	2 213 772 879	92,30%	184 567 288
Adm Pénitent	3 100 000 000	476 355 190	3 576 355 190	2 507 252 155	70,11%	1 069 103 035
Edu Surveillée	280 000 000	27 348 716	307 348 716	215 745 522	70,20%	91 603 194
Total Ministère	7 366 000 000	- 589 956 351	6 776 043 649	5 115 939 478	75,50%	1 660 104 171

Source : Situation SIGFIP 2018

Le Programme « Justice judiciaire » réalise le niveau de consommation des crédits le plus important avec 92,30%. Malgré cette performance relative, l'exécution physique des travaux de réhabilitation et de construction est ralentie à cause des lenteurs dans l'achèvement des travaux. C'est le cas pour les marchés d'achèvement des travaux de construction des palais de justice de Saint-Louis et de Fatick ou de l'achèvement du bâtiment pédagogique du Centre de Formation judiciaire.

Pour la construction du palais de justice de Saint-Louis, il ressort des déclarations du Directeur de la Construction des Palais de Justice et autres Edifices publics (DCPJAE) et des rapports d'activités que l'entrepreneur n'a pas entièrement exécuté le marché alors qu'un montant de 892 000 000 FCFA lui a été versé, soit presque la moitié du financement de l'Union Européenne d'un montant de 1 970 812 661 FCFA.

Sur les procédures engagées contre l'entrepreneur titulaire du marché de construction du Palais de Justice de St-Louis pour non-respect des engagements contractuels le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a indiqué à la Cour qu'« une mise en demeure par voie d'huissier a été servie à l'entrepreneur défaillant le 21 mai 2021 et la DCMP a été saisie par courrier le 10 juin 2021 à l'effet d'autoriser la résiliation du contrat. »

Pour les autres marchés, le rapport d'activités 2018 de la DCPJAE évoque « les contraintes relatives à l'obtention de titres de créance et de certification de certains dossiers passés dans le système pour permettre la finalisation des contrats et le début des travaux ».

S'agissant du programme « Administration pénitentiaire » dont la dotation représente plus de la moitié (52,73%) du Ministère, le niveau d'engagement des crédits affectés à l'investissement s'établit à 70,11%. Cette situation s'explique par les faibles niveaux d'engagements des crédits pour certains projets. C'est le cas pour le marché relatif à la construction de la Maison d'arrêt et de correction (MAC) de Sébikotane, dont le montant des engagements de l'année est de 477 521 000 FCFA pour des crédits de la gestion de 1 072 372 190 FCFA, soit un taux d'engagement de 45%.

La même situation est notée pour le projet de construction, de réhabilitation et d'équipement des établissements pénitentiaires doté d'un crédit de la gestion d'un montant de 2 403 983 000 FCFA pour 2018 et dont le montant des crédits ordonnancés est de 1 082 866 015 FCFA, soit un taux d'ordonnancement de 45%. Une comparaison entre ce taux et celui des engagements qui est de 84% montre les réelles difficultés en ce qui concerne l'exécution des dépenses.

D'ailleurs, selon le RAP 2018, cette situation d'ensemble « *impacte négativement l'amélioration des conditions de travail dans les juridictions et des établissements pénitentiaires en raison du retard dans l'exécution du programme de construction et de réhabilitation et l'équipement des infrastructures judiciaires et pénitentiaires.* »

2.3. Exécution budgétaire en 2019

La situation d'exécution budgétaire du MJ par catégorie de dépense est présentée comme suit à la page 90 du RAP 2019 (tableau 69).

Tableau n°6 : Exécution des crédits par titre de dépense

En FCFA

Titres	Crédits ouverts	Crédits engagés	Taux Engag	Crédits ordonnancés	Taux Ordon
Biens et services	8 757 189 359	8 485 069 045	97%	8 469 482 311	96,7%
Transferts courants	3 196 360 549	2 979 360 549	93%	2 979 360 549	93,2%
Fonctionnement	11 953 549 908	11 464 429 594	96%	11 448 842 860	95,8%
Investissement exécuté par l'Etat	4 101 600 918	2 962 096 525	72%	2 977 253 296	72,6%
Transferts en capital	1 500 000 000	1 000 000 000	67%	1 000 000 000	66,7%
Investissement	5 601 600 918	3 962 096 525	71%	3 977 253 296	71,0%
Total	17 555 150 826	15 426 526 119	88%	15 426 096 156	87,9%

Source : Tableau n°69, page 90 RAP

Les données de ce tableau diffèrent de celles figurant dans le tableau n°8 intitulé « *situation des dépenses de fonctionnement et d'investissement du Budget général et des CST sur ressources internes par section et par titre* » du compte administratif de l'ordonnateur (CAO), produit dans le cadre de la préparation du Rapport sur l'exécution des lois de finances au titre de la gestion 2019.

Ces données sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°7 : Dépenses par titre

En FCFA

Titres	Crédits LFI 1	Crédits LFR 2	Transferts/virement	Reports	Crédits de la gestion sur res int	Ordonnancement
2	22 208 071 824	22 227 899 864		-	22 227 899 864	22 891 163 048
3	8 203 422 120	8 814 969 875	-57 780 516	-	8 757 189 359	8 466 918 111

4	2 629 762 000	3 271 360 549	-75 000 000		3 196 360 549	2 979 360 549
5	7 000 000 000	7 912 898 570	-131 297 652	54 132 877	4 155 733 795 *	2 976 592 569
6	1 500 000 000	700 000 000	800 000 000		1 500 000 000	1 000 000 000
Total	41 191 255 944	42 927 128 858	535 921 832	54 132 877	39 837 183 567	38 314 034 277

Source : Compte administratif de l'ordonnateur

(*) Un montant de 3 680 000 000 FCFA a été déduit des crédits du titre 5 puisque correspondant à des ressources externes

Le tableau fait apparaître des écarts au niveau du titre 3 et du titre 5. En effet, le montant des crédits ordonnancés figurant dans la situation budgétaire présentée dans le RAP 2019 est de 8 469 482 311 FCFA alors qu'il est de 8 466 918 111 FCFA dans le CAO, soit un écart de 2 564 200 FCFA. Pour le titre 5, l'écart est de 660 727 FCFA.

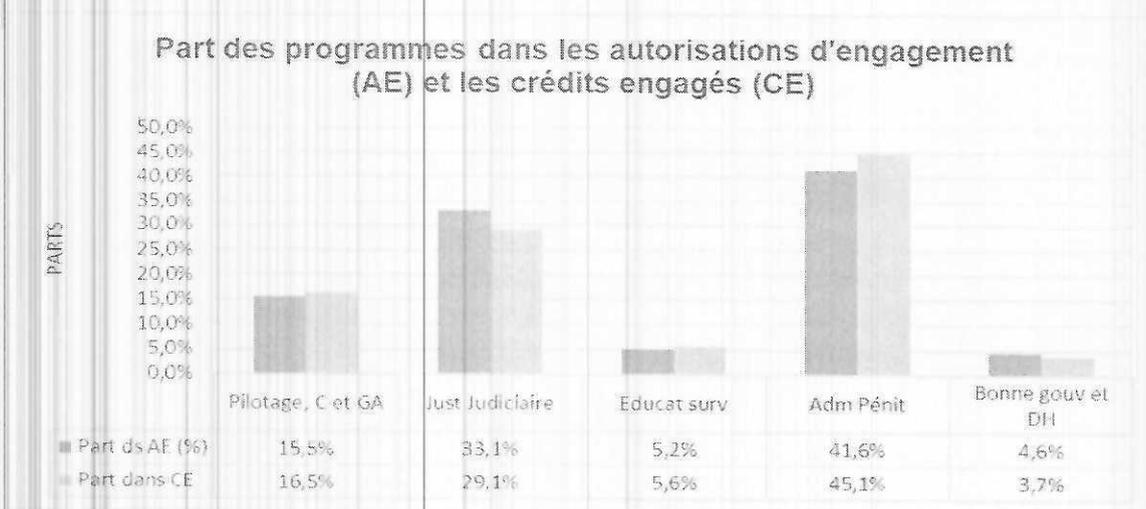
Le DAGE explique que les montants des crédits ordonnancés pour les titres 3 et 5 qui figurent dans le rapport annuel de performance 2019 sont transmis par la Direction de la Programmation budgétaire et que le Ministère n'a pas accès, dans le SIGFIP, aux crédits exécutés par les services déconcentrés.

Les constats de la Cour pour 2019 portent sur les consommations de crédits de fonctionnement et d'investissement, l'exécution des dépenses de personnel et les discordances notées entre les situations figurant dans le RAP et dans le SIGFIP.

2.3.1. Consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement

La répartition des crédits de fonctionnement et d'investissement a connu une légère modification en 2019. Les parts des programmes dans les crédits de la gestion et les crédits engagés sont présentées dans le graphique suivant.

Graphique n°3 : Part de chaque programme dans les crédits de la gestion et les crédits engagés en 2019



Comme en 2018, les programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » absorbent les parts les plus importantes des crédits de la gestion du ministère soit respectivement 33,1% et 41,6%.

(Signature)

(Signature)

Cependant, en ce qui concerne les crédits engagés, la part du programme « Justice judiciaire » s'établit à 29,1%, soit une baisse de 4 points par rapport à la part dans les crédits de la gestion.

En outre, la part de ces deux programmes dans les crédits engagés évolue en sens inverse entre 2018 et 2019. En effet, le programme « Justice judiciaire » a vu sa part augmenter de 6,4 points alors que celle du programme « Administration pénitentiaire » connaît une baisse de 13,4 points.

Le tableau ci-dessous présente les crédits de la gestion, les consommations (crédits engagés) et les disponibles en fin de gestion.

Tableau n°8 : Exécution des crédits par Programme pour la gestion 2019

Programme	Crédits de la gestion (1)	Consommation (base engagement) (2)	Taux cons (%)	En FCFA
				Disponible (3) = (1) - (2)
Pilotage, coordination et gestion adm	2 727 410 834	2 543 198 413	93,2	184 212 421
Justice judiciaire	5 818 166 784	4 483 903 020	77,1	1 334 263 764
Education Surveillée	912 668 769	871 097 946	95,4	41 570 823
Administration pénitentiaire	7 295 482 511	6 961 526 884	95,4	333 955 627
Bonne gouvernance et DH	801 421 928	566 799 856	70,7	234 622 072
Total Ministère	17 555 150 826	15 426 526 119	87,9	2 128 624 707

Source : RAP 2019

Le Ministère consomme 87,9% des crédits de la gestion, soit un disponible de 2 128 624 707 FCFA. Le programme « Bonne gouvernance et droits humains » et « Justice judiciaire » ont les taux de consommation les moins importants avec respectivement 70,7% et 77,1%.

2.3.1.1. Exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement

Les autorisations d'engagement en 2019 s'élèvent à 11 953 549 908 FCFA pour les dépenses de fonctionnement (titres 3 et 4). Selon le RAP 2019, les crédits ouverts s'élèvent à 11 953 549 908 et les consommations à 11 448 842 860 FCFA (tableau 68 page 87 RAP).

Le tableau qui suit présente la consommation des crédits de fonctionnement par programme.

Tableau n°9 : Consommation des crédits de fonctionnement par programme en 2019

Programme	LFR	Actes Modificatifs	Crédits de la gestion (1)	Crédits consommés (base engagement) (2)	Taux	EN FCFA
						Disponible (3) = (1) - (2)
Pilotage, coordination et gestion adm	1 370 548 000	47 372 970	1 417 920 970	1 276 466 640	90,02%	141 454 330
Justice judiciaire	3 427 717 120	818 999 520	4 246 716 640	4 006 338 537	94,34%	240 378 103
Administration pénitentiaire	5 203 485 000	- 7 240 036	5 196 244 964	5 187 254 127	99,83%	8 990 837
Education surveillée	599 284 000	-	599 284 000	590 845 121	98,59%	8 438 879
BG et DH	232 150 000	261 233 334	493 383 334	403 525 169	81,79%	89 858 165
Total Ministère	10 833 184 120	1 120 365 788	11 953 549 908	11 464 429 594	95,91%	489 120 314

Source : Données SIGFIP 2019

Le MJ a un niveau de consommation des crédits de fonctionnement de 95,91% et un montant de crédits non engagés de 489 120 314 FCFA.

Le programme « Administration pénitentiaire » consomme presque l'intégralité de ses crédits de fonctionnement avec un taux de consommation s'établissant à 99,83%.

Concernant les crédits non engagés, le programme « Justice judiciaire » présente le montant le plus important, soit 240 378 103 FCFA. Toutefois, comparativement à la gestion 2018, il a, comme le programme « Pilotage, coordination et gestion administrative », amélioré son niveau de consommation.

A titre d'exemple, les crédits affectés au Fonds d'accès à la justice ont été engagés et ordonnancés en 2019 pour un montant de 283 000 000 FCFA alors que les taux d'engagement et d'ordonnancement étaient nuls en 2018 pour des AE de 500 000 000 FCFA. De même, les crédits ouverts au titre des dépenses de transfert pour le Fonds des greffes d'un montant de 690 000 000 FCFA ont été entièrement engagés et ordonnancés.

S'agissant du Programme « Bonne gouvernance et Droits humains », son taux de consommation des crédits de fonctionnement reste le moins important en 2019 avec 81,79%.

2.3.1.2. Exécution budgétaire des dépenses d'investissement

Le RAP 2019 présente les niveaux de consommation des crédits d'investissement par programme.

Le tableau qui suit présente pour chaque programme le taux de consommation.

Tableau n°10 : Consommation des crédits d'investissement par programme en 2019

En FCFA

Investissement	LFR	Actes Modificatifs	Crédits de la gestion	Consommation de crédits base engag.	Taux (%)	Disponible
Pilotage	1 164 000 000	74 002 834	1 238 002 834	575 559 674	46,49	662 443 160
Justice judiciaire	2 106 000 000	- 313 549 856	1 792 450 144	1 198 564 483	66,87	593 885 661
Adm pénitentiaire	1 100 000 000	999 237 547	2 099 237 547	1 774 272 757	84,52	324 964 790
Education surv	280 000 000	33 384 769	313 384 769	280 252 825	89,43	33 131 944
Bonne gouvern et DH	-	158 525 624	158 525 624	133 446 786	84,18	25 078 838
Total	4 650 000 000	951 600 918	5 601 600 918	3 962 096 525	70,73	1 639 504 393

Source : Données SIGFIP

Les programmes « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs », « Administration pénitentiaire » et « Bonne gouvernance et Droits humains » enregistrent des niveaux de consommation des crédits d'investissement les plus importants avec respectivement 89,43%, 84,52% et 84,18%.

Le taux d'engagement des crédits destinés au programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs » s'explique, selon le RAP 2019, par la réalisation d'activités de réhabilitation des structures d'accueil des mineurs, notamment la réhabilitation du Centre sauvegarde de Kandé et des centres polyvalents de Diourbel et de Thiaroye. A ces réalisations, le RAP ajoute la réhabilitation de l'AEMO de Kaolack alors que le rapport d'activités de la Direction de la Construction du Palais de Justice et des autres Edifices

(DCPJAE) indique que cette activité n'a pas été réalisée en 2019 parce que le titre n'était pas disponible.

Toutefois, dans ses réponses aux observations de la Cour, le Ministère de la Justice a fait observer qu'en 2021, « les travaux ont été bien réalisés et ont consisté à repeindre les murs, reprendre le carrelage et changer les portes. »

En ce qui concerne le programme « Administration pénitentiaire » qui a bénéficié de crédits d'investissement additionnels d'un montant de 999 237 547 FCFA, les crédits destinés à la construction, la réhabilitation et l'équipement des établissements pénitentiaires ont été totalement ordonnancés, contrairement à l'activité de construction de la MAC de Sébikotane où le taux d'ordonnancement est de 18%.

