

N°007-20 du 16/01/2020

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi



COUR DES COMPTES

CHAMBRE DES AFFAIRES
BUDGETAIRES ET FINANCIERES

**RAPPORT D'AUDIT D'ATTESTATION DE
PERFORMANCE DES PROGRAMMES DU
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

"MEDD"

GESTIONS 2016 et 2017

Rapporteur : Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire

Avec l'assistance de :

**MM. Cheikh Tidiane Samb et Oumar NGOM et Mmes Fatou NIANG,
Ndeye Ndak NIANG et Yague NDOYE, vérificateurs**

Janvier 2020

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	3
DELIBERE	4
SIGLES ET GLOSSAIRE	5
INTRODUCTION	8
I. PRESENTATION DU MEDD ET DES DIFFERENTS PROGRAMMES	12
1.1. Missions et organisation du MEDD	12
1.2. Présentation des différents programmes du MEDD	13
1.2.1. Programme P1 : Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres	14
1.2.2. Programme P2 : Conservation de la biodiversité et gestion des aires protégées	14
1.2.3. Programme P3 : Lutte contre les pollutions, nuisances et effets néfastes des changements climatiques	15
1.2.4. Programme P4 : Pilotage, coordination et soutien aux services et aux acteurs du secteur	15
II. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE	17
2.1. Exécution budgétaire en 2016	17
2.1.1. Part prépondérante des programmes P1 et P4 dans le budget global	17
2.1.2. Modifications budgétaires affectant principalement l'investissement	18
2.1.3. Fort taux d'exécution des dépenses financées sur ressources internes	19
2.1.4. Dépassement pour les dépenses de personnel non retracées dans le RAP 2016	20
2.1.5. Faible absorption des ressources externes du programme P1	20
2.1.6. Insuffisances dans la situation d'exécution budgétaire présentée dans le RAP 2016	21
2.2. Exécution budgétaire en 2017	23
2.2.1. Diminution des autorisations d'engagement en 2017	23
2.2.2. Baisse des taux d'engagement et d'ordonnancement sur ressources internes en 2017	24
2.2.3. Faible niveau d'engagement des ressources externes affectées à des projets et programmes	25
2.2.4. Discordances entre la situation tirée du SIGFIP et celle figurant dans le RAP 2017	27
2.3. Autres insuffisances relevées dans la présentation des situations d'exécution	27
2.3.1. Reddition incomplète sur les dépenses sur ressources externes	28
2.3.2. Insuffisante justification des ressources utilisées	30
2.3.2.1. Manque d'exhaustivité des informations sur l'efficacité des actions	30
2.3.2.2. Absence de développement sur les coûts réels des actions	30
III. ANALYSE DU CADRE DE PERFORMANCE	32
3.1. Analyse du dispositif de suivi-évaluation	32
3.1.1. Non-application des procédures de suivi-évaluation existantes	32
3.1.2. Insuffisances relevées dans le fonctionnement du système de collecte et de traitement de l'information	33
3.1.2.1. Non-disponibilité des ressources humaines en nombre suffisant et dotées des qualifications requises	33

3.1.2.2.	Faiblesse des moyens financiers pour le suivi-évaluation	34
3.1.2.3.	Inexistence d'un dispositif informatisé de traitement des informations	34
3.2.	Analyse de la mesure de la performance	35
3.2.1.	Appréciation de la validité des objectifs et des indicateurs de performance	35
3.2.1.1.	Rareté des rencontres entre les points focaux et la DPVE	36
3.2.1.2.	Choix non consensuel de certains indicateurs	36
3.2.1.3.	Adéquation des indicateurs avec les objectifs du PSE, de la LPS/MEDD et des ODD	37
3.2.1.4.	Non-prise en compte d'activités importantes	39
3.2.1.5.	Pléthore d'indicateurs d'activité et insuffisance des indicateurs d'efficience	40
3.2.2.	Mesure des indicateurs	41
3.2.3.	Difficulté de renseigner certains indicateurs	41
3.2.4.	Absence de méthodologie et de fiche descriptive pour les indicateurs	42
3.2.5.	Indicateurs non assortis de cibles ou assortis de cibles mal libellées	42
3.3.	Examen du processus d'élaboration et de validation du rapport de performance	44
3.3.1.	Faiblesses dans la collecte des données pour la préparation des projets de RAP	44
3.3.2.	Compilation et synthèse des données du rapport de performance	45
3.4.	Validation tardive des projets de rapport annuel de performance	46
IV.	EXAMEN DES RAPPORTS DE PERFORMANCE	47
4.1.	Examen selon le critère de la pertinence	47
4.1.1.	Objectifs prévus dans le PAP repris différemment dans le RAP	47
4.1.2.	Absence de reddition pour des activités prévues dans le PAP	48
4.1.3.	Activités non prévues dans le PAP mais figurant dans le RAP	49
4.1.4.	Absence de reddition sur l'état de mise en œuvre des recommandations	50
4.2.	Examen selon le critère de compréhensibilité	51
4.2.1.	Non-reprise dans les RAP de toutes les actions prévues dans les PAP	51
4.2.2.	Insuffisante justification des écarts entre les prévisions et les réalisations	52
4.2.3.	Absence d'informations relatives aux facteurs influençant le niveau de réalisation	52
4.3.	Examen selon le critère d'exactitude	53
4.3.1.	Méthodologie actuelle de collecte ne garantit pas une information exacte	53
4.3.2.	Existence d'informations de nature à induire le lecteur en erreur	54
4.4.	Examen selon le critère de l'équilibre des informations	54
4.4.1.	Présentation des performances réalisées par chaque programme	54
4.4.2.	Insuffisance ou absence d'éléments probants	55
V.	AVIS DE LA COUR SUR LES RAP 2016 ET 2017 DU MEDD ET RECOMMANDATIONS	56

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.

En tout état de cause, ce rapport définitif est strictement confidentiel et ne saurait être communiqué à des destinataires autres que ceux choisis par la Cour des Comptes.



DELIBERE

Le présent rapport définitif 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 non publique du 08 janvier 2020.

Etaient présents:

Monsieur Babacar BAKHOUM, Président de Chambre par intérim, Président de séance ;

Messieurs :

Arfang Sana DABO, Conseiller référendaire

Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire (rapporteur)

Adiyatoulaye GUEYE, Conseiller

Oumar KA, Conseiller

Maître Malick Mangor NDONG, Greffier.

SIGLES ET GLOSSAIRE

AFD	Agence française de Développement
AMP	<u>Aire marine protégée</u> :« toute zone située à l'intérieur ou à proximité du milieu marin, avec ses eaux sus-jacentes, la faune et la flore associées et les éléments historiques et culturels qui s'y trouvent, qui a été mise en réserve par une loi ou d'autres dispositions utiles, y compris la coutume, dans le but d'accorder à la diversité biologique, marine ou côtière, un degré de protection plus élevé que celui dont bénéficie le milieu environnant » (Convention sur la Diversité Biologique (2004))
ANB	Agence nationale de la Biosécurité
ANEV	Agence nationale des Eco villages
ANGMV	Agence nationale de la Grande Muraille verte
BAF	Bureau administratif et financier
CGQA	Centre de Gestion de la Qualité de l'Air
CONACILSS	Comité national du Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CSE	Centre de Suivi écologique
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
DAMPC	Direction des Aires Marines Communautaires protégées
DD	<u>Développement durable</u> : Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (Rapport Brundtland, 1984)
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements classés
DEFCCS	Direction des Eaux, Forêts, Chasse et Conservation des Sols
DFVP	Direction des Financements verts et du Partenariat
DPFZH	Direction des Parcs Forestiers et Zoologique de Hann
DPN	Direction des Parcs nationaux
DPPD	Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses

DPVE	Direction de la Planification et de la Veille environnementale
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions de contrôle des Finances publiques
LFI	Loi de Finances initiale
LFR	Loi de Finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux Lois de Finances
LPS	Lettre de Politique sectorielle
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MED	<u>Mise en défens</u> : ensemble de mesures consensuelles prises par les populations locales pour restaurer et conserver les ressources sylvo-pastorales d'une zone donnée de leur terroir, de façon à produire durablement des avantages écologiques, socio-économiques et culturels (DEFCCS, rapport annuel 2015)
ODD	Objectifs du Développement durable
PADEC	Programme d'Appui au Développement économique de la Casamance
PAP	Projet annuel de Performance
PAG	Plan d'Aménagement et de gestion
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POP	Polluant organique persistant : composé organique qui résiste à la dégradation chimique, biologique et photolytique dans l'environnement. (Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), PNUE, août 2010)
POPNI	Polluant Organique Persistant produit non intentionnellement
PRGTE	Projet de Renforcement de la Gestion des Terres des Ecosystèmes des Niayes et de la Casamance
PRESAL (devenu CODEVAL)	Projet de Renforcement des Capacités pour le Contrôle de la Dégradation des Terres et la Promotion de leur Valorisation dans les zones de sols dégradés