2.3.2. Absence de situation d'exécution des dépenses de personnel

Pour l'année 2019, les crédits ouverts pour les dépenses de personnel par programme et par catégorie sont présentés dans le tableau qui suit.

Tableau n°11 : Prévisions de dépenses de personnel par programme

Programme	Montants	Part en %
Pilotage, coordination et gestion adm	1 997 232 116	8,36
Justice judiciaire	11 245 190 236	47,09
Education surveillée et protection jud	1 457 359 264	6,10
Administration pénitentiaire	9 154 029 745	38,33
Bonne gouvernance et DH	28 827 000	0,12
Total	23 882 638 361	100

Source: Fichier excel Budget DP DAGE

Pour les dépenses de personnel, les programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » ont les parts prépondérantes avec, respectivement, 47,09% et 38,33%.

Cette situation s'explique par l'importance des salaires, rappels et indemnités (judicature, logement et de vacation) pour le programme « Justice judiciaire » et le niveau élevé des autres indemnités et heures supplémentaires pour le programme « Administration pénitentiaire ».

La Cour a également constaté que le RAP de 2019, comme celui de 2018, ne donne aucune information sur l'exécution des dépenses de personnel dont la situation est disponible à la Direction de la Solde.

De plus, selon les dispositions de l'article 45 de la LOLF de 2011, 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. Cette information ne figure pas dans le PAP du Ministère pour l'année 2020.

Dans le même sillage, le RAP devrait faire la situation de l'exécution des dépenses de personnel en indiquant le niveau de consommation des plafonds d'emploi prévus pour le programme dans l'optique de favoriser la transparence et le respect des autorisations parlementaires.

En tout état de cause, sur la base du compte administratif de l'ordonnateur (tableau n°7) transmis à la Cour dans le cadre de la préparation du rapport sur l'exécution des lois de

finances, il est constaté que pour des prévisions de 22 227 889 864 FCFA, un montant de 22 891 163 048 FCFA a été ordonnancé, soit un taux d'ordonnancement de 102,98%, et, par conséquent, un dépassement d'un montant de 663 273 184 F CFA en valeur absolue.

2.3.3. Discordances entre les données figurant dans la situation du SIGFIP et celles indiquées dans le RAP

Une comparaison des situations budgétaires par programme figurant dans le RAP 2019 et la situation extraite du SIGFIP fait ressortir les écarts aussi bien dans les dépenses ordinaires que dans les dépenses d'investissement. Ces écarts sont présentés dans les tableaux qui suivent.

Tableau n°12 : Ecarts entre les situations des dépenses ordinaires présentées dans le RAP et le SIGFIP en 2019

En FCFA

Libellés	Crédits ouverts	Engagement	Ordonnancement
Programme « Pilotage, gestion et coordination adm)			
SIGFIP (1)	1 417 920 970	1 276 466 640	1 264 847 991
RAP (2)	2 108 408 000	1 967 638 739	1 956 020 090
Ecarts (2-1)	- 690 487 030	- 691 172 099	- 691 172 099
Programme « Justice judiciaire »			
SIGFIP	4 246 716 640	4 006 338 537	4 004 783 111
RAP	3 525 716 640	3 285 338 537	3 283 783 111
Ecarts	721 000 000	721 000 000	721 000 000
Programme « Administration pénitentiaire »			
SIGFIP	5 196 244 964	5 187 254 127	5 184 940 963
RAP	5 196 244 964	5 187 254 127	5 184 940 963
Ecarts	-	-	-
Programme 4 (ESPJM)			
SIGFIP	599 284 000	590 845 121	590 745 626
RAP	599 284 000	590 845 121	590 745 626
Ecarts	-	-	-
Programme « Bonne gouvernance et Droits humains »			
SIGFIP	493 383 334	403 525 169	403 525 169
RAP	523 896 304	433 353 070	433 353 070
Ecarts	- 30 512 970	- 29 827 901	- 29 827 901

Source : Données SIGFIP et RAP 2019

Dans la situation d'exécution des dépenses ordinaires, des écarts sont notés entre les données du SIGFIP et celles figurant dans le RAP 2019 pour les programmes « Justice judiciaire », « Pilotage, Coordination et Gestion administrative » et « Bonne Gouvernance et Droits humains ».

Pour le programme « Pilotage, Coordination et Gestion administrative », les écarts portent sur les crédits ouverts, les crédits engagés et les crédits ordonnancés. En fait, pour ces rubriques, le RAP retrace plus de crédits qu'il n'est ouvert dans SIGFIP pour des montants respectifs de 690 487 030 FCFA, 691 172 099 FCFA et 691 172 099 FCFA (cf. données SIGFIP et tableau n° 66 de la page 86 du RAP 2019).

En ce qui concerne le programme « Justice judiciaire », le RAP retrace moins de crédits que SIGFIP pour un montant de 721 000 000 F CFA dans les rubriques susmentionnées.

Enfin, pour le programme « Bonne gouvernance et Droits humains », le RAP retrace dans les rubriques « crédits ouverts », « engagement » et « ordonnancement » plus de crédits qu'il n'est ouvert dans SIGFIP pour des montants respectifs de 30 512 970 F CFA, et 29 827 901 F CFA. (Cf. tableau n°63 de la page 79 du RAP 2019).

S'agissant de la situation d'exécution des dépenses d'investissement, les écarts entre les montants figurant au SIGFIP et au RAP sont présentés au tableau suivant.

Tableau n°13 : Ecart entre situations des dépenses d'investissement du RAP et données SIGFIP en 2019

En FCFA

Libellés	Crédits ouverts	Engagement	Ordonnancement
Programme « Pilotage, gestion et coordination adm)			
SIGFIP	1 238 002 834	575 559 674	575 559 674
RAP	619 002 834	575 559 674	575 559 674
Ecart	619 000 000	-	-
Programme « Justice judiciaire »			
SIGFIP	1 792 450 144	1 198 564 483	1 160 635 367
RAP	2 292 450 144	1 198 564 483	1 160 635 367
Ecart	- 500 000 000	-	-
Programme « Administration pénitentiaire »			
SIGFIP	2 099 237 547	1 774 272 757	1 827 358 644
RAP	2 099 237 547	1 774 272 757	1 827 358 644
Ecart	-	-	-
Programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs »			
SIGFIP	313 384 769	280 252 825	280 252 825
RAP	313 384 769	280 252 825	280 252 825
Ecart	-	-	-
Programme « Bonne gouvernance et Droits humains »			
SIGFIP	158 525 624	133 446 786	133 446 786
RAP	277 525 624	133 446 786	133 446 786
Ecart	- 119 000 000	-	-

Source : Données SIGFIP et RAP 2019

Comme pour les dépenses de fonctionnement, des écarts sont relevés pour les crédits prévus pour les dépenses d'investissement. Ils sont, respectivement, de 619 000 000 FCFA, 500 000 000 FCFA et 119 000 000 FCFA respectivement pour les programmes « Pilotage, coordination et gestion administrative », « Justice judiciaire » et « Bonne gouvernance et Droits humains ».

III : ANALYSE DU CADRE DE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Le cadre de performance du programme comprend les objectifs spécifiques et les résultats mesurés par l'atteinte ou non des cibles définies pour chaque indicateur de performance.

Le suivi de la performance vise à évaluer les progrès et les réalisations d'un programme, comparés aux résultats escomptés. Il permet de déterminer si la performance attendue a été réalisée et d'en rendre compte.

Le mécanisme de suivi de la performance mis en place au sein du MJ est analysé à travers l'examen du dispositif de suivi-évaluation existant et du cadre de mesure de la performance.

3.1. Analyse du dispositif de suivi-évaluation

Le dispositif de suivi-évaluation doit notamment permettre de disposer d'informations fiables nécessaires à la mesure de la performance des différents programmes.

Au sein du MJ, le suivi-évaluation relève de la Cellule des Etudes statistiques-Planification et Evaluation (CESPE) qui est chargée, entre autres :

- d'élaborer la LPS, les DPPD et les PAP ;
- d'assurer le suivi-évaluation notamment par la production des RAP.

La CESPE s'appuie sur les responsables de l'exécution des activités pour recueillir les diverses informations nécessaires à l'élaboration des rapports de performance.

Ce dispositif est limité par plusieurs contraintes et insuffisances qui sont de nature à compromettre la fiabilité des données sur la performance.

3.1.1. Procédures de suivi-évaluation non formalisées

Les pratiques en matière de suivi-évaluation diffèrent d'un programme à un autre.

En effet, concernant le programme « Administration pénitentiaire », un système de collecte des informations de performance est mis en place. Il permet de définir les différents types d'information, de données à collecter et leurs sources respectives ainsi que le canevas de collecte des informations et données de performance pour les différentes entités contribuant à l'atteinte des objectifs.

S'agissant du programme « Education surveillée et protection judiciaire des mineurs », le suivi des résultats et performances s'effectue par l'analyse du rapport statistique annuel et la tenue régulière de réunions d'évaluation des plans de travail annuel (PTA) avec les services extérieurs.

Pour les programmes « Justice judiciaire » et « Pilotage, coordination et gestion administrative », le suivi de la performance est assuré par le responsable de la CESPE sur la base des informations brutes transmises par les unités opérationnelles.

Ainsi, les procédures utilisées ne sont pas standardisées et formalisées dans un manuel servant de référentiel pour toutes les unités opérationnelles.

Or, pour harmoniser la pratique du suivi-évaluation dans les différents programmes et structures du Ministère, des procédures formalisées doivent être élaborées et appliquées par tous les acteurs.

Toutefois, les entretiens avec le responsable de la CESPE font ressortir qu'au moment de préparer le RAP, les programmes s'appuient sur un canevas de collecte prédéfini élaboré par la CESPE qui centralise les informations relatives à la réalisation des activités des directions. Ainsi, des fiches de collecte des informations sont élaborées et mises à la disposition des programmes pour recueillir des informations sur les indicateurs et leurs cibles.

3.1.2. Moyens limités dédiés au suivi-évaluation

Le système de suivi-évaluation du MJ est marqué par l'insuffisance de ressources humaines et l'inadaptation des outils utilisés.

Au plan des ressources humaines, la CESPE, rattachée au secrétariat général, dispose d'un effectif de quatre agents dont le responsable.

A l'exception de la DESPS et de la DAP qui ont chacune une unité statistique avec un point focal désigné pour la centralisation des informations et leur transmission à la CESPE, les autres directions ne disposent pas de structure dédiée au suivi-évaluation. Ainsi, les directeurs ou directeurs adjoints font office de points focaux de la CESPE.

Pour le programme « Justice judiciaire », en l'absence d'un agent affecté aux tâches de suivi-évaluation et en attendant la mise en place d'une unité de gestion du programme (UGP), le Responsable de la CESPE est sollicité pour procéder à la collecte et au traitement des informations des différentes directions. Au niveau des juridictions, les secrétaires généraux des Cours d'Appel et les Greffiers en chef des TGI sont mis à contribution pour la remontée des informations vers le responsable de programme. Les procureurs procèdent aussi à la collecte des informations relatives aux procédures pénales.

Concernant les outils dédiés au suivi-évaluation, la Cour a relevé que le Ministère n'utilise pas un système de traitement informatisé des nombreuses données recueillies à travers un logiciel approprié garantissant une analyse et une interprétation plus fine des résultats obtenus. Par conséquent, les agents chargés de la collecte utilisent Excel ou Access.

Toutefois, des actions visant à améliorer le système sont en cours de réalisation. C'est ainsi que la DAP a mis en place un système intégré de gestion de la Direction de l'Administration pénitentiaire (SIGDAP) qui est en déploiement dans les établissements pénitentiaires de l'intérieur du pays alors que pour le programme « Justice judiciaire », la chaîne pénale est en phase d'expérimentation au TGI de Thiès.

L'absence de responsables de suivi-évaluation pour les programmes est expliquée par le SG du Ministère « *par l'absence de personnel ayant le profil adéquat malgré les sollicitations de recrutement répétées au ministère chargé de la fonction publique.* ». Il ajoute qu'il est envisagé des activités de renforcement des capacités du personnel et l'élaboration d'un manuel de procédures de suivi-évaluation.

3.2. Mesure de la performance

Le cadre de mesure de performance doit permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs, mesurer les réalisations par rapport à ces cibles et orienter les décisions des responsables de programme dans le but d'améliorer les résultats.

La revue des documents de planification (DPPD, LPS et PTA) et des RAP 2018 et 2019 fait ressortir que la mesure de la performance des programmes du MJ présente des insuffisances malgré une relative stabilité du cadre de performance.

3.2.1. Relative stabilité du cadre de performance de 2018 à 2019

L'analyse des cadres de performance a permis de constater des différences d'un programme à l'autre et des incohérences entre les documents de planification et les documents de reddition. Ces insuffisances sont analysées par programme.

3.2.1.1. Programme « Justice judiciaire »

En 2018, les programmes « Justice judiciaire » et « Accès à la justice de proximité » étaient distincts (DPPD 2018-2020). Au moment de la reddition dans le RAP de 2018, ils sont fusionnés pour constituer le programme « Justice judiciaire » reconduit pour les gestions 2019 et 2020 (cartographie des programmes 2019, DPPD 2019-2021, DPPD 2020-2022).

L'analyse du répertoire des indicateurs figurant dans les DPPD le RAP 2019 permet de constater que le cadre de performance est stabilisé avec les mêmes indicateurs comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°14 : Indicateurs de performance du programme « Justice judiciaire

Objectifs et indicateurs	RAP 2019	DPPD 2019-2021	DPPD 2020-2022 et PAP 2020 (a)
OBJECTIF 1 : Renforcer l'accès au droit et à la justice			
Indicateur 1.1	nombre d'affaires portées devant les juridictions		
Indicateur 1.2	Nombre de médiations menées dans les maisons de justice	Nombre de médiations dans les maisons de justice	Nombre de médiations dans les maisons de justice
Indicateur 1.3	Taux de réalisation de la nouvelle carte judiciaire	Taux de réalisation de la carte judiciaire	Taux de réalisation de la carte judiciaire
Indicateur 1.4	Nombre de bénéficiaires de l'Aide juridictionnelle	Nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle	Nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle
OBJECTIF 2 : Améliorer l'efficacité de la justice judiciaire			
Indicateur 2.1.	Ratio magistrat pour 100 000 habitants	Nombre de magistrats pour 100 000 habitants	Nombre de magistrats pour 100 000 habitants
Indicateur 2.2.	Ratio magistrat/greffier	Ratio magistrats greffiers	Nombre de greffiers par magistrats
Indicateur 2.3	Taux de détention longue durée (≥ 3ans)	Taux de détentions provisoires	Taux de détentions provisoires
Indicateur 2.4	Nombre de bureaux d'exécution des peines installés et fonctionnels	Taux de détention provisoire longue durée (≥ à 03 ans)	Taux de détention provisoire longue durée (≥ à 03 ans)

a) Hors période de contrôle mais données utilisées à titre indicatif

Le tableau révèle que pour l'objectif n°1 du programme « Justice judiciaire » relatif au renforcement de l'accès au droit et à la justice, l'indicateur « nombre d'affaires portées devant les juridictions » est abandonné alors qu'il demeure important pour mesurer le niveau d'accès à la justice.

Il est aussi noté que le cumul des indicateurs « *taux de médiations réussies dans les maisons de justice* » et « *nombre de médiations dans les maisons de justice* » entraîne la confusion.

Concernant l'objectif n° 2 portant sur l'amélioration de l'efficacité de la justice, il est noté que l'indicateur « *nombre de bureaux d'exécution des peines installés et fonctionnels* » a été abandonné. Or, comme indiqué dans le RAP 2018, la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX) se justifie par la volonté de pallier « *les pertes subies par le Trésor public du fait du non recouvrement des amendes prononcées en matière pénale* » qui « *se chiffrent à des milliards de francs par année sans compter le sentiment d'impunité que cette situation alimente.* » C'est ce qui explique l'installation d'un BEX pilote à St-Louis.

Selon le Responsable du Programme « Justice judiciaire », les indicateurs le « nombre d'affaires portées devant les juridictions » et le « nombre d'affaires portées devant les maisons de justice » seront dorénavant retenus puisqu'ils permettent d'évaluer le niveau de fréquentation du dispositif par les citoyens et de l'appropriation de ces structures par ces derniers. Ils sont également en adéquation avec le premier objectif de la justice de proximité qui est de rapprocher la justice du justiciable. Il en est de même de l'indicateur « Taux de médiations réussies dans les maisons de justice » qui renseigne sur le dynamisme de la justice de proximité et mesure, plus spécifiquement, l'efficacité de la justice de proximité en rapport avec le volume d'affaires traitées dans son domaine d'intervention.

La Cour considère que l'accent devrait être mis sur l'efficacité de la justice de proximité. Par conséquent, l'indicateur « *taux de médiations réussies dans les maisons de justice* » rend mieux compte de l'efficacité tout en renseignant sur la composante accès.

3.2.1.2. Programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs »

Pour ce programme, les objectifs poursuivis restent les mêmes pour les gestions 2018 et 2019, mais des incohérences sont notées dans la définition des indicateurs.

Ainsi, pour l'objectif n°1 « *contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire* », qui se rapporte à l'action « justice juvénile », les indicateurs définis se rapportent plus à l'objectif n°2 relatif à la prise en charge des mineurs en danger ou en conflit avec la loi.

C'est le cas pour les indicateurs « *nombre de mineurs pris en charge dans les centres de la DESPS* », « *nombre de mineurs pris en charge en AEMO* », « *pourcentage d'établissements publics et privés accueillant des mineurs contrôlés* » et « *nombre de mineurs pris en charge en milieu ouvert et fermé* ».

De plus, le nombre d'indicateurs a été réduit. Pour l'objectif 1, il est passé de cinq (5) dans le RAP 2019 et le DPPD 2019-2021 à trois (3) dans le DPPD 2020-2022. Les indicateurs « *nombre d'éducateurs spécialisés bénéficiaires d'une formation continue* » et « *nombre de missions de contrôle réalisées par les Inspections de l'Education surveillée et de la Protection sociale* » n'ont pas été repris.

Selon le RPROG, les difficultés liées à la non disponibilité d'un budget dédié à la formation continue ont motivé la non reprise de l'indicateur « nombre d'éducateurs spécialisés bénéficiaires d'une formation continue ». En ce qui concerne l'indicateur « nombre de

missions de contrôle réalisées par les Inspections de l'Education surveillée et de la Protection sociale », la DESPS entend le reformuler à l'aune des deux missions dévolues aux Inspections en l'occurrence le contrôle et l'encadrement, en choisissant notamment le « *pourcentage des établissements accueillant ou hébergeant des enfants contrôlés* » et le « *taux d'encadrement des personnels du secteur de la protection de l'enfance* ».

Pour l'objectif 2, le nombre d'indicateurs est passé de trois (3) dans le DPPD 2019-2021 à quatre (4) dans le DPPD 2020-2022. C'est l'indicateur « *nombre de structures accueillant des mineurs construits* » qui a été rajouté, comme le montre le tableau ci-dessus.

Tableau n°15 : Indicateurs de performance du programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs »

Objectifs et indicateurs	RAP 2019	DPPD 2019-2021	DPPD 2020-2022 et PAP 2020
OBJECTIF 1 : Contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire			
Indicateur 1.1	Nombre de mineurs pris en charge en milieu ouvert et fermé	Nombre de mineurs pris en charge en milieu ouvert et fermé	Nombre de mineurs accueillis dans les centres de la DESPS
Indicateur 1.2	Pourcentage d'éducateurs spécialisés bénéficiaires d'une formation continue	Nombre d'éducateurs spécialisés bénéficiaires d'une formation continue	Non repris
Indicateur 1.3	Nombre de mineurs accompagnés dans le cadre de procédures judiciaires	Nombre de mineurs accompagnés dans le cadre de procédures judiciaires	Pourcentage des établissements publics et privés accueillant des mineurs contrôlés
Indicateur 1.4	Taux de mineurs pris en charge sous liberté surveillée des services de l'AEMO	nombre de mineurs pris en charge sous liberté surveillée des services de l'AEMO	Nombre de mineurs pris en charge en AEMO
Indicateur 1.5	Nombre de missions de contrôle réalisées par les Inspections de l'Education surveillée et de la Protection sociale	Nombre de missions de contrôle réalisées par les Inspections de l'Education surveillée et de la Protection sociale	Non repris
OBJECTIF 2 : Consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs en danger et en conflit avec la loi			
Indicateur 2.1.	Ratio nombre de mineurs pris en charge par éducateur spécialisé	Ratio mineurs pris en charge par éducateur spécialisé	Nombre de mineurs pris en charge par éducateur spécialisé
Indicateur 2.2.	Allocation de prise en charge journalière par enfant	Prime de prise en charge journalière par enfant	Prime de prise en charge journalière par enfant
Indicateur 2.3.	Proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques	Proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques	Non repris
Indicateur 2.4.	Proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques ou d'un placement scolaire		Nombre de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques ou de placement scolaire
Indicateur 2.5			Nombre de structures accueillant des mineurs construits

Ce tableau fait apparaître des différences dans la terminologie et dans le rattachement des indicateurs. Ainsi, dans les DPPD, les indicateurs sont exprimés en « *taux* », « *ratio* » ou « *proportion* », alors que dans le RAP 2019, ils sont formulés en terme de « *nombre* », ce qui ne traduit pas toujours la performance réalisée. Aussi, par rapport à l'indicateur 1.4 « *Nombre de mineurs pris en charge en AEMO* », la DEPS estime que « *le nombre paraît plus pertinent afin de pouvoir juger de l'évolution quantitative de l'effectif des mineurs pris en charge au*

regard des missions des AEMO qui peuvent prendre en charge des mineurs en dehors de la liberté surveillée (prévention). »

Il en est de même pour l'indicateur de prise en charge journalière, avec l'utilisation par le DPPD du mot « prime » contrairement au RAP utilisant « allocation » qui est le terme le plus approprié. La prime renvoie à une contrepartie de l'effort de travail fourni, ce qui n'est pas le cas pour la prise en charge des mineurs.

3.2.1.3. Programme « Administration pénitentiaire »

Une comparaison entre le DPPD et les RAP permet de constater une quasi-stabilité du cadre de performance, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n°16 : Indicateurs de performance du programme « Administration pénitentiaire »

Objectifs et indicateurs	RAP 2019	DPPD 2019-2021	DPPD 2020-2022 et PAP 2020
OBJECTIF 1 : Améliorer la qualité de la détention et les conditions de préparation à la réinsertion			
Indicateur 1.1	Taux d'occupation des prisons	Taux d'occupation des prisons	Taux d'occupation des prisons
Indicateur 1.2	Taux d'évasion	Nombre d'évasions	Nombre d'évasions
Indicateur 1.3	Taux de récidive	Taux de récidive	taux de récidive
Indicateur 1.4	Taux journalier de prise en charge des détenus	Taux journalier de prise en charge des détenus	taux journalier de prise en charge des détenus
Indicateur 1.5	Nombre de détenus formés et encadrés pour une réinsertion sociale (métiers manuels ou études)	Nombre de détenus formés et encadrés pour une réinsertion sociale (métiers manuels ou études)	Nombre de détenus formés et encadrés pour une réinsertion sociale (métiers manuels ou études)
OBJECTIF 2 : Améliorer les conditions de travail et de performance de l'administration pénitentiaire			
Indicateur 2.1.	Ratio de surveillance des détenus	Ratio de surveillance par détenu	Nombre de détenus pris en charge par un surveillant de prison
Indicateur 2.2.	Taux d'agents pénitentiaires formés	Taux d'agents pénitentiaires formés	Taux d'agents pénitentiaires formés
Indicateur 2.3			Nombre d'EP disposant d'une salle de repos équipée
Indicateur 2.4			Nombre d'EP disposant d'un véhicule en bon état
Indicateur 2.5		Proportion des greffes d'établissements pénitentiaires informatisés	

Le cadre de performance est stable pour l'objectif spécifique n°1. Mais, il a évolué pour l'objectif spécifique n°2

En effet, par rapport aux indicateurs figurant dans le RAP 2019 et le DPPD 2019-2021, le DPPD 2020-2022 a prévu deux (02) indicateurs supplémentaires portant sur la mise à

disposition de salles de repos équipées et de véhicules en bon état pour les établissements pénitentiaires.

Il convient de signaler que l'indicateur « *Proportion des greffes d'établissements pénitentiaires informatisés* » prévu par le DPPD 2019-2021 n'est ni renseigné dans le RAP 2019 ni repris dans le DPPD 2020-2022.

De plus, la Cour a relevé que l'indicateur de résultat « *nombre d'établissements pénitentiaires construits ou réhabilités* » dont rend compte le RAP 2019 ne figure pas dans le DPPD 2019-2021.

Par ailleurs, des différences de formulation ont également été notées. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur « *nombre d'évasions* » figurant dans les DPPD et repris dans le RAP avec la dénomination « *taux d'évasion* », ce qui dénote un manque de cohérence entre ces deux documents.

Pour le Directeur de l'Administration pénitentiaire, cette variation s'explique par le fait que dans le PAP, le nombre d'évasions est utilisé alors que dans les Revues annuelles conjointes, le suivi portait sur le taux.

En outre, le rajout de deux indicateurs supplémentaires à l'objectif spécifique 2 se justifie, selon lui, par des raisons liées à la disponibilité du personnel de surveillance en cas de besoin et à l'exécution correcte des opérations d'extraction et de transfèrement des détenus.

Il indique enfin que s'agissant de l'indicateur 2.5 relatif à la portion des greffes d'établissements pénitentiaires informatisés, il a été supprimé dans le PAP 2021.

3.2.1.4. Programme « *Pilotage, coordination et gestion administrative* »

La comparaison entre les indicateurs figurant dans le RAP 2019 et ceux figurant dans les DPPD 2019-2021 et DPPD 2020-2022 et le PAP 2020 révèle une relative stabilité du cadre de résultats.

Ainsi, pour l'objectif n°1, le nombre d'indicateurs est passé de six (6) dans le DPPD 2019-2021 à quatre (4) dans le DPPD 2020-2022. Cependant, pour l'objectif n°2, l'indicateur « *nombre de textes de lois vulgarisé* » a été rajouté dans le DPPD 2020-2022 comme illustré dans le tableau qui suit.

Tableau n°17 : Indicateurs de performance du programme « *Pilotage, Coordination et Gestion administrative* »

Objectif et indicateurs	RAP 2019	DPPD 2019-2021	DPPD 2020-2022 et PAP 2020
OBJECTIF 1 : Renforcer le pilotage stratégique et opérationnel			
Indicateur 1.1	Nombre de missions d'inspection organisées	Proportion de missions d'inspection organisées par l'IGAJ	Taux de missions d'inspection organisées par l'IGAJ
Indicateur 1.2	Nombre de documents de planification élaborés	Disponibilité de rapports annuels judiciaires	Nombre de documents de planification, de suivi et d'évaluation des projets et programmes du MJ élaborés

Indicateur 1.3	Nombre de rapports de suivi et d'évaluation élaborés	Disponibilité du RAP	Fusionné avec l'indicateur précédent
Indicateur 1.4	Nombre de textes de lois ou réglementaires pris pour la modernisation du cadre juridique	Nombre de textes de loi ou réglementaires pris pour la modernisation du cadre juridique	Non repris
Indicateur 1.5		Taux d'exécution des PTA	Niveau d'atteinte des objectifs par programme
Indicateur 1.6		Nombre de projets d'infrastructures en retard	Nombre de projets d'infrastructures en retard
OBJECTIF 2 : Renforcer Gestion des RH et formation des personnels			
Indicateur 2.1.	Nombre de personnels judiciaires formés	Taux de personnels judiciaires formés	Taux de personnels judiciaires bénéficiant de formation continue au CFJ
Indicateur 2.2.	Nombre de personnels non judiciaires formés	Le nombre d'agents non judiciaires ayant bénéficié de formation continue initiée par le MJ	Le nombre d'agents non judiciaires ayant bénéficié de formation continue initiée par le MJ
Indicateur 2.3		Nombre de personnels judiciaires formés mis à la disposition du MJ	Nombre de personnels judiciaires formés mis à la disposition du MJ
Indicateur 2.4			Nombre de textes de loi vulgarisés

Le DPPD 2019-2021 a prévu un indicateur sur le niveau d'atteinte des objectifs par programme, ce qui constitue une bonne pratique afin de mesurer le degré d'efficacité des activités réalisées. Cependant, la Cour estime que le rattachement de cet indicateur au programme « Pilotage, Coordination et Gestion administrative » est problématique. En effet, chaque programme doit déterminer sa propre performance physique en calculant le taux d'atteinte des cibles par action et par objectif.

Il est relevé, comme pour les autres programmes, une différence de formulation entre le DPPD et les RAP par rapport à l'indicateur « *nombre de personnels judiciaires formés* » qui utilisent respectivement les termes « *taux* » et « *nombre* ».

Par ailleurs, les indicateurs « *taux d'exécution des PTA* » et « *nombre de projets d'infrastructures en retard* » ne sont pas renseignés dans le RAP 2019.

3.2.1.5. Programme « Bonne gouvernance et Droits humains »

Comme indiqué précédemment, le programme « Bonne gouvernance et Droits humains » n'a été créé qu'en 2019 à la suite de la nomination du Secrétaire d'Etat chargé des droits humains et de la promotion de la bonne gouvernance. Ce dernier programme intègre la cellule Genre.

Tableau n°18 : Indicateurs de performance du programme « Bonne gouvernance et Droits humains »

Objectifs et indicateurs	RAP 2019	DPPD 2019-2021	DPPD 2020-2022
OBJECTIF 1: Améliorer les modes de régulation et de gestion des affaires publiques			
Indicateur 1.1			Pourcentage de cellules régionales de gouvernance fonctionnelle
Indicateur 1.2			Taux d'exécution des engagements du PGO
Indicateur 1.3			Taux d'exécution du PAN du MAEP
OBJECTIF 2: Mettre un terme à toutes les formes de discrimination et de torture			
Indicateur 2.1	Nombre d'agents chargés de l'application de la loi formés dans le domaine de la prévention et de la répression de la torture et autres traitements assimilés	Nombre d'agents chargés de l'application de la loi formés dans le domaine de la prévention et de la répression de la torture et autres traitements assimilés	Nombre d'agents chargés de l'application de la loi formés dans le domaine de la prévention et de la répression de la torture et autres traitements assimilés
Indicateur 2.2		Niveau d'intégration de la dimension genre au ministère	Nombre d'acteurs du MJ formés dans les aspects genre
	Nombre de visites (organisées ou inopinées) dans les lieux de privation de liberté.	Nombre de magistrats et d'avocats formés sur les modules de droits humains	

La Cour constate l'absence, en 2019, d'indicateurs sur la bonne gouvernance qui, comme l'indique le RAP 2019, « *occupe une place importante et constitue un élément-clé des réformes dans l'agenda des politiques publiques. Cette option atteste de l'engagement fort à consolider le dispositif institutionnel mis en place, pour améliorer les modes de régulation et de gestion des affaires publiques.* »

Cependant, cette lacune a été corrigée, avec la formulation dans le DPPD 2020-2022 de l'indicateur « *pourcentage de cellules régionales de gouvernance fonctionnelles* ».