PRODEMUD	Projet de gestion écologiquement rationnelle des Déchets municipaux et des Déchets dangereux pour réduire les émissions de polluants organiques persistants
PROGEDE II	Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de Substitution II
PSE	Plan Sénégal Emergent
RAP	Rapport annuel de Performance
RSE	Responsable suivi-évaluation
RNA	<u>Régénération naturelle assistée</u> : technique d'agroforesterie consistant à identifier et à cibler de jeunes pousses d'espèces ligneuses à sauvegarder et à protéger systématiquement pour qu'elles poursuivent leur croissance. (DEFCCS, rapport annuel 2015)
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UICN	Union internationale pour la Conservation de la Nature

INTRODUCTION

- Contexte

Avec la réforme du cadre harmonisé des finances publiques, l'UEMOA a voulu imprimer un bond qualitatif dans la gestion des finances publiques en consacrant, par la directive n° 06-2009/CM-UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Cette directive a été internalisée avec l'adoption de la loi n°2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances.

La nouvelle LOLF s'inscrit dans une logique de pilotage par la performance qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique publique. Elle promeut une plus grande responsabilisation des ministères dépeniers.

Dans ce cadre, la répartition des crédits budgétaires entre les différents ministères se fait par programme qui est défini, selon l'article 12 de la LOLF n°2011-15, comme le regroupement *« des 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. »*

Pour la mise en œuvre des programmes sectoriels, des responsables de programme, nommés par décret sur proposition du Ministre sectoriel préparant, en début d'année, des projets annuels de performance (PAP), et produisant, en fin d'année, des rapports annuels de performance (RAP) pour rendre compte de leur gestion.

Il apparaît donc que les réformes induites par ce nouveau cadre visent fondamentalement à mettre en place des mécanismes incitant les gestionnaires publics à rendre la dépense publique plus efficace. C'est pourquoi, l'une des innovations majeures réside dans la déconcentration de l'ordonnancement. A ce sujet, l'article 67 de la LOLF précise *« Les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 64 de la présente loi organique. »*

Ainsi, pour expérimenter ce nouveau dispositif, le MEDD a été choisi parmi les ministères test pour préparer le basculement intégral en 2020.

En effet, le MEDD a une expérience avérée dans l'élaboration et l'utilisation des budgets programmes. Il s'y ajoute que ce département ministériel a élaboré depuis plusieurs années, des documents de planification, dont la Lettre de Politique du Secteur de l'Environnement et du Développement durable (LPSEDD/2016-2020), le Document de Planification pluriannuelle des Dépenses (DPPD/2017-2019) déclinant les orientations stratégiques de la politique environnementale et des projets annuels de performance.

C'est dans ce contexte que la Cour a décidé de mener la mission d'audit d'attestation de performance des programmes du MEDD.

- **Compétences de la Cour**

L'article 30 alinéa 2 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes dispose que « *la Cour contrôle 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* ». Elle est donc habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Le dernier alinéa de l'article 30 susvisé donne également compétence à la Cour, à l'occasion du vote de la loi de règlement, à émettre un avis accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables. Cet avis porte sur :

- l'appréciation du système de contrôle interne et du dispositif de contrôle de gestion ;
- la qualité des procédures comptables et des comptes ;
- les rapports annuels de performance.

L'exercice de cette nouvelle compétence justifie l'inscription dans le programme d'activités de la Cour, au titre de l'année 2018, de l'audit d'attestation de performance des programmes du MEDD, pour les gestions 2014 à 2017.

Toutefois, l'examen documentaire effectué par l'équipe de contrôle a montré que le MEDD a fondamentalement changé le format des PAP et RAP en 2016 et 2017 pour les adapter au contexte de la LOLF de 2011. De plus, la cartographie des programmes a subi des changements. Ainsi, de cinq programmes en 2014 et en 2015, le nombre est passé à 4 en 2016 et en 2017.

Pour toutes ces raisons, et pour donner plus d'actualité aux recommandations à formuler, l'équipe de contrôle a décidé de se focaliser uniquement sur les gestions 2016 et 2017.

- **Objectifs et portée de l'audit**

Il convient de préciser que le présent contrôle n'est pas une mission d'appréciation directe destinée à évaluer les performances du MEDD sur la base des principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Il est plutôt une mission d'attestation de performance basée sur des critères d'appréciation prédéfinis et empruntés de l'UEMOA, permettant à la Cour d'émettre un avis sur les rapports annuels de performance produits par le MEDD.

L'audit a concerné les quatre programmes techniques du Ministère. Leurs PAP et RAP ont été consolidés dans ceux du Ministère.