Néanmoins, les indicateurs choisis pour l'objectif n°2 « Mettre un terme à toutes les formes de discrimination et de torture » demeurent insuffisants pour l'atteinte dudit objectif.

En outre, l'indicateur « *intégration de la dimension genre* » figurant dans le DPPD 2019-2021 n'est pas renseigné dans RAP 2019.

3.2.2. Insuffisances dans la formulation et le choix des indicateurs

L'analyse des indicateurs figurant dans les documents de prévision et repris dans les RAP révèle :

- la présence d'indicateurs dont l'imputabilité au Programme dédié est difficile à établir ;
- l'absence d'indicateurs clés d'efficacité ;
- la pléthore d'indicateurs de moyens et
- le renseignement incomplet et l'existence d'indicateurs non assortis de valeurs cibles.

3.2.2.1. Choix problématique d'indicateurs

Les indicateurs de performance figurant dans les PAP et RAP doivent être pertinents, compréhensibles et imputables au programme.

Une revue des indicateurs fait ressortir que le choix de certains d'entre eux reste problématique à plusieurs égards.

Trois (03) indicateurs ont principalement retenu l'attention de la Cour. Il s'agit du « *taux de récidive* » ou « *nombre de détenus récidivistes* » du programme « Administration pénitentiaire », de « *l'allocation de prise en charge journalière* » du programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs » et du « *nombre de projets d'infrastructures en retard* » du programme « Pilotage, coordination et gestion administrative ».

✓ *Pertinence et imputabilité du taux de récidive*

○ Pertinence

Dans le cadre de l'objectif spécifique n°1 « *Améliorer la qualité de la détention et les conditions de préparation à la réinsertion* », le programme « Administration pénitentiaire » a fixé un indicateur sur la récidive pour mesurer l'efficacité de la politique de réinsertion des condamnés.

Selon le RAP 2019 (page 51), « *se trouve en état de récidive, toute personne déjà condamnée dans le passé et libérée qui commet à nouveau une infraction susceptible de la sanctionner d'une peine plus lourde que celle normalement applicable. Sur les 29 893 personnes écrouées en 2019, il est dénombré 5 031 récidivistes sur l'ensemble des établissements pénitentiaires contre 2 031 en 2018, soit une hausse de près de 3 000 en valeur absolue et 148% en valeur relative. Ils représentent 12% de la population carcérale.* »

Le calcul du taux de récidive sur la base de cette définition est problématique et comporte plusieurs biais.

D'abord, le dénominateur utilisé est le nombre de personnes écrouées qui comprend les personnes définitivement condamnées et celles qui sont en détention provisoire alors que ses dernières ne sont pas concernées. En incluant celles en détention provisoire, l'Administration pénitentiaire minore le taux de récidive. Ainsi, se dégage une performance qui, en réalité, n'est que fictive.

CONFIDENTIEL

Ensuite, le problème de la définition de la récidive se pose. En effet, celle adoptée par l'Administration pénitentiaire n'est pas tirée du Code pénal sénégalais qui, en ses articles 42 et 43, distingue les cas de récidive selon la nature de l'infraction (crimes, délits...). Selon l'article 43 du Code « *les délits de vol, escroquerie, abus de confiance, corruption passive et tous actes de détournement de crédit ou de deniers publics seront considérés comme étant, au point de vue de la récidive, un même délit. Il en sera de même des délits de vagabondage et de mendicité ...* ».

Enfin, cette définition de la récidive ne prend pas en compte les personnes condamnées et qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure de détention.

En définitive, la pertinence de cet indicateur est sujette à plusieurs interrogations selon sa définition, son mode de calcul, le groupe suivi, la nature de l'infraction, le temps ou la durée, etc.

o Imputabilité

Il convient de rappeler que l'un des principes de base de la gestion par la performance est la responsabilité. Ce qui suppose que la réussite ou l'échec d'une action doit être clairement imputé à un responsable. Par conséquent, il n'est pas indiqué de retenir un objectif ou un indicateur si l'atteinte est essentiellement tributaire de facteurs exogènes que le programme ne maîtrise pas.

Pour la prévention de la récidive, il faut relever que sa réussite ne dépend pas totalement de la politique de réinsertion mise en œuvre par l'Administration pénitentiaire. Elle est fonction de la disponibilité des fonds pour la réinsertion sociale, de l'offre de perspectives de réinsertion, mais également d'autres facteurs tels que l'âge, l'environnement familial et les antécédents de comportement.

Toutefois, l'Administration pénitentiaire contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire afin de prévenir la récidive. Dans ce cadre, elle travaille à la mise en place d'un fonds de réinsertion sociale des détenus qui peut constituer un moyen efficace de lutter contre le chômage des jeunes détenus sortis de prison et contribuer ainsi à réduire la criminalité.

Le Directeur de l'Administration pénitentiaire indique qu'un projet de décret a été préparé et est actuellement en cours de validation à l'interne.

En tout état de cause, la réalisation efficace des activités de réinsertion sociale ne garantit pas la baisse du taux de récidive. Aussi, la performance obtenue ne serait-elle pas seulement imputable à l'action de l'Administration pénitentiaire.

La Cour est d'avis que les indicateurs tels que le nombre de détenus ayant bénéficié d'une réinsertion réussie ou la proportion de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) à leur sortie de prison sont plus à même de mesurer l'efficacité de la politique de réinsertion des condamnés.

D'ailleurs, les données du tableau n°57 du RAP (page 51) ci-dessous présenté mettent en évidence une évolution contrastée entre le nombre de détenus bénéficiant de formation générale et le taux de récidive.

Tableau n°19 : Evolution du nombre de détenus bénéficiaires de formation générale et du taux de récidive

Années	REALISATIONS						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de détenus bénéficiant de formation générale ou technique	1747	2387	3027	2694	3412	4088	2210
Taux de récidive	15%	11,50%	8%	8,75%	19%	nd	12%

Source : RAP 2019

De 2013 à 2015, l'évolution du nombre de détenus bénéficiant de formation générale impacte positivement sur le taux de récidive qui baisse presque de moitié. En revanche, de 2015 à 2017, le taux de récidive augmente malgré la hausse du nombre de bénéficiaires de formation générale et technique.

Par conséquent, la corrélation positive entre ces deux indicateurs n'est pas établie.

Tout en admettant que le taux de récidive dépend d'autres paramètres exogènes qui ne sont pas toujours maîtrisés, le Directeur de l'Administration pénitentiaire précise que cet indicateur était retenu pour mesurer l'efficacité des actions menées pour favoriser la réinsertion des détenus.

✓ Imputabilité de l'indicateur « nombre de projet d'infrastructures en retard »

Le Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative » a défini un indicateur sur la réalisation des infrastructures. Il s'agit de l'indicateur « *nombre de projets d'infrastructures en retard* ».

L'atteinte de la valeur cible dépend de facteurs à la fois endogènes et exogènes à ce programme. En effet, la défaillance des entrepreneurs, la ponction des crédits, la délivrance des titres constituent des facteurs récurrents de lenteurs notées dans l'achèvement des travaux de construction et pour lesquels le Ministère n'est pas entièrement responsable.

A titre illustratif, la Direction des Constructions des Palais de Justice et des Autres Edifices (DCPJAE) indique, dans son rapport d'activités 2018, que « *certaines activités réalisées n'ont pu être payées même liquidées et passés dans le système pour mandatement suivi de paiement. Ces dossiers nous ont été retournés en reprise pour la gestion de 2019.* »

Par conséquent, il est difficile de mesurer la performance du Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative » si l'effet de ces facteurs ci-dessus évoqués a plus d'impact sur la réalisation des travaux qu'un autre facteur.

De plus, un indicateur doit être exprimé de manière positive. Le retard dans la réalisation des projets d'infrastructures n'implique pas une performance mais plutôt une défaillance.

✓ **Pertinence et imputabilité de l'indicateur « Allocation ou prime de prise en charge journalière » d'un mineur ou d'un détenu**

Pour atteindre l'objectif spécifique n°2 « *consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs en danger et en conflit avec la loi* », la DESPS a défini l'indicateur « *Allocation de prise en charge journalière par enfant* » avec comme valeur cible un montant de 523 FCFA en 2019. Ce montant comprend l'alimentation, la prise en charge psycho-éducative, vestimentaire et la prise en charge sanitaire.

Le montant de la valeur cible de l'indicateur constitue une moyenne qui ne prend pas en compte les disparités entre les structures recevant des enfants en internat et celles en demi-pensionnat dont les réalités et les conditions de prise en charge, ainsi que la durée du séjour dans les établissements ne sont pas les mêmes.

En effet, la DESPS dispose de structures d'internat (deux (02) Centres d'Adaptation sociale, trois (03) Centres polyvalents et trois (03) Centres de premier Accueil) et de structures de demi-pensionnat (quatre (04) Centres de Sauvegarde).

Le tableau ci-après présente les montants par type de structure.

Tableau n°20 : Montant de l'allocation de prise en charge des mineurs par structure

EN FCFA

Type de structure	Structure	Montant allocation prise en charge
Centres Polyvalents	CP Thiaroye	58
	CP Kaolack	108
	CP Diourbel	152
Centre de Sauvegarde	CS Pikine	16
	CS Cambérène	195
	CS Thiès	58
	CS Ziguinchor	104
Centre d'adaptation sociale	CAS Nianing	1141
Centre de premier accueil	CPA Dakar	1 095
	CPA Saint-Louis	1 369
	CPA Ziguinchor	1 369

Source : RAP, pages 49-50

Tout comme le programme « *Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs* », le programme « *Administration pénitentiaire* » a défini un indicateur « *prime de prise en charge journalière du détenu* » correspondant au rapport « *Budget alloué / effectif prévisionnel (plafond budgétaire) X Nombre de jours de l'année budgétaire (365 ou 366)* ».

Par ailleurs, cet indicateur n'est pas pertinent car il ne rend pas compte des résultats d'une action définie par le programme.

Il n'est pas également imputable aux programmes « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs » et « Administration pénitentiaire » dans la mesure où la réalisation de la cible relève des compétences du Ministre chargé des Finances qui procède aux arbitrages budgétaires. Les programmes ne disposent d'aucun levier d'action pour permettre l'atteinte des cibles de cet indicateur.

De plus, les variations des crédits affectés pour les rubriques de dépenses ou le budget alloué (numérateur) et de l'effectif journalier ou effectif prévisionnel (dénominateur) ne dépendent pas totalement de l'action des programmes.

Par conséquent, cet indicateur ne permet pas de mesurer la performance pour les deux programmes. Il peut, toutefois, être utilisé pour justifier les crédits à affecter aux programmes pour la prise en charge des mineurs ou des détenus et servir d'outil d'aide à la budgétisation et à la répartition des moyens dans le cadre du dialogue de gestion.

Le Responsable du programme « Administration pénitentiaire » admet que l'indicateur « *prime de prise en charge journalière du détenu* » est un indicateur d'intrant et non de performance.

3.2.2.2. *Absence d'indicateurs pertinents sur l'efficacité de la justice*

Selon la LPS 2018-2021, de nombreuses réformes destinées à accélérer les procédures judiciaires et à améliorer leur qualité ont été menées ces dernières années.

Il s'agit notamment de :

- la suppression des cours d'assises remplacées par des chambres criminelles composées de magistrats professionnels siégeant de manière permanente, « *de façon à permettre un jugement plus rapide et plus équitable, avec l'introduction d'une voie de recours* » ;
- l'institution des tribunaux de commerce et des chambres commerciales d'appel, chargés de juger les affaires commerciales, en vue d'améliorer la qualité et la célérité du traitement de ce contentieux ;
- la réforme des procédures suivies devant la Cour suprême, également destinée à permettre l'accélération du traitement des affaires.

Il s'y ajoute que le Ministère se propose de « *mesurer l'activité des juridictions pour pouvoir suivre l'évolution de la confiance des citoyens dans le système judiciaire et travailler à l'améliorer.* » (RAP 2018).

Toutefois, cette volonté ne s'est pas traduite pas par la formulation d'indicateurs pertinents pouvant aider à l'appréciation de l'efficacité de la justice. C'est le cas notamment des indicateurs sur le délai de réponse pénale, c'est-à-dire le temps mis pour statuer sur un dossier ou le délai de traitement de toutes les affaires terminées dans l'année par les juridictions depuis la date de saisine de la juridiction jusqu'à la décision.

Pourtant, en procédant à la revue du DPPD 2018-2020, il est constaté l'existence pour le programme « Justice judiciaire » d'indicateurs de délais relatifs aux objectifs spécifiques indiqués dans le tableau qui suit.

Tableau n°21 : Indicateurs sur les délais de traitement

Objectifs spécifiques	Indicateurs de résultat	Valeurs cibles	
		2018	2019
Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile	Délai moyen de traitement des dossiers civils	5	5
	Délai moyen de traitement des dossiers commerciaux	5,5	5
Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale	Délai moyen de réponse pénale (de traitement des procédures pénales) en flagrant délit	2 sem	10 jrs
	Délai moyen de réponse pénale en matière correctionnelle	2 mois	2 mois
	Délai moyen de réponse pénale en matière criminelle	4 mois	3 mois

Source : DPPD 2018-2020

Il s'y ajoute que le rapport d'activités de la DACS de 2018 renseigne sur les indicateurs « *délai moyen de traitement des dossiers commerciaux* », « *taux de justiciables assistés (nombre de justiciables assistés / nombre de demandeurs)* » et « *niveau de vulgarisation de la loi portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce et des chambres commerciales d'Appel* » non prévus dans le PTA. Toutefois, ces informations ne sont pas reprises dans le RAP.

De plus, aucun indicateur sur le nombre de dossiers traités par magistrat ou par fonctionnaire du Ministère de la Justice et par juridiction n'est défini pour apprécier leur productivité afin de pouvoir justifier les moyens supplémentaires susceptibles d'être accordés. Ainsi, les seuls indicateurs choisis et relatifs à l'objectif d'amélioration du traitement et le jugement des contentieux sont « *le taux de détentions provisoires* » et le « *taux de détention provisoire longue durée (≥ 3ans)* ».

Or, ces indicateurs ne suffisent pas seuls à apprécier l'efficacité de la justice d'autant plus que malgré les efforts du Ministère pour limiter le recours à la détention provisoire, le nombre de détenus provisoires a légèrement augmenté entre 2018 et 2019 comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n°22 : Taux de détentions provisoires 2017-2019

Indicateurs	2017	2018	2019
Nombre de détenus provisoires	4094	4377	4 607
Taux de détentions provisoires	43,40%	43%	40,80%
Nombre détenus provisoires longue durée (sup ou égal à 3ans) (a)	368	219	212
Taux de détentions provisoires de longue durée (sup ou égal à 3 ans)	9%	5%	4,60%

(a) Recalculé par les rapporteurs sur la base des données du RAP 2019

En 2019, les détenus provisoires représentent 40,8% de l'effectif carcéral qui est de 11 289. Ce taux a connu une baisse de 2,2 points par rapport à 2018 où il est de 43%.

Cette faible baisse du taux de détention provisoire est expliquée dans le RAP 2019 par :

- « les délégations judiciaires et mandats de justice (mandat de comparution, mandat d'amener et convocations diverses) qui ne sont pas toujours exécutés dans les délais souhaités ;
- les difficultés des juges à faire exécuter les expertises : un facteur de rallongement des procédures ;
- la durée de la détention provisoire dans l'attente de l'enrôlement des dossiers aux audiences ;
- la durée de l'information dans les cabinets d'instruction ».

Pour le Responsable du programme « justice judiciaire », « la formulation de ces indicateurs suppose la mise en place d'un mécanisme performant permettant d'assurer un suivi des dossiers pendant toutes les étapes de la procédure. En outre, la complexité liée à certaines procédures justifie des durées de traitement assez longues qui font que le critère de la durée n'est pas toujours pertinent. Toutefois pour les dossiers qui ne présentent pas de complexité particulière, le critère de la durée moyenne de traitement peut être retenu. »

La Cour considère que pour atteindre les objectifs en matière de célérité dans le traitement des dossiers, il est important de renforcer les ressources humaines et d'améliorer les procédures et de renforcer les ressources humaines. Elle estime également que l'objectif de célérité doit être concilié avec l'obligation de rendre des décisions de justice de qualité.

La Cour a également noté l'absence en 2019, d'indicateurs sur l'exécution des peines. Pourtant, la LPS 2018-2022 indique clairement que « le système judiciaire souffre d'une défaillance très grave au stade de l'exécution des décisions de justice. »

En matière civile, commerciale et sociale où l'exécution est à l'initiative des parties qui s'adressent à des acteurs privés (huissiers de justice), la LPS explique que « l'exécution et notamment le recouvrement des créances judiciairement fixées se heurtent à de nombreux obstacles liés à des facteurs divers: complexité procédurale ou au contraire absence de textes précis dans des domaines sensibles comme l'expulsion, difficultés pour obtenir l'assistance de la force publique, impossibilité d'accéder aux informations utiles (RCCM, fichier central des marchés publics,...) ».

En matière pénale, la LPS ajoute que « l'absence ou le retard considérable apporté à l'établissement et à la transmission des fiches d'exécution des peines aboutit à la non-exécution de fait d'une grande partie des sanctions prononcées par les juridictions pénales au terme de procédures pourtant longues et coûteuses. »

Toutefois, pour le RPROG, l'exécution des décisions de justice qui est par ailleurs l'une des finalités de l'action judiciaire fait intervenir d'autres acteurs comme les huissiers de justice qui sollicitent parfois l'appui de la force publique.

La gestion des incidents de la procédure d'exécution rend parfois difficile l'utilisation du critère lié à la durée moyenne de traitement des affaires.

Tout en reconnaissant les difficultés liées à l'utilisation du critère liée à la durée, la Cour estime qu'il est pertinent de prévoir un indicateur sur l'exécution des décisions pour mieux rendre de compte de l'efficacité de la justice.

3.2.2.3. *Rareté des indicateurs de résultats*

Il ressort de l'examen des documents de planification que les programmes ont tendance à privilégier les indicateurs de moyens ou d'activité au détriment des indicateurs de résultat. Or, les indicateurs de moyens traduisent la disponibilité, l'affectation ou l'utilisation de moyens humains, matériels ou financiers alors que les indicateurs d'activité renseignent sur les activités déroulées et ne reflètent pas une véritable mesure de la performance.

Le tableau qui suit présente des exemples d'indicateurs de moyens et d'activités utilisés par les différents programmes.

Tableau n°23 : Exemples d'indicateurs de moyens et d'activité

Programmes	Exemples d'indicateurs de moyen	Exemples d'indicateurs d'activité
Programme « Pilotage et coordination administrative »	Dépense de soutien logistique par agent d'administration centrale	Nombre de documents de planifications, de suivi et d'évaluation des projets et programmes du MJ élaborés
Programme « Justice judiciaire »	Nombre de magistrats pour 100 000 habitants	
Programme « Education surveillée et protection judiciaire de l'enfant »	Nombre de structures accueillant des mineurs construits	Nombre de missions de contrôles réalisés par les Inspections
Programme « Administration pénitentiaire »	Prime journalière de prise en charge des détenus	
Programme « Bonne gouvernance et Droits humains »	Nombre d'agents chargés de l'application de la loi et des autres acteurs dans le domaine de la prévention et de la répression de la torture et autres traitements assimilés formés	

3.2.3. **Renseignement incomplet et indicateurs non assortis de cibles**

Les indicateurs mesurent la réalisation de l'objectif. Il est donc nécessaire de ne retenir que des indicateurs pour lesquels les cibles fixées, à partir d'une année de référence, puissent être atteintes par le programme.

La revue des DPPD et des RAP a permis de noter que pour certains indicateurs, les cibles ne sont pas renseignées alors que pour d'autres elles ne sont pas reprises. C'est le cas pour les indicateurs présentés au tableau suivant.

Tableau n°24 : Exemples d'indicateurs dont les cibles ne sont pas renseignées ou reprises

Programmes	Indicateurs	
	Indicateurs sans cibles	Indicateurs non renseignés dans le RAP
Justice judiciaire	Nombre de magistrats sur greffiers	Délai moyen de traitement des dossiers civils
		Délai moyen de réponse pénale en flagrant délit
		Taux de justiciables assistés
Pilotage, coordination et gestion administrative	Dépense de soutien logistique par agent d'administration centrale	Nombre d'agents non judiciaires ayant bénéficié de formation continue initiée par le MJ
	Taux de mise en œuvre des actions des programmes	Taux de mise en œuvre des PTA
Administration pénitentiaire	Taux d'agents pénitentiaires formés	Taux d'agents pénitentiaires formés
		Proportion de greffes d'établissements pénitentiaires informatisés
Education Surveillée et Protection judiciaire	Pourcentage des ETS publics et privés accueillant des mineurs contrôlés	

Lorsque des indicateurs sont renseignés, l'examen des chiffres révèle des manques de précisions.

C'est notamment le cas pour l'objectif n°1 « *contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire* » du programme « *Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs* », où il est noté des écarts entre les chiffres des tableaux n°43 et n°44 (pages 59 et 60 du RAP 2018).

En effet, le tableau n°43, dans sa colonne intitulée « répartition de l'offre de service des centres de prise en charge de la DESPS », indique que 2 685 enfants ont été pris en charge dans onze (11) structures. Ce chiffre diffère de celui figurant au tableau n°44 qui est de 6 555 dans les différentes régions qui selon la DESPS « *constitue l'effectif global de la prise en charge effectuée par les services extérieurs de la DESPS sur l'année 2018. Lesdits services extérieurs se décomposent ainsi qu'il suit : -24 services de l'action éducative et de la protection sociale en milieu ouvert – AEMO et -11 centres d'accueil et de prise en charge.* »

CONFIDENTIEL

IV. EXAMEN DES RAP 2018 et 2019

Le RAP est un document qui a pour objectif de présenter des informations fiables sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus et de rendre compte de l'utilisation des crédits mis à la disposition du programme.

L'examen des RAP 2018 et 2019 a permis de faire des observations d'ordre général et d'identifier des insuffisances spécifiques aux critères d'appréciation utilisés.

4.1. Observations d'ordre général

4.1.1. Retard dans la production des RAP

Suivant les dispositions de l'article 49 de la LOLF de 2011, les RAP accompagnent le Projet de loi de règlement (PLR) de l'année N-1 que le Ministère en charge des finances doit déposer à la Cour des Comptes.

Par conséquent, la reddition des comptes sur les performances doit se faire dans les mêmes conditions que celles relatives au PLR. Ainsi, au 30 juin de l'année N+1, les RAP des ministères de l'année N doivent être déposés à la Cour. Ce qui suppose qu'ils soient transmis à une date permettant au Ministère en charge des finances de faire la centralisation des documents de reddition à déposer.

En effet, les programmes ayant été soumis à l'Assemblée Nationale dans le cadre du vote de la loi de finances initiale, le contrôle de leur mise en œuvre doit s'opérer à l'occasion du vote de la loi de règlement.

A titre d'exemple, le RAP 2018 a été validé en avril 2019. Celui de 2019 n'a pas fait l'objet de validation officielle en 2020. Selon le Responsable de la CESPE, le document a été transmis, par mail, aux chefs de service pour recueillir leurs observations.

4.1.2. Absence de mesure de l'efficacité des actions

Le calcul du niveau de performance de chaque programme suivant les actions prédéfinies permet de mettre en évidence les programmes les plus performants en termes de résultats et notamment la performance technique du MJ.

Les RAP 2018 et 2019 ne font pas état des taux d'exécution physique par programme. Le niveau de performance (élevée, moyenne et faible) par programme et par action, résultant d'une analyse combinée des taux d'exécution physique et financière n'est pas également établie.

Cette analyse est susceptible d'être illustrée par un tableau ou un graphique comparant les taux d'exécution physique et les taux d'exécution financière.

De plus, le taux d'atteinte des cibles, par indicateur, activité, action et programme, n'est pas établi de manière systématique. Aussi, serait-il plus approprié d'établir un tableau récapitulatif présentant pour chaque action d'un programme, le nombre de cibles prévues, celles partiellement ou totalement réalisées ou non et le taux de réalisation.



Il s'y ajoute que les RAP n'indiquent pas la contribution des actions et activités à l'atteinte des objectifs globaux du programme afin d'évaluer leur effet ou influence.

En outre, ils ne présentent pas les bilans stratégiques des programmes qui font la synthèse de l'analyse des résultats durant l'exercice permettant de dégager une appréciation globale de la performance afin de fixer les orientations stratégiques à inscrire au prochain PAP. Insuffisances dans la reddition des comptes

En l'absence de PAP pour 2018 et 2019, les rapporteurs ont été obligés de passer en revue les PTA des unités opérationnelles des programmes. En effet, c'est la combinaison des actions retenues dans les PTA et leur synthétisation qui constituent la base du processus de gestion de la performance avec l'élaboration du PAP.

C'est pourquoi, il a été procédé à un rapprochement entre les PTA et les rapports d'activité des unités opérationnelles qui aident à la préparation des RAP. Ce qui a permis de constater un non-respect de la logique de la chaîne de résultat et l'absence de compte rendu pour des activités prévues.

4.1.2.1. Non-respect de la logique de chaîne de résultat

La Cour a examiné les rapports d'activités des différentes directions des programmes. Il ressort de ces documents que la logique de la chaîne de résultat prévue n'est pas respectée (action, objectifs spécifiques, résultats attendus, activités, indicateurs et cibles). C'est le cas notamment pour les directions et structures du programme « Justice judiciaire ».

En effet, pour chaque direction ou structure du programme, un certain nombre d'objectifs spécifiques sont prédéfinis avec des activités, indicateurs et cibles. Aussi, leurs rapports d'activités doivent-ils rendre compte du niveau de réalisation des activités par comparaison aux cibles prévues et celles obtenues afin de tirer des conclusions sur le niveau d'atteinte ou non des objectifs.

Cependant, il est constaté que les rapports de certaines directions intervenant dans le programme « Justice judiciaire » rendent compte des activités suivant des thèmes ou rubriques et non sur la base des objectifs spécifiques afin de mesurer la contribution réelle de chaque direction à l'atteinte de l'objectif du programme.

En revanche, pour d'autres directions, les rapports d'activités rendent bien compte de leur contribution à l'atteinte des objectifs spécifiques de leur programme.

C'est le cas, par exemple, de la DACG qui contribue sur deux actions du programme « Justice judiciaire », à savoir « *Améliorer l'exécution des décisions de justice en matière pénale* » et « *disposer des juridictions fonctionnelles et adaptées à leurs missions* ».

En effet, pour la DACG, le RAP 2019 n'évoque que les aspects liés à l'installation des bureaux d'exécution des peines et aux détentions provisoires. Les questions importantes relatives à l'aménagement des peines et à l'exécution des décisions de justice ne sont guère abordées.

4.1.2.2. Activités prévues dans les PTA mais omises dans les rapports d'activités

La revue des rapports d'activités et des PTA des différents programmes révèle que pour plusieurs activités réalisées, des comptes rendus ne sont pas établis.

Il en est ainsi des programmes « Administration pénitentiaire » et « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs »

Tableau n°25 : Liste des activités réalisées sans compte-rendu dans le RAP

Programme	Actions	Activités prévues	Indicateurs	Valeur cible	Activités réalisées
Administration pénitentiaire (2018)	Conditions de travail du personnel de l'Administration pénitentiaire	<p>1. Elaborer et transmettre le Projet de loi portant Statut du personnel de l'Administration pénitentiaire et ses décrets d'application ;</p> <p>2. Actualiser les curricula de formation pour l'ENAP ;</p> <p>3. Former et équiper le personnel dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;</p> <p>4. Finaliser l'informatisation dans les autres greffes des établissements pénitentiaires et la gestion des ressources humaines ;</p>	Ratio surveillant/détenu	1/7	<p>1. Pas de compte rendu dans le RAP mais selon le PTA évalué en fin d'année, un projet de loi et son décret d'application élaborés et transmis au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.</p> <p>2. Pas de compte rendu dans le RAP mais selon le PTA évalué en fin d'année, le décret 73-107 du 31 fixant les programmes d'enseignement du personnel de l'Administration a été revu.</p> <p>3. Pas de compte rendu dans le RAP mais selon le PTA évalué en fin d'année :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Montée en puissance - Programme de recyclage d'EPI - Echanges avec les pays partenaires- CICO <p>4. Pas de compte rendu dans le RAP mais selon le PTA évalué en fin d'année, il y a eu l'acquisition du matériel informatique à hauteur de 50 millions dégagés par la DAP pour finaliser le déploiement ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - une subvention obtenue d'OSIWA permettant financer la salle serveur, le système de gestion des ressources humaines et la formation du personnel
Education surveillée et Protection juridique des mineurs	Action 2 : Vie du mineur en danger et/ou en conflit avec la loi	Mettre en place et rendre fonctionnelle la coopérative de réinsertion au niveau des CP, CS et CAS sous la supervision du BAEPS			Absence de compte rendu et d'explications sur les raisons de la non-exécution de l'activité

4.1.3. Absence d'informations sur le coût réel de chaque action

Le PAP, document accompagnant le projet de loi de finances, présente les coûts prévisionnels des actions.

De façon symétrique, le RAP doit fournir une information fiable sur l'atteinte des résultats et présenter les coûts réels de chaque action d'un programme.

La Cour a constaté que les RAP de 2018 et de 2019 du MJ font ressortir les crédits utilisés par nature de dépense mais ne procèdent pas à une ventilation des coûts réels par action pour chaque programme.

Or, une information sur la performance doit comporter les coûts de réalisation des différentes actions afin de permettre au lecteur d'avoir une visibilité sur les réalisations budgétaires et de s'assurer que le vote du Parlement a été respecté. Cette information est essentielle pour la prise en compte de l'efficacité de la dépense publique.

La détermination des coûts réels des actions nécessite la mise en place au sein du Ministère d'une unité de contrôle de gestion qui, en relation avec la CESPE, doit veiller à la consolidation des indicateurs budgétaires et financiers auprès des différents programmes et directions et procéder à l'analyse des coûts.

CONFIDENTIEL

4.2. Appréciation des RAP

La Cour a examiné les RAP au regard des critères de pertinence, de compréhension, d'exactitude et d'équilibre.

4.2.1. Sur la base du critère de pertinence

Une information est dite pertinente lorsqu'elle est de nature à influencer les décisions des utilisateurs en les aidant à évaluer les événements passés, présents et futurs.

Le critère de pertinence exige que les informations présentées dans le RAP permettent de rendre compte des réalisations concrètes et importantes au regard des objectifs contenus dans le PAP.

En l'absence de ce document, la Cour a procédé à un rapprochement entre les informations contenues dans les DPPD ou PTA à celles figurant dans les RAP ; ce qui a permis de faire ressortir les constats ci-après.