L'audit vise à :

- examiner la situation d'exécution du budget du MEDD pour les exercices 2016 et 2017;

- apprécier le cadre de performance du MEDD en analysant notamment le système de collecte des données, la pertinence et la fiabilité des indicateurs, le dispositif d'élaboration et de validation des rapports de performance ;
- s'assurer que les informations présentées dans les rapports de performance :
 - rendent compte exhaustivement des réalisations concrètes et importantes au regard des objectifs (critère de pertinence) ;
 - sont claires et explicites (critère de compréhension) ;
 - reflètent un niveau d'exactitude approprié et sont en adéquation avec les faits relatés (critère d'exactitude) ;
 - fournissent des éléments probants suffisants sur toutes les réalisations (critère d'équilibre).

Compte tenu du caractère expérimental de la présente mission, l'audit a porté sur l'examen de la situation d'exécution des crédits affectés au MEDD et l'appréciation de ses rapports de performance au titre des exercices 2016 et 2017. Sont donc exclus du contrôle, les aspects liés à l'analyse du contrôle interne et de la qualité des procédures comptables sur lesquels la Cour est appelée à émettre également un avis.

- **Méthodologie**

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 30 et 31 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012.

Cette mission s'inspire également de la pratique de la Cour en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances qui a servi à l'examen de la situation budgétaire du MEDD.

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

- réunion d'ouverture en présence du Secrétaire général, des responsables des directions centrales, des agences, des établissements publics et autres projets du Ministère ;
- revue et exploitation de la documentation pertinente (LP/SEDD 2016-2020, DPPD, PAP, RAP, situations d'exécution budgétaire, rapports d'activité des différentes directions... ;
- entretiens avec les responsables des différentes directions centrales, agences, projets et divisions impliqués dans l'exécution des quatre programmes du Ministère ;
- séances de travail avec les responsables des bureaux administratifs et financiers (BAF) et les responsables suivi-évaluation (RSE) ;
- élaboration et validation du plan de mission ;
- collecte des informations probantes ;
- élaboration et révision qualité des feuilles de synthèse des constats ;

- organisation de séances de restitution avec des responsables du MEDD pour échanger sur les constatations préliminaires de l'audit ;
- rédaction du projet de rapport provisoire ;
- procédure contradictoire ;
- rédaction du projet de rapport définitif.

- **Plan du rapport**

Le présent rapport est articulé autour des points suivants :

- Présentation du Ministère et des programmes ;
- Analyse de la situation d'exécution budgétaire en 2016 et en 2017 ;
- Examen du cadre de performance ;
- Appréciation des rapports de performance.

I. PRESENTATION DU MEDD ET DES DIFFERENTS PROGRAMMES

Cette partie a pour objet de présenter les missions et l'organisation du MEDD ainsi que les différents programmes techniques.

1.1. Missions et organisation du MEDD

Le DPPD du MEDD définit le secteur de l'environnement et du développement durable comme le secteur qui « *prend particulièrement en compte la gestion des ressources naturelles, l'assainissement, la gestion et le traitement des déchets, la protection contre les pollutions et les nuisances, etc.* »

Les domaines d'intervention du Ministère sont définis par le décret n° 2014-880 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du MEDD. Selon l'article premier de ce décret, le MEDD a pour mission « *d'assurer une gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles dans une perspective de développement durable.* »

Cette mission repose sur trois orientations stratégiques :

- « *améliorer la base de connaissance de l'environnement et des ressources naturelles (ERN);*
- *intensifier la lutte contre la tendance actuelle à la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles dans le respect des conventions internationales y afférentes;*
- *renforcer les capacités institutionnelles et techniques des acteurs dans la mise en œuvre des actions de conservation de l'environnement et des ressources naturelles.* »

Pour réaliser ses missions, le MEDD s'appuie sur les directions techniques et structures suivantes :

- *la Direction des Parcs nationaux (DPN) qui a pour mission d'exercer les prérogatives de l'Etat dans la gestion des parcs, des réserves de faune et des réserves naturelles communautaires ;*
- *la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) chargée de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'environnement, notamment la protection des hommes contre les pollutions, les nuisances et les déchets dangereux ;*
- *la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS) qui met en œuvre la politique forestière du Sénégal pour le maintien des équilibres socio-écologiques en vue de satisfaire les besoins des populations en services et produits forestiers ligneux et non ligneux ;*
- *la Direction de la Planification et de la Veille environnementale (DPVE) chargée de la coordination des actions pour la définition des politiques et stratégies, la coordination et l'harmonisation des activités de planification, la programmation, la budgétisation et le suivi-évaluation ;*

- la *Direction des Financements Verts et du Partenariat (DFVP)* chargée de la promotion des emplois verts et de la gestion du portefeuille de partenariat ;
- la *Direction des Aires marines Communautaires Protégées (DAMCP)* chargée de mettre en place et d'assurer la mise en œuvre des aires marines protégées ;
- la *Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE)* qui s'occupe de la gestion rationnelle des ressources financières, matérielles et humaines mises à la disposition du département ;
- *l'Inspection interne* qui a pour mission de contrôler, sur le plan technique, administratif et financier, les services, les directions et les organismes placés sous la tutelle du MEDD.

Par ailleurs, dans le cadre de l'exécution de ses différents programmes, le MEDD s'appuie également sur les agences, établissements publics et projets : Agence nationale de la Grande muraille verte (ANGMV), Agence nationale des Eco villages (ANEV), Centre de Suivi écologique (CSE), Projet de Gestion écologiquement rationnelle des Déchets municipaux et des Déchets dangereux pour réduire les émissions de polluants organiques persistants (PRODEMUD), etc.

1.2. Présentation des différents programmes du MEDD

L'objectif global du MEDD, défini dans la Lettre de Politique Sectorielle (2016-2020), est de « *créer une dynamique nationale pour l'amélioration de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, l'intégration des principes du développement durable dans les politiques et le renforcement de la résilience des écosystèmes ainsi que des populations aux changements climatiques* ».

Cet objectif global est décliné en deux objectifs spécifiques :

- Objectif spécifique 1 : « *Réduire la dégradation de l'Environnement et des Ressources naturelles, les effets néfastes des changements climatiques et la perte de biodiversité* » ;
- Objectif spécifique 2 : « *Intégrer les principes du développement durable dans les politiques publiques* ».

Concernant le premier objectif spécifique, trois (03) programmes opérationnels ont été identifiés, à savoir :

- programme P1 : lutte contre la déforestation et la dégradation des terres (P1) ;
- programme P2 : conservation de la biodiversité et gestion des aires protégées (P2) ;
- programme P3 : lutte contre les pollutions, nuisances et les effets néfastes des changements climatiques (P3).

Le quatrième programme (P4), dénommé « Pilotage, coordination et gestion administrative » vise la réalisation du deuxième objectif spécifique car il intègre également les activités de promotion du développement durable.

1.2.1. Programme P1 : Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres

Ce programme vise la gestion durable et intégrée des formations forestières et des sols. Ses interventions concernent notamment :

- l'aménagement et la gestion durable des formations forestières ;
- la promotion des énergies de substitution et des économies d'énergie ;
- la conservation des sols, la restauration des terres dégradées et la lutte contre la salinité des terres ;
- la lutte contre les feux de brousse ;
- la reforestation (reboisement, mise en défens, régénération naturelle assistée, périmètres de reboisement, périmètres écologiques...) ;
- le développement des activités agro-sylvopastorales et de l'aquaculture, la gestion durable des terres avec des mesures agronomiques, végétatives, structurantes, de gestion, etc.

Les principaux intervenants de ce programme sont la DEFCCS, l'Autorité nationale de Biosécurité (ANB), le Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de Substitution (PROGEDE II), l'ANGMV, le CSE et le Comité National inter-Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CONACILSS).

1.2.2. Programme P2 : Conservation de la biodiversité et gestion des aires protégées

Ce programme a pour objectif de valoriser et de conserver la biodiversité par la gestion rationnelle des aires protégées marines et terrestres.

Pour atteindre cet objectif, les actions développées par le P2 portent notamment sur :

- l'aménagement et la gestion durable des parcs, des réserves, des aires marines protégées et des zones humides ;
- la valorisation de la diversité biologique ;
- la réintroduction des espèces fauniques disparues et la réhabilitation des espèces à statut critique, c'est-à-dire confrontées à un risque extrêmement élevé d'extinction à l'état sauvage ;
- le développement de l'aquaculture ;
- la régénération de la mangrove ;
- la lutte contre les espèces envahissantes en particulier dans les plans d'eau ;

- l'amélioration et la vulgarisation de la réglementation sur la biosécurité et le renforcement des capacités des parties prenantes en la matière ;
- la promotion des pratiques de gestion durable des terres par l'amélioration de la biodiversité et l'augmentation de la résilience aux variations et au changement climatique.

La DAMCP, la DEFCCS, la DPN et l'Autorité nationale de Biosécurité (ANB) sont les principaux acteurs de ce programme.