4.2.1.1. Différence dans la formulation des objectifs

L'examen des RAP 2018 et 2019 du MJ montre que les objectifs de chaque programme sont rappelés. Pour chaque action prévue, les objectifs spécifiques sont également décrits.

A titre illustratif, le RAP 2018 indique que le Programme « *Pilotage, coordination et gestion administrative* » a pour objet « *l'amélioration de la gouvernance du secteur à travers le renforcement des fonctions de support et de soutien. Il met l'accent sur les stratégies du secteur visant à renforcer la coordination de l'action pour une gestion efficace et efficace des ressources.* »

Le RAP 2019 présente également les objectifs poursuivis par le programme « Education surveillée » qui restent les mêmes qu'en 2018, à savoir :

- « *Contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire ;*
- « *Consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs en danger et en conflit avec la loi.* »

Cependant, pour le pour le programme « Justice judiciaire », la description contenue dans le RAP ne fait pas référence à l'ancrage stratégique et politique telle que définie dans le DPPD 2019-2021. En effet, les objectifs ou résultats attendus ainsi que la formulation et le nombre des indicateurs diffèrent entre le document de planification et le RAP, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n°26 : Objectifs et indicateurs du DPPD 2019-2021 et du RAP 2019 du programme « Justice judiciaire »

DPPD 2019-2021			RAP 2019		
Objectifs globaux et spécifiques		Indicateurs	Objectifs globaux et spécifiques		Indicateurs
OG : Améliorer l'accès et l'efficacité de la justice judiciaire	OS1 : Donner à tous accès au droit et à la justice dans des conditions d'égalité	1 : Nombre de médiations dans les maisons de justice 2 : Taux de réalisation de la carte judiciaire 3 : Nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle	OG1 : Renforcer l'accès au droit et à la justice ;	OS1: rehausser le niveau de confiance des citoyens à l'endroit du système judiciaire OS2: développer la justice de proximité et le dispositif d'accueil et d'information des justiciables; OS3: mettre en œuvre la nouvelle carte judiciaire; OS4 : mettre en place un mécanisme efficace d'aide juridictionnelle	1 : Nombre d'affaires portées devant les juridictions 2 : Nombre de médiations menées dans les maisons de justice 3 : Taux de réalisation de la nouvelle carte judiciaire 4 : Nombre de bénéficiaires de l'Aide juridictionnelle
	OS2 : Améliorer l'efficacité de la justice	1 : Taux de détentions provisoires 2 : Nombre de magistrats pour 100 000 habitants 3 : Ratio magistrats/ greffiers 4 : Taux de détention longue durée (supérieure ou égale à 3 ans)	OG2 : Améliorer l'efficacité de la justice judiciaire.	OS1 : disposer de personnels judiciaires de qualité et en quantité suffisante ; OS2 : améliorer le traitement et le jugement des contentieux ; OS3 : améliorer l'exécution des ressources financières.	1 : Ratio magistrat pour 100 000 habitants 2 : Ratio magistrat/greffier 3 : Taux de détention longue durée (≥ 3ans) 4 : Nombre de bureaux d'exécution des peines installés et fonctionnels

4.2.1.2. Performances des programmes non renseignées dans les RAP

Les résultats prioritaires définies dans la LPS 2018-2021 sont relatives à l'efficacité et l'accessibilité de la justice, aux conditions de détention des personnes placées sous-main de justice, dont les droits fondamentaux ne sont pas totalement respectés et à la prise en charge des mineurs en conflit avec la loi ou en danger.

Ces résultats prioritaires sont en parfaite adéquation avec l'objectif global du Ministère qui est de « *promouvoir la qualité du service public de la justice à travers la célérité dans les délais de traitement des dossiers, la satisfaction du justiciable et l'amélioration des conditions de détention et de prise en charge des enfants en danger et/ou en conflit avec la loi* ». La réalisation de cet objectif passe par la contribution des différents programmes techniques (Justice judiciaire, Administration pénitentiaire, Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs) par l'atteinte ou non des cibles prédéfinies pour chaque activité.

Les RAP, notamment celui de 2019, rendent compte des réalisations faites pour chaque action de chaque programme. Mais, le compte rendu des résultats prioritaires dans les RAP ne s'est pas fait en suivant la logique des objectifs globaux définis dans les documents stratégiques. Cette pratique ne permet pas de mesurer l'atteinte ou non des résultats mais aussi d'identifier la contribution de chaque programme dans la performance réalisée.

Le RAP doit également préciser ce qui a été fait en matière de célérité dans les délais de traitement des dossiers par les acteurs concernés, en quoi le justiciable est satisfait ou non et comment les conditions de détention et de prise en charge des enfants en danger et/ou en conflit avec la loi ont été améliorées suite à la mise en œuvre des différentes actions. Il devrait également indiquer, pour 2019, si l'application des règles et principes de bonne gouvernance dans tous les secteurs du développement a été renforcée et les droits humains et genre ont été mieux pris en compte.

En ne rendant pas compte du niveau de performance des programmes, les RAP ne permettent pas d'apprécier la performance de chaque programme et des responsables en charge de l'exécution des activités du programme, alors que cette information est requise dans le cadre de la gestion axée sur les résultats.

La Cour constate, en outre, que les RAP 2018 et 2019 ne font pas mention des activités non réalisées.

4.2.1.3. Déficit d'évaluation de la contribution de chaque programme à l'atteinte des résultats prioritaires

Le compte rendu des résultats prioritaires dans le RAP doit se faire suivant la logique des objectifs globaux définis dans les documents stratégiques. Ce qui permet non seulement de mesurer l'atteinte ou non des résultats mais aussi de présenter la contribution de chaque programme dans la performance globale réalisée.

Ainsi, en se référant à l'objectif « *promouvoir la qualité du service public de la justice à travers la célérité dans les délais de traitement des dossiers, la satisfaction du justiciable et l'amélioration des conditions de détention et de prise en charge des enfants en danger et/ou en conflit avec la loi* », la Cour constate que le RAP n'indique pas les contributions respectives des programmes « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire » et « Education surveillée et protection judiciaire des mineurs » pour l'atteinte ou non des cibles prédéfinies pour la réalisation de l'objectif global.

Aussi, le RAP du Ministère aurait-il dû présenter à titre illustratif, les activités menées pour la célérité dans le traitement des dossiers et indiquer en quoi le justiciable est satisfait ou non et comment les conditions de détention et de prise en charge des enfants en danger et/ou en conflit avec la loi sont améliorées.



4.2.1.4. *Reddition incomplète sur le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus*

La présentation de la situation d'exécution budgétaire est très laconique et se résume juste à des tableaux retraçant les autorisations d'engagement, les engagements, ordonnancements, liquidations et les prises en charge. C'est particulièrement le cas en 2018.

Il est également constaté que les RAP de 2018 et de 2019 ne renseignent pas de manière détaillée sur les ressources financières mobilisées pour la réalisation des activités et n'effectuent pas de comparaison entre les réalisations physiques et celles financières.

Pour le programme « Justice judiciaire », le budget qui lui est affecté pour la gestion 2018 n'est pas justifié dans les rapports de performance. En effet, le RAP s'est limité à décrire les activités réalisées mais n'intègre pas les ressources financières pourtant prévues et détaillées dans les PTA.

Même si la DCPJAE a indiqué, dans son rapport d'activités de 2018, le coût des travaux de réhabilitation, de rénovation ou de construction pour chaque juridiction, aucune comparaison entre les montants prévus et le coût réalisé n'est faite. Il en est de même du niveau de réalisation qui n'est pas aussi donné et devant être comparé aux cibles.

Ainsi, aucune rubrique du rapport n'est consacrée à l'analyse des relations entre moyens (financiers, humains et matériels) et les résultats obtenus, afin d'apprécier l'efficacité des actions et activités.

C'est le cas pour tous les programmes du Ministère.

Toutefois, la situation s'est améliorée en 2019 puisque le RAP a présenté les situations d'exécution budgétaire de chaque programme et par titre de dépense sans indiquer néanmoins les ressources réelles consacrées à la mise en œuvre de chaque action et chaque activité.

Le RAP 2019 a également présenté pour chaque programme, le niveau de consommation des crédits, notamment ceux des investissements figurant aux tableaux n°22 (page 34), n°42 (page 57), n°61 (page 73), n°64 (page 81) et n°68 (page 87) pour respectivement les programmes « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Education surveillée et protection judiciaire des mineurs », « Bonne gouvernance et droits humains » et « Pilotage, coordination et gestion administrative ».

Ce qui constitue une bonne pratique qui peut, cependant, être améliorée en rattachant les ressources utilisées par action aux activités réalisées par chaque programme.

Par ailleurs, le RAP ne renseigne pas sur l'utilisation des ressources extérieures. Or, il ressort de la revue de ce RAP, des situations d'exécution budgétaire (SIGIF) et des rapports d'activités que des financements externes ont été prévus pour la réalisation de certaines activités.

Il s'agit :



- des ressources extérieures d'un montant de 3 680 000 000 FCFA prévu pour les investissements exécutés par l'Etat (Compte administratif de l'ordonnateur, Gestion 2019, tableau n°8 page 16) ;
- des crédits ouverts par la LFI d'un montant de 50 000 000 FCFA pour le Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative » dans le cadre du Projet de Renforcement de l'Etat de Droit (PARED) de l'Union Européenne (11^{ème} FED) ;
- du financement des sessions de renforcement de capacités en 2019 au profit des agents de la DESPS grâce à l'accompagnement du Projet d'Appui au Renforcement de l'Etat de Droit dans le cadre du 11^{ème} FED.

Il en est de même de la subvention reçue de OSIWA permettant de financer la salle serveur, le système de gestion des ressources humaines et la formation du personnel de la DAP.

Par ailleurs, dans le cadre du programme d'installation de maisons de justice, le RAP 2019 indique : « *il était prévu la construction de douze (12) maisons de justice supplémentaires dans le cadre du PARED (11^{ème} FED). Malheureusement, pour des raisons de disponibilité du financement, l'objectif n'a pu être atteint.* » (Page 22 du RAP 2019). La même information figurait déjà dans le RAP 2018. Aucune précision sur les raisons de la non mobilisation des fonds n'est cependant apportée.

4.2.2. Sur la base du critère de compréhensibilité

L'examen du critère de compréhensibilité permet de s'assurer que les informations contenues sont claires et explicites et que les rapports contiennent toutes les données et informations susceptibles de les rendre compréhensibles.

Il ne doit entretenir aucune confusion sur le mode de présentation des réalisations ainsi que la manière d'expliquer les difficultés.

4.2.2.1. Description sommaire des politiques et programmes mis en œuvre

Les RAP décrivent sommairement les programmes avec un certain nombre d'actions et d'objectifs.

Ainsi, figure à l'annexe du RAP 2018, par exemple, un tableau présentant l'articulation entre l'axe 3 « *Gouvernance, Institutions, Paix et Sécurité* » du Plan Sénégal Emergent (PSE), la politique publique de la justice portant sur la Promotion de l'État de droit, des droits humains et de la justice, les programmes et leurs actions.

De plus, les objectifs, actions et résultats attendus sont toujours rappelés et s'articulent autour des résultats prioritaires définis dans la lettre de politique sectorielle relatives à l'efficacité de la justice, à l'accessibilité de la justice, aux conditions de détention des personnes placées sous-main de justice, dont les droits fondamentaux ne sont pas totalement respectés et à la prise en charge des mineurs en conflit avec la loi ou en danger.




4.2.2.2. Absence de comparaison systématique entre les prévisions et les réalisations

D'une manière générale, il est constaté que pour tous les programmes, les RAP présentent les prévisions et les réalisations par action, activité et indicateur. Toutefois, cette présentation n'est pas suivie de comparaison pour relever les écarts.

Cette insuffisance n'est pas de nature à faciliter la reddition des comptes puisqu'il n'est pas aisé pour le lecteur, notamment le parlementaire qui vote les crédits, de procéder à la comparaison entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé.

Concernant le programme « Administration pénitentiaire », les indicateurs « *taux d'occupation des prisons* », « *taux d'évasion* », « *nombre de détenus bénéficiant de formation générale ou technique* » et « *nombre de détenus récidivistes* » sont présentés dans des tableaux avec une indication sur les valeurs de référence, les valeurs cibles et souvent les cibles réalisées.

Mais, aucune colonne des tableaux n'est établie pour mesurer les écarts et analyser leurs causes.

Pour le programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs », aucune explication n'est donnée sur les écarts présentés dans le tableau suivant.

CONFIDENTIEL

Tableau n°27 : Comparaison entre cibles prévues et cibles réalisées

Indicateurs	Cibles prévues RAP 2019	Ciblées réalisées RAP 2019	Commentaires
Nombre de mineurs pris en charge en milieu ouvert et fermé	-	-	Cet indicateur prévu dans le DPPD ne figure pas dans le RAP
Nombre de mineurs accueillis dans les centres de la DESPS	3467	3071	Le DPPD n'a pas prévu cet indicateur. Le RAP ne donne pas de justificatifs pour l'écart entre la valeur cible et la réalisation
Taux de mineurs pris en charge, sous liberté surveillée, des services de l'AEMO	3837	3484	Le RAP n'a pas donné d'explication sur la non atteinte de la valeur cible
Nombre d'éducateurs spécialisés bénéficiaires d'une formation continue	180	140	L'écart n'est pas expliqué
Pourcentage des établissements publics et privés accueillant des mineurs contrôlés	20	-	Seul le RAP a donné une valeur cible mais ne fait en aucun cas référence à cet indicateur dans les développements
Nombre de mineurs accompagnés dans le cadre de procédures judiciaires	-	-	Cet indicateur n'est pas mentionné dans le RAP, mais les vérificateurs se demandent si ce n'est pas un doublon avec l'indicateur « Taux de mineurs pris en charge, sous liberté surveillée, des services de l'AEMO »
Nombre de missions de contrôle réalisées par les Inspections de l'Education surveillée et de la Protection sociale	-	-	Le RAP n'a pas prévu cet indicateur
Ratios mineurs pris en charge par éducateurs spécialisés	50	56	La réalisation dépasse la valeur mais le RAP ne s'explique pas sur cette performance
Prime de prise en charge journalière par enfant	523	229	Il existe un écart entre la valeur cible du DPPD et celle du RAP. Ce dernier ne donne pas de justificatifs par rapport à la

			non atteinte de la valeur
Nombre de structures accueillant des mineurs construits	-	-	Cet indicateur est inscrit dans le tableau récapitulatif du RAP mais n'est pas renseigné
Nombre de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques ou de placement scolaire	2970	3071	Le RAP ne donne pas d'indices par rapport à la performance réalisée

S'agissant du programme « Justice judiciaire », il est à noter que les indicateurs prévus avec leurs cibles respectives sont renseignés dans le RAP. Mais, la comparaison entre ces cibles prévues et celles réalisées permettant de dégager la performance réalisée n'est pas faite systématiquement dans le RAP 2019, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°28 : Comparaison entre cibles prévues et cibles réalisées pour les indicateurs de performance définis dans le DPPD 2019-2021 et dans le RAP 2019 du programme « Justice judiciaire »

DPPD 2019-2021			RAP 2019		Commentaires
Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Indicateurs prévus et renseignés	Valeur cible 2019	Réalisation	
<i>Donner à tous accès au droit et à la justice dans des conditions d'égalité</i>	Accès au droit et à la justice renforcé	Nombre de médiations dans les maisons de justice	13000	13431 dossiers de médiation traités	La réalisation est comparée au cible
		taux de réalisation de la carte judiciaire	82%	Non renseigné	Motif non justifié
		Nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle	850	835 justiciables	Réalisation non comparée au cible et écart non justifié
<i>Améliorer l'efficacité de la justice</i>	L'efficacité de la justice améliorée	Taux de détentions provisoires	40%	40,8%	Le taux de 40,8% obtenu est comparé à la cible 43 prévue en 2018 et non à celle de 2019 qui est 40%
		nombre de magistrats pour 100 000 habitants	3,49	3,03	Absence de comparaison entre réalisation et cible prévu, le nombre de magistrat pour 100 000 habitants estimés à 3,03 est comparé à la norme internationale : 10 magistrats pour 100 000 habitants
		Ratio magistrats/greffiers	1/0,77	1/0,79	Le résultat est non comparé à la cible mais plutôt à la norme internationale : 1/2
		Taux de détention longue durée (supérieure ou égale à 3 ans)	4%	4,6%	Le résultat est comparé au de 5% obtenu en 2018 et non à la cible de 2019

Source : DPPD 2019-2021 en fichier Excel et le RAP 2019

4.2.2.3. Facteurs ayant influencé l'atteinte des résultats présentés

Le RAP rend compte des activités réalisées pour l'atteinte des résultats définis au moment de la planification. Par conséquent, il doit mettre en exergue les facteurs externes ou internes qui ont influencé de manière positive ou négative l'atteinte des résultats.

Il est constaté que les RAP 2018 et 2019 respectent cette exigence.

A titre d'exemple, pour le Programme « Administration pénitentiaire » et l'indicateur « *le taux d'occupation des prisons* », il est expliqué que la valeur cible de 210 % n'est pas atteint du fait du retard de fonctionnement des nouvelles places créées à la Maison d'Arrêt et de Correction (MAC) de Sébikotane et au Camp pénal de Koutal.

Pour le « *taux d'encadrement des détenus par le personnel surveillant* » situé à 1/7 en 2018 et en 2019, la constance de l'indicateur est expliquée par la formation de 284 surveillants de prison en 2019 qui ont été affectés dans les établissements pénitentiaires.

Concernant le Programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs », le RAP 2018 explique les raisons de la baisse de la cible de l'indicateur « *Nombre de mineurs pris en charge par éducateur spécialisé* », par rapport à 2017 (de 1/55 à (1/44)) par l'augmentation des effectifs des mineurs pris en charge, les départs à la retraite et le faible niveau de recrutement des éducateurs (4 recrutés en 2018).

Concernant le programme « Justice judiciaire », le RAP 2018 a également indiqué les facteurs explicatifs à la non atteinte des résultats. Ainsi, à titre illustratif, le RAP 2018 explique la baisse du nombre de dossiers traités par les maisons de justice qui sont passés de 12 066 en 2017 à 10 928 en 2018, par la « *fermeture de la maison de justice de Mbour qui était un grand pourvoyeur* ». La non construction de six (06) maisons de justice supplémentaires dans le cadre du PARED (11ème FED) est expliquée dans le RAP par la non disponibilité du financement.

S'agissant du Programme « Pilotage, coordination et gestion administrative », les facteurs internes ou externes pouvant influencer l'atteinte des objectifs sont rarement présentés. Il en est ainsi lorsque le RAP 2018 indique que l'IGAJ a été freinée dans ses activités en cours d'année par la ponction du tiers des crédits alloués aux frais de mission.

4.2.3. 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.

Le dispositif organisationnel de collecte et d'analyse des données ayant permis la production de l'information doit être crédible et garantir sa fiabilité. Le RAP ne doit pas contenir des informations de nature à induire le lecteur en erreur.

4.2.3.1. Méthodes de collecte et leurs limites ne figurent pas dans les RAP

Le système de collecte et d'analyse des données constitue un outil important pour suivre et évaluer les réalisations techniques et financières des activités du Ministère.

La qualité et la fiabilité des données figurant dans les rapports de performance dépendent de la qualité du système de collecte et d'analyse des données. Ce qui justifie que les RAP doivent fournir des informations sur ce système et présenter les méthodes de collecte et d'analyse.

Afin de réduire les risques d'erreur dans les données produites par les différents programmes, la CESPE a mis en place un mécanisme basé sur la définition d'un canevas de collecte des informations et la distribution de fiches aux programmes, directions centrales et autres unités opérationnelles.



Toutefois, en dehors de la partie relative au rapport de performance du Programme « Justice judiciaire » où des précisions méthodologiques sont apportées pour la définition des indicateurs, les RAP de 2018 et de 2019 ne comportent ni dans leurs développements ni en annexe, d'indications relatives aux méthodes de collecte et d'analyse des données. Pourtant, pour les programmes « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs » et « Administration pénitentiaire », il existe des fiches d'indicateurs dont la synthèse des contenus peut être insérée dans les RAP afin d'éclairer le lecteur sur la méthodologie de détermination des indicateurs.

Il s'y ajoute que les méthodes de collecte et d'analyse connaissent plusieurs limites.

Ainsi, outre les insuffisances déjà relevées dans la partie relative à l'analyse du dispositif de suivi-évaluation (page 29, point 3.1 ci-dessus), la non-disponibilité des données dans les délais requis a été relevée par le Responsable de la CESPE, ce qui justifie le défaut de renseignement de certains indicateurs.

Pour l'Administration pénitentiaire, les limites éventuelles relevées dans le mécanisme de suivi-évaluation ont trait au degré de compréhension, à la sensibilité et à l'implication des responsables chargés de transmettre les informations (données) à la Division de la Législation, des Statistiques et des Etablissements pénitentiaires (DLSEP).

Selon le point focal suivi-évaluation, le système de collecte de statistiques existant permet de déceler la moindre erreur sur les informations fournies par les acteurs de production statistique. Il ajoute ensuite que la Division de l'Inspection des Services pénitentiaires (DISP) de la DAP peut mener des enquêtes et contrôles sur pièces et au niveau de tous les services pénitentiaires pour s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données fournies.

4.2.3.2. *Données incohérentes susceptibles d'induire le lecteur en erreur*

L'examen des RAP a fait ressortir plusieurs incohérences dans les chiffres qui y figurent.

Ces incohérences sont notées pour les programmes suivants :

- *Programme « Administration pénitentiaire »*

Les différences sur chiffres entre les données d'un même rapport ou entre les données contenues dans des documents constituent des facteurs qui peuvent induire le lecteur en erreur.

A titre illustratif, les incohérences suivantes ont été relevées.

Pour le taux d'occupation, la valeur indiquée dans le tableau 24 du RAP 2018 intitulé « *densité carcérale dans les prisons* » qui est de 243% diffère de celle mentionnée dans le tableau récapitulatif du même document où elle est de 260 % en réalisation. De même, la valeur cible pour cet indicateur pour 2019 qui est de 210 % dans le tableau 24 est reprise à 230 % dans le tableau récapitulatif des indicateurs.

Concernant le taux d'évasion, la valeur cible mentionnée dans le RAP de 2018 pour l'année 2019 est de 0,06 % mais dans le RAP de 2019, la valeur cible indiquée est de 0,08%.



Par ailleurs, l'objectif n°2 spécifique « *Améliorer les conditions de travail et de performance de l'Administration pénitentiaire* » compte un indicateur « *ratio de surveillance des détenus* » avec des cibles exprimées en valeur absolue ; ce qui est inapproprié pour un ratio.

- **Programme « *Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs* »**

Une comparaison entre le tableau récapitulant la liste des indicateurs de performance (page 59) et les informations figurant dans les tableaux suivants montre que les indicateurs sont formulés de manière différente.

C'est le cas pour l'indicateur 1.1. « *Taux de mineurs pris en charge sous liberté surveillée des services de l'AEMO (Action éducative en milieu ouvert (AEMO))* », c'est-à-dire les enfants pris en charge dans les structures installées auprès de chaque tribunal d'instance ou de grande instance. A la page 62 du RAP, il est indiqué que le nombre de mineurs pris en charge dans les services de l'AEMO est de 3 844 dont 2 376 garçons et de 1108 filles.

Pour d'autres indicateurs, et dans des tableaux différents du RAP, les termes « *nombre* » sont utilisés en lieu et place de « *ratio* » et inversement. Il s'agit particulièrement de l'indicateur « *nombre de mineurs pris en charge en AEMO* ». Pour le nombre de mineurs pris en charge par éducateur spécialisé aussi, le terme « *ratio* » a été utilisé au tableau de la page 58.

En outre, les indicateurs « *proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques* » et « *proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques ou d'un placement scolaire* » sont utilisés alors qu'au tableau 73, ils sont fusionnés en un seul, à savoir « *proportion de mineurs ayant bénéficié de formations professionnelles et techniques ou d'un placement scolaire* ».

- **Programme « *Justice judiciaire* »**

Le rapprochement entre les rapports individuels reçus des directions ou services intervenant au programme « *Justice judiciaire* » et le RAP du Ministère a permis de constater des incohérences.

Pour les activités contenues dans le RAP et non réalisées par les différentes structures du programme, ou du moins non relatées dans les rapports d'activités des directions (DACG, DACS, DJPPAD, DCJAE, DDASJ ou DSJ) et de la Commission nationale de Médiation et de Conciliation (CNMC), les références nécessaires sur les sources de collecte des données ou statistiques utilisées ne sont pas fournies. Ainsi, les informations présentées dans le RAP peuvent être biaisées.

Tableau n°29 : Rapprochement entre le RAP et les rapports d'activités des structures du programme « *Justice judiciaire* »

RAP 2019			Rapports d'activités des directions ou services rattachés au programme « <i>Justice judiciaire</i> »		Commentaires
Objectifs globaux	Bilan des réalisations	Indicateurs ou activités renseignés	Données tirées des Rap individuels	Sources des informations	
Renforcer l'accès au droit et à la justice	Réduire les coûts pour les citoyens par le recours aux modes de	Les maisons de justice installées à travers le territoire national ont traité 13431 dossiers de médiation.	13.586 dossiers de médiation traités dans les maisons de justice.		

	prévention et de règlement des différends en matière civile.	Le taux moyen de conciliations réussies est de 57,67%.	Le taux moyen de réussite des dossiers de médiation avoisine les 70%.	Rap de la Direction de la Justice de Proximité et de la Promotion de l'Accès au Droit (DJPPAD).	Les données renseignées diffèrent du RAP et de leur source, le Rap de la DJPPAD, à moins qu'il n'existe d'autres sources.
	Améliorer le soutien et l'accompagnement des citoyens en matière de justice	Durant l'année 2019, il est noté 21 448 demandes d'assistance pour l'obtention d'actes divers.	23.576 personnes sont assistées dans la rédaction et l'obtention d'actes administratifs divers.		
		Durant l'année 2019, les maisons de justice ont informé 13 577 personnes sur leurs droits.	13.530 personnes sont informées sur leurs droits.		
Renforcer l'efficacité de la justice judiciaire	Disposer de personnels judiciaires de qualité et en quantité suffisante	L'effectif des personnels judiciaires est, à la date du 31 décembre 2019, constitué de 536 magistrats, de 393 greffiers et de 46 interprètes judiciaires.	L'effectif du personnel est 539 magistrats, 410 greffiers.	RAP Direction des Services judiciaires (DSJ)	Les données renseignées diffèrent du RAP et de leur source, le Rap de la DSJ
		Nbre de magistrats pour 100.000 hbts est de 3,03	Les indicateurs de l'année 2016 et de l'année 2017 disponibles sont constitués par un nombre de 3,30 et 3,36 magistrats pour 100 000 habitants, soit un magistrat pour 30 266 habitants et un magistrat pour 29 798 habitants.		
		Nombre de magistrats par habitants est de 1/32614			
	Ratio Magistrat / greffier est de 1/0,79	Ratio Magistrat / greffier est de 1/0,76			
	Améliorer le traitement et le jugement des contentieux	Taux de détentions provisoires est 40,8%	Il est que cette « donnée est non disponible » même si l'indicateur n'était pas prévu dans leur PTA	Rapport d'activités DACG	Les données renseignées diffèrent du RAP et de leur source, le Rap de la DACG
		Nombre de détenus provisoires est de 4 607	Absence de compte rendu dans les Rap reçus des structures intervenant au programme		Aucun renseignement dans les rapports d'activité reçus

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

Le critère d'équilibre des informations vise à s'assurer que le RAP rend compte des réalisations qui sont mesurables et justifiées par des éléments probants.

La revue des RAP a permis de constater une reddition incomplète des réalisations, l'absence d'informations sur les activités non réalisées et la non justification des réalisations par des éléments probants.

4.2.4.1. Absence d'un tableau synthétisant les réalisations financières et techniques

Les rapports rendent compte l'ensemble des aspects les plus importants de chaque résultat de performance, mais les réalisations de certaines directions ou structures contribuant à l'atteinte des objectifs ne sont pas présentées.

Il est constaté également que le calcul des taux de réalisation financière de chacune des activités n'est pas effectué et les RAP ne comportent pas de tableaux traitant de l'exécution financière des activités. Il s'y ajoute que les taux de performance 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 plus, un tableau synthétique sur les activités réalisées, partiellement réalisées ou non réalisées n'est pas établi.

4.2.4.2. Absence d'informations sur les activités non réalisées

Le RAP doit faire état des activités prévues et non réalisées. L'examen fait ressortir que les RAP ne fournissent pas systématiquement d'information sur les activités non réalisées.

Par exemple, en présentant les situations relatives aux consommations des crédits d'investissement, il est noté que pour plusieurs activités de réhabilitation de juridictions, aucune réalisation n'a été effectuée en 2018. Le rapport d'activités de la DCPJAE indique qu'elles sont reprises en 2019. Mais, aucune justification n'est donnée sur les raisons de leur non-exécution. C'est le cas des projets suivants :

- Travaux de réhabilitation du Palais de Justice de Ziguinchor ;
- Travaux de réhabilitation du TGI de Ziguinchor ;
- Travaux de réhabilitation du TI et du TGI de Louga ;
- Travaux de réhabilitation du TI de Thiès ;
- Travaux de réhabilitation du TGI de Kaffrine.

CONFIDENTIEL

4.2.4.3. Justification insuffisante des réalisations

Les informations présentées dans le RAP doivent être justifiées par des éléments probants afin de convaincre le lecteur.

Les éléments probants sont très insuffisants et ne permettent pas d'étayer les informations contenues dans les RAP. De plus, des documents ne sont pas annexés en vue de livrer des informations pertinentes sur les activités réalisées.

De même, les éléments probants permettant de justifier la réalisation d'activité ne figurent pas dans les RAP. A titre d'exemple, des PV de réception ou des photos illustratives de chantiers terminés auraient pu être annexés aux RAP pour attester de la réalisation effective des travaux.

Le tableau suivant présente les réalisations d'activités non étayées par des éléments probants pour le Programme « Justice judiciaire ».