1.2.3. Programme P3 : Lutte contre les pollutions, nuisances et effets néfastes des changements climatiques

Ce programme prend en charge la gestion des produits chimiques dangereux, des déchets, la lutte contre les pollutions, les nuisances et effets néfastes des changements climatiques.

Ses interventions concernent particulièrement:

- la gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques dangereux ;
- la gestion des déchets ;
- la lutte contre les pollutions et nuisances ;
- le suivi de la qualité de l'air ;
- le suivi des urgences environnementales ;
- le suivi des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le suivi des plans de gestion environnementale et sociale ;
- la lutte contre l'érosion côtière ;
- la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques ;
- la promotion des modes de production et de consommation durables ;
- la promotion du développement durable ;
- la restauration et valorisation de milieux physiques pollués ;
- la promotion d'éco villages et de modes de développement sobre en carbone, etc.

Les principales structures intervenant dans la réalisation des objectifs de ce programme sont la DEEC, l'ANEV, le PRODEMUD et le Centre de Gestion de la Qualité de l'Air (CGQA).

1.2.4. Programme P4 : Pilotage, coordination et soutien aux services et aux acteurs du secteur

Le programme P4 qui est un « programme support » a pour objectif de doter le Ministère de capacités institutionnelles, humaines, matérielles et techniques en vue d'améliorer l'efficacité du travail.

Il appuie également les acteurs du secteur pour le développement du partenariat, de l'investissement privé et la création d'emplois dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Les principales actions de ce programme portent sur :

- la formation technique et le recyclage;
- la promotion de l'investissement privé et du partenariat ;
- l'appui aux services ;
- l'appui aux collectivités locales et organisations communautaires de base ;
- la promotion des « emplois verts » à travers des activités de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, etc.

Les principales structures intervenant dans ce programme sont le Cabinet du MEDD, la DAGE, la DPVE, la DFVP, le CSE et le Programme de Renforcement des Capacités (PRC) du MEDD.

Tous ces programmes doivent être coordonnés par des responsables de programmes qui, lors du contrôle, n'étaient pas encore nommés.

Avec l'adoption du décret n° 2019-594 du 14 février 2019 fixant les conditions de nomination et les attributions du responsable de programme, le MEDD doit s'atteler à la nomination des responsables de programme.

II. ANALYSE DE LA SITUATION D'EXECUTION BUDGETAIRE

Cette partie analyse les situations d'exécution budgétaire du MEDD pour les gestions 2016 et 2017.

2.1. Exécution budgétaire en 2016

2.1.1. Part prépondérante des programmes P1 et P4 dans le budget global

Sur la base des informations présentées dans le RAP 2016, le budget de 2016 est réparti comme suit :

Tableau n°2 : Répartition du budget par programme et par titre (en FCFA)

Titre de dépense	P1	P2	P3	P4	Total	%
Dépenses de personnel	2 351 696 000	1 857 754 920	201 672 780	415 974 500	4 827 098 200	22,26
Dépenses de fonctionnement	2 387 919 880	1 409 458 000	734 274 000	2 344 083 000	6 875 734 880	31,70
Transferts courants	290 224 000	11 440 000	208 033 000	35 000 000	544 697 000	2,51
Investissements exécutés par Etat	3 967 407 000	236 000 000	1 148 000 000	2 207 810 000	7 559 217 000	34,85
Transferts en capital	800 000 000	60 000 000	410 000 000	612 000 000	1 882 000 000	8,68
Total	9 797 246 880	3 574 652 920	2 701 979 780	5 614 867 500	21 688 747 080	100
%	45,18	16,48	12,46	25,89	100	

Source : PAP 2016

En 2016, les programmes P1 et P4 ont bénéficié de plus de crédits budgétaires avec, respectivement, 45,18% et 25,89% des crédits du Ministère.

Cette situation s'explique par l'importance des dépenses de fonctionnement et d'investissement exécutés par l'Etat consacrés à ces deux programmes qui représentent, respectivement 68,82% et 71,65% du total des dépenses.

En effet, selon la cartographie des programmes, le programme P1, chargé de mettre en œuvre la politique forestière, concentre un grand nombre de structures dont les dépenses de fonctionnement et d'investissement restent élevées.

C'est le cas de la DEFCCS qui regroupe en son sein la Direction des Parcs Forestiers et Zoologiques de Hann (DPFZH), le Programme National de Semences Forestières (PRONASEF), le Centre Forestier de Recyclage à Thiès (Centre FO.RE.T), le PROGEDE et les autres projets et programmes de développement forestier. A ces structures, il convient d'ajouter les Inspections régionales des Eaux et Forêts (IREF) au niveau des régions, les secteurs forestiers au niveau des départements, les sous-secteurs forestiers dans les zones stratégiques, les brigades forestières et les postes forestiers.

S'agissant du programme P4 qui est le programme « support », il fait intervenir plusieurs structures comme le Cabinet, la DAGE et la DPVE dont les dépenses de fonctionnement restent importantes et des programmes comme le Projet d'Appui au Développement économique de la Casamance (PADEC) et le Programme de Renforcement des Capacités du MEDD ayant des dépenses d'investissement élevées.

En outre, la Cour constate que les parts cumulées des deux programmes techniques P2 et P3, soit 28,94%, dépassent, à peine, la part du programme support P4 qui est de 25, 89%.

Par ailleurs, la part des dépenses ordinaires dans le budget du programme P2 représente 91, 72% contre 8,28% pour les dépenses en capital.

En réponse, la DPVE et le DAGE estiment que la structuration du budget du MEDD qui favorisait le programme 4 au détriment des autres programmes techniques P2 et P3 s'explique principalement par la présence du Projet d'appui au Développement économique de la Casamance (PADEC) dans ce programme. En outre, les structures comme la CSE, la DFVP, la DPVE et le CEFÉ sont dans ce programme et mènent des activités techniques.

2.1.2. Modifications budgétaires affectant principalement l'investissement

La loi n°2015-23 du 18 décembre 2015 portant loi de finances initiale pour 2016 a prévu des crédits d'un montant de 21 688 747 080 FCFA pour le MEDD, contre 22,1 milliards de FCFA en 2015.

En cours de gestion 2016, des mesures d'ordre législatif (LFR 2016) et réglementaire (arrêtés de report, de virement et d'annulation) ont été prises. Ainsi, pour des crédits ouverts en LFI d'un montant total de 21 688 747 080, les actes modificatifs ont porté les crédits définitifs de la gestion à 22 540 784 859 FCFA, soit une augmentation nette de 852 037 779 FCFA.

Par ailleurs, des crédits ont été annulés pour un montant total de 102 957 569 FCFA dont 101 435 298 FCFA uniquement pour les dépenses d'investissement exécutés par l'Etat, soit 98,52%. Plus de 50% de ces autorisations est affecté aux investissements exécutés par l'Etat alors que les dépenses de personnel absorbent 21,50% du total des crédits affectés au MEDD.

Il ressort du tableau ci-dessus que les modifications intervenues n'ont pas sensiblement impacté les dépenses ordinaires (fonctionnement et transfert). En revanche, elles ont plus concerné les investissements exécutés par l'Etat (+ 688 551 214 FCFA) et les transferts en capital (+ 90 000 000 FCFA). Ainsi, les dépenses en capital représentent 60,42 % du budget total contre 39,58 % pour les dépenses ordinaires.

En ce qui concerne ces dépenses d'investissement, l'importance observée sur les modifications est principalement imputable à certains projets, programmes et agences comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°3 : Modifications des crédits affectés aux projets, programmes et agences

Projet/Programme/Agence	Crédits initiaux	Actes modificatifs	Crédits définitifs/Autorisations d'engagement
Projet de Gestion Durable et Participative des Energies Traditionnelles et de Substitution II (PROGEDE II)	1 000 000 000	1 387 826 538	2 387 826 538
Projet de Renforcement de la Gestion des Terres des Ecosystèmes des Niayes et de la Casamance (EX PRESAL)	550 000 000	-350 906 447	199 093 553
Programme de Renforcement des Capacités du MEDD (PRC)	527 000 000	198 794 431	725 794 431
PADEC	1 630 000 000	-779 660 981	850 339 019
PROGRAMME ECOVILLAGE	543 000 000	-255 053 890	287 946 110
ANGMV	500 000 000	379 584 000	879 584 000
TOTAL	4 750 000 000	514 536 128	5 330 583 651

Source : Extrait situation SIGFIP 2016

Le tableau montre que des structures comme le PROGEDE II, le PRC et l'ANGMV ont plus profité des modifications contrairement au PRESAL, au PADEC et au Programme Ecovillages dont les crédits ont fortement baissé.

Par ailleurs, l'essentiel des ressources externes prévues pour financer les investissements exécutés par l'Etat, soit 6 049 325 348 FCFA, est affecté à des structures du programme P1 comme le PROGEDE II et l'ANGMV qui ont reçu des financements pour des montants respectifs de 3 137 826 538 FCFA et 879 584 000 FCFA contre 850 339 019 FCFA pour le PADEC du programme P4.