Tableau n°30 : Réalisations non étayées par des éléments probants

Objectifs spécifiques	Activités	Cible	Réalisation	Commentaire
Développer les capacités des acteurs du dispositif justice de proximité	Recouvrement de créances	500.000.000	la somme de trois cent soixante-quinze million neuf cent quatre-vingt-quatre mille deux cent quatre-vingt-quatre francs CFA (375.984.284) a été recouvrée sur un montant total à recouvrer de sept cent quatre-vingt-seize million trois cent vingt-quatre mille deux cent vingt-sept francs CFA (796.324.227)	Le montant recouvré n'est pas comparé à la cible prévue au total des créances à recouvrer, ce qui ne renseigne pas sur la performance. Aussi, un état des créances devait être annexé au RAP
Construire/ réhabiliter/ rénover les juridictions existantes	-Réhabiliter le Palais de Justice de Kolda, -Réhabiliter le Palais de Justice de Matam -Divers travaux de réhabilitation, de rénovation de juridictions (RCCM, TI de Pikine, de Rufisque, de Vélingara et Guédiawaye, TGI de Fk et de Mbour, PJ ZG, CA de ZG, PJ de TH)	15 juridictions réhabilitées	les travaux de réhabilitation des juridictions ci-dessous ont été exécutés sans problème (travaux d'extension du TI de Pikine, travaux d'extension du TI de Mbour, travaux de réhabilitation du Palais de Justice de Kolda,...., travaux de réhabilitation du TGI de Kédougou et des TI de Saraya et Salémata)	Le RAP donne les montants pour chaque activité de réhabilitation. Mais ces chiffres ne sont pas comparés aux montants initialement prévus dans les PTA, ce qui ne permet pas de calculer le niveau d'atteinte ou non des résultats. Aussi, aucun élément de preuve (PV de réception technique, factures ou même des photos) ne sont annexés au RAP
Etendre le dispositif des maisons de justice	Réaliser des études	12 maisons de justice	l'élaboration du plan d'étude pour la réalisation de douze (12) maisons de justice est en cours	Niveau de réalisation non déterminé
Informers les populations sur leurs droits et l'existence du dispositif Justice de proximité	Vulgariser et sensibiliser les populations sur l'accès au droit (émissions télévisées, radios, journées de consultations juridiques gratuites, conférences etc.)	18	Plusieurs activités de communication et de vulgarisation ont été organisées. Il s'agit de neuf (09) émissions radiophoniques et neuf (09) caravanes de sensibilisation suivies de concerts	Absence d'éléments de preuve : des prises de photos, ou les radios avec lesquelles les émissions se sont passées

V. AVIS DE LA COUR SUR LES RAP 2018 ET 2019 DU MJ ET RECOMMANDATIONS

La loi n°2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances dispose dans son article 49 que « *Le projet de loi de règlement est accompagné :*

- *des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;*
- *d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;*




- *des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.* »

Il s'y ajoute que 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 donner 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.

Enfin, l'article 7 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la LOCC habilite la Chambre des Affaires budgétaires et financières à formuler cet avis.

En application de ces dispositions, la Cour des Comptes émet un avis sur les rapports annuels de performance du Ministère de la Justice.

Cet avis est accompagné de recommandations.

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

La Cour note que les situations d'exécution budgétaire figurant dans les rapports annuels de performance comportent des discordances entre les données figurant dans la situation du SIGFIP et celles indiquées dans le RAP.

Des écarts entre les montants des crédits ordonnancés pour les titres 3 et 5 figurant dans le rapport annuel de performance 2019 et ceux présentés dans le compte administratif de l'ordonnateur, en l'occurrence, le Ministre des Finances et du Budget sont aussi relevés.

La Cour constate également l'absence d'une situation d'exécution des dépenses de personnel dans le RAP. La présence d'une telle situation permet d'éclairer le parlement sur l'exécution des dépenses de personnel et le respect des plafonds d'emplois.

Au regard de ces insuffisances, la Cour a formulé les recommandations suivantes :

<i>Numéro recommandation</i>	<i>Contenu</i>
<i>Recommandation n°1 :</i>	<i>au Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement de veiller à la concordance :</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>des montants des crédits ordonnancés pour les différents titres figurant dans le rapport annuel de performance avec ceux produits par les services du Ministère des Finances et du Budget ;</i> - <i>entre les données indiquées dans la situation extraite du SIGFIP et celles figurant dans les rapports annuels de performance.</i>
<i>Recommandation n°2 :</i>	<i>Secrétaire général, Coordonnateur des programmes, en relation avec les responsables de programme, d'intégrer la situation d'exécution des dépenses de personnel dans les RAP.</i>




5.2. Sur le cadre de suivi de la performance

La Cour rappelle la nécessité pour les programmes de disposer d'un dispositif efficace de suivi-évaluation pour évaluer les progrès et les réalisations d'une année à l'autre.

Elle relève, cependant, que le système de suivi-évaluation existant au Ministère de la Justice est marqué par la faiblesse des moyens humains, l'absence d'un manuel de procédures et l'inexistence d'un logiciel dédié au suivi-évaluation.

Par ailleurs, le cadre de mesure de la performance connaît plusieurs limites parmi lesquelles, il est noté une absence d'indicateurs clés pour mesurer l'efficacité de la justice, une pléthore d'indicateurs de moyens et la faiblesse des indicateurs de résultat, un renseignement incomplet des indicateurs dont certains ne sont pas assortis de cibles et la présence dans les RAP d'indicateurs non prévus dans les documents de planification.

Il s'y ajoute le choix d'indicateurs dont l'imputabilité au Programme dédié est difficile à établir. C'est le cas du taux de récidive pour l'Administration pénitentiaire, alors que le taux de réinsertion professionnelle aurait été plus approprié.

En conséquence de ce qui précède, la Cour recommande :

Numéro recommandation	Contenu de la recommandation
<i>Recommandation n°3 :</i>	<i>Au Secrétaire général du Ministère de la Justice, coordonnateur des programmes, de veiller :</i> <ul style="list-style-type: none">- <i>au renforcement des capacités des personnels dédiés au suivi-évaluation ;</i>- <i>à la finalisation du processus d'élaboration du manuel de procédures ;</i>- <i>à la mise en place d'un dispositif de traitement informatisé des données recueillies.</i>
<i>Recommandation n°4 :</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>au Responsable du Programme « Justice judiciaire » de veiller à la formulation d'indicateurs pertinents permettant de mesurer l'efficacité de la justice notamment sur les délais de traitement des dossiers et les médiations pénales ;</i>- <i>au Responsable du Programme « Education surveillée et protection sociale » de veiller à la concordance de la formulation des indicateurs entre le DPPD et le RAP ;</i>- <i>au Responsable du Programme « Administration pénitentiaire » de veiller à la concordance entre les indicateurs prévus dans le DPPD et ceux figurant dans les rapports annuels de performance ;</i>- <i>au Responsable du Programme « Bonne gouvernance et Droits humains » de prévoir des indicateurs relatifs au genre et l'abandon de toutes les formes de discrimination et de torture.</i>

<u>Recommandation n°5 :</u>	<i>au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de faire les diligences pour la mise en place d'un fonds de réinsertion sociale pour prendre efficacement en charge le « retour à une vie normale des condamnés sortis de prison ».</i>
<u>Recommandation n°6 :</u>	<i>au Secrétaire général, coordonnateur des programmes, en relation avec le Responsable du Programme « Administration pénitentiaire » de :</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>S'assurer de la pertinence de l'indicateur « Taux de récidive » :</i> - <i>identifier des indicateurs sur la réinsertion professionnelle</i>
<u>Recommandation n°7 :</u>	<i>au Responsable du Programme « Administration pénitentiaire » et au Responsable « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs » de veiller au choix d'indicateurs permettant de mesurer les performances réelles de leurs programmes.</i>
<u>Recommandation n°8 :</u>	<i>au Secrétaire général, coordonnateurs des programmes, aux Responsables de programme et au Responsable de la Cellule d'Etudes statistiques, Planification et Evaluation de veiller à renseigner les cibles, à la cohérence et à l'exactitude des données figurant dans les rapports annuels de performance.</i>

5.3. Sur l'appréciation des RAP suivant les critères prédéfinis

La Cour a formulé des observations générales pour améliorer le dispositif d'élaboration et de validation des RAP ainsi que leur contenu.

En effet, elle a constaté une validation tardive des rapports annuels de performance. Or, suivant les dispositions de l'article 49 de la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011, le rapport annuel de performance doit être préparé à bonne date et transmis au plus tard à la fin du premier trimestre pour consolidation par le Ministère en charge des finances avant le 30 juin de l'année.

Ensuite, la Cour note que les RAP des programmes du MJ ne font pas état des taux d'exécution physique et des niveaux de performance financière par programme. De même, les coûts réels par action qui doivent être comparés aux coûts prévus ne sont pas présentés dans lesdits rapports.

Au regard du critère de la pertinence, la Cour fait observer que le rapport annuel de performance, au titre de l'exercice 2019, rappelle les objectifs prévus. Toutefois, des différences sont notées entre les objectifs prévus et ceux rappelés dans le RAP.

A cela, s'ajoute la non indication des performances des programmes, le défaut d'évaluation de la contribution de chaque programme à l'atteinte des résultats prioritaires, une reddition incomplète sur les ressources externes utilisées et la relation entre les ressources utilisées et les résultats obtenus afin de déterminer l'efficience.

Relativement au critère de compréhensibilité pour s'assurer que les informations contenues dans les RAP sont claires et explicites, la Cour constate que lesdits rapports décrivent sommairement les programmes avec un certain nombre d'actions et d'objectifs. Cependant, une comparaison systématique entre les prévisions et les réalisations n'est pas établie pour relever d'éventuels écarts.

Concernant le critère d'exactitude qui permet de vérifier la crédibilité et la fiabilité des informations figurant dans le RAP, l'évaluation a fait ressortir que les limites des méthodes de collecte des données ne sont pas présentées. De plus, concernant les données chiffrées figurant dans les RAP, plusieurs incohérences ou inexactitudes ont été notées.

Pour le critère d'équilibre des informations pour s'assurer que le RAP rend compte des réalisations qui sont mesurables et justifiées par des éléments probants, la revue a permis de constater une reddition incomplète des réalisations, l'absence d'informations sur les activités non réalisées et la non justification des réalisations par des éléments probants.

Au vu de ces constatations, la Cour recommande :

Numéro recommandation	Contenu de la recommandation
<u>Recommandation n°9:</u>	<i>au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de faire valider les rapports annuels de performance des programmes au plus tard avant le 31 mars de l'année N pour leur transmission à bonne date au Ministère des Finances et du Budget.</i>
<u>Recommandation n°10 :</u>	<i>au Secrétaire général, Coordonnateur des programmes et aux Responsables de programmes de veiller à :</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>présenter dans les rapports annuels de performance des informations sur les taux d'exécution physique, les taux de consommation des crédits et les niveaux de performance par programme et par action ;</i> - <i>renseigner de manière systématique le niveau d'atteinte des cibles et la contribution des actions et activités à l'atteinte des objectifs de chaque programme et du Ministère ;</i> - <i>présenter des bilans des réalisations dans les rapports annuels de performance.</i>
<u>Recommandation n°11:</u>	<i>Au Secrétaire général, coordonnateur des programmes :</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>d'inviter les responsables de programmes, en relation avec le responsable de la Cellule d'Etudes statistiques, Planification et Evaluation et le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement, à indiquer dans les rapports annuels de performance les coûts de réalisation des différentes actions prévues ;</i> - <i>de prendre les dispositions pour la mise en place au sein du</i>



	<p>Ministère d'une unité de contrôle de gestion chargée, entres autres, de connaître et maîtriser le coût réel des programmes, actions et activités et de comparer les prévisions aux réalisations.</p>
<p><u>Recommandation n°12:</u></p>	<p>au Secrétaire général du Ministère, coordonnateur des programmes, d'inviter les responsables de programmes à veiller à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none">- le RAP contienne la description des programmes et résultats en faisant référence à leur ancrage politique et stratégique ainsi que leurs priorités au regard de la mission du Ministère ;- le nombre d'indicateurs prévus dans le PAP et leur formulation soient conformes à ceux rappelés dans le RAP ;- les formulations des programmes contenus dans le RAP soient identiques à celles initialement prévues et que toute modification soit justifiée et documentée ;- les rapports annuels de performance contiennent les contributions de chaque action et programme, établissent le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus et renseignent sur l'utilisation des ressources extérieures.
<p><u>Recommandation n°13 :</u></p>	<p>au Secrétaire général, coordonnateur des programmes, d'inviter les différents responsables de programme et le Responsable de la Cellule d'Etudes Statistiques, Planification et évaluation à veiller à présenter dans les rapports annuels de performance :</p> <ul style="list-style-type: none">- les cibles prévues et réalisées et les écarts résultant de leur comparaison ;- les méthodes de collecte et leurs limites ;- un tableau récapitulant les réalisations financières et techniques par action et par programme ;- l'état des activités non réalisées et leur justification.

Le Président de Chambre

Babacar BAKHOUM

Le Greffier

Malick Mangor NDONG

Liste des tableaux

<u>Tableau n°1</u> : Objectifs, actions, activités et résultats attendus des Programmes du MJ	12
<u>Tableau n°2</u> : Liste des responsables de programmes	14
<u>Tableau n°3</u> : Crédits initiaux et crédits définitifs des gestions 2018 et 2019.....	15
<u>Tableau n°4</u> : Consommation des crédits de fonctionnement par programme en 2018	18
<u>Tableau n°5</u> : Consommation des crédits d'investissement par programme en 2018	21
<u>Tableau n°6</u> : Exécution des crédits par titre de dépense	22
<u>Tableau n°7</u> : Dépenses par titre.....	22
<u>Tableau n°8</u> : Exécution des crédits par Programme pour la gestion 2019	24
<u>Tableau n°9</u> : Consommation des crédits de fonctionnement par programme en 2019	24
<u>Tableau n°10</u> : Consommation des crédits d'investissement par programme en 2019	25
<u>Tableau n°11</u> : Prévisions de dépenses de personnel par programme	26
<u>Tableau n°12</u> : Ecarts entre les situations des dépenses ordinaires présentées dans le RAP et le SIGFIP en 2019	27
<u>Tableau n°13</u> : Ecarts entre situations des dépenses d'investissement du RAP et données SIGFIP en 2019	28
<u>Tableau n°14</u> : Indicateurs de performance du programme « Justice judiciaire.....	31
<u>Tableau n°15</u> : Indicateurs de performance du programme « Education surveillée et Protection judiciaire des mineurs ».....	33
<u>Tableau n°16</u> : Indicateurs de performance du programme « Administration pénitentiaire »	34
<u>Tableau n°17</u> : Indicateurs de performance du programme « Pilotage, Coordination et Gestion administrative »	35
<u>Tableau n°18</u> : Indicateurs de performance du programme « Bonne gouvernance et Droits humains »	37
<u>Tableau n°19</u> : Evolution du nombre de détenus bénéficiaires de formation générale et du taux de récidive	40
<u>Tableau n°20</u> : Montant de l'allocation de prise en charge des mineurs par structure	41
<u>Tableau n°21</u> : Indicateurs sur les délais de traitement	43
<u>Tableau n°22</u> : Taux de détentions provisoires 2017-2019	43



<u>Tableau n°23</u> : Exemples d'indicateurs de moyens et d'activité.....	45
<u>Tableau n°24</u> : Exemples d'indicateurs dont les cibles ne sont pas renseignées ou reprises	46
<u>Tableau n°25</u> : Liste des activités réalisées sans compte-rendu dans le RAP	49
<u>Tableau n°26</u> : Objectifs et indicateurs du DPPD 2019-2021 et du RAP 2019 du programme « Justice judiciaire ».....	51
<u>Tableau n°27</u> : Comparaison entre cibles prévues et cibles réalisées.....	55
<u>Tableau n°28</u> : Comparaison entre cibles prévues et cibles réalisées pour les indicateurs de performance définis dans le DPPD 2019-2021 et dans le RAP 2019 du programme « Justice judiciaire ».....	56
<u>Tableau n°29</u> : Rapprochement entre le RAP et les rapports d'activités des structures du programme « Justice judiciaire ».....	59
<u>Tableau n°30</u> : Réalisations non étayées par des éléments probants.....	62



Liste des graphiques

Graphique	Page
Graphique n°1 : Parts des différents programmes dans le budget du MJ	16
Graphique n°2 : Parts des programmes dans les AE et crédits engagés par le MJ en 2018	19
Graphique n°3 : Part des programmes dans les autorisations d'engagement et les crédits engagés en 2019	25