2.1.3. Fort taux d'exécution des dépenses financées sur ressources internes

Selon la situation d'exécution budgétaire SIGFIP 2016 produite par la DAGE, les dépenses ordinaires (hors personnel) et les dépenses en capital financées sur ressources internes ont été engagées et ordonnancées pour, respectivement, 93% et 92 %.

Le tableau qui suit présente la situation d'exécution des dépenses sur ressources internes en 2016.

Tableau n°4 : Situation d'exécution des dépenses (hors personnel) financées sur ressources internes en 2016 (en FCFA)

Autorisations d'engagement	Engagement		Montant liquidé	Ordonnancement		Prise en charge
	Montant	taux		Montant	Taux	
11 645 137 431	10 858 740 054	93%	10 750 042 206	10 749 943 406	92%	10 659 259 583

Source : extrait situation d'exécution budgétaire, par section et par titre-2016, DAGE MEDD

2.1.4. Dépassement pour les dépenses de personnel non retracées dans le RAP 2016

Le RAP 2016 ne présente pas la situation d'exécution des dépenses de personnel. Il en est de même de la situation d'exécution budgétaire tirée du SIGFIP.

Le DPVE explique cette situation par le fait que son niveau d'habilitation dans le SIGFIP ne lui permet d'accéder à la situation du personnel. En effet, l'exécution des dépenses de personnel est exclusivement du ressort du Ministère des Finances et du Budget à travers la Direction de la Solde. Par contre, en tant que ministère sectoriel, il procède à la programmation des emplois ainsi que la saisie de la répartition des effectifs par programme.

La Cour rappelle les dispositions de l'article 45 de la LOLF de 2011 selon lesquelles « le projet annuel de performance de chaque programme - annexé à la loi de finances de l'année – précise par catégorie d'emplois la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat. »

Par conséquent, les rapports annuels de performance doivent rendre compte de l'exécution des dépenses de personnel.

L'absence de situation sur les dépenses de personnel dans les RAP ne permet pas de se prononcer sur le respect des plafonds d'emplois autorisés par l'Assemblée nationale au moment du vote du budget du Ministère.

En tout état de cause, il ressort de la situation des dépenses de personnel par section annexée au Projet de loi de règlement de 2016, que pour un montant de crédits de la gestion de 4846 millions de FCFA, 5464 millions ont été ordonnancés, soit un dépassement de 618 millions de FCFA.

2.1.5. Faible absorption des ressources externes du programme P1

Sur un total de 6 049 325 348 FCFA de ressources externes disponibles, un montant total de 3 039 185 903 FCFA a été engagé et 2 836 581 453 FCFA liquidé, soit des taux d'engagement et de liquidation de 50,24% et 46,89%.

Cette faiblesse est plus perceptible pour le programme P1 dont les taux d'engagement et de liquidation sont respectivement de 40,14% et 35,79%.

En effet, dans ce programme, interviennent le PROGEDE et l'ANGMV, le CODEVAL et le PRGTE (ex PRESAL) qui mobilisent l'intégralité des ressources externes avec des montants respectifs de 3 137 826 538 FCFA, 199 093 553 FCFA, 450 000 000 FCFA et 879 584 000 FCFA.

Sur la base du tableau 35 du RAP, les taux d'engagement et de liquidation du PROGEDE sont de 47% des ressources contre 27 % et 4% pour l'ANGMV. Or, 86,09% des ressources externes du programme P1 sont affectés à ces deux structures.

Les lenteurs dans les procédures de décaissement, les retards dans la réalisation de certaines activités du projet dus notamment à des insuffisances dans les spécifications techniques, les longs délais d'attribution des marchés à cause des recours et les suspensions de travaux dues à l'hivernage expliquent ces résultats, selon le responsable des opérations du PROGEDE 2.

2.1.6. Insuffisances dans la situation d'exécution budgétaire présentée dans le RAP 2016

Les insuffisances ci-dessous ont été relevées dans la situation budgétaire présentée dans le RAP de l'année 2016.

2.1.6.1. Absence de comparaison entre les prévisions définitives et les réalisations par titre

Le RAP 2016 présente, à la page 62, la répartition du budget par titre comme suit.

Tableau n° 5 : Autorisations d'engagement par titre (en FCFA)

Titres/Type de ressources	LFI 2016	Modifications	Autorisations d'Engagement (AE)
Titre 2 : Dépenses de personnel	4 846 322 080	0	4 846 322 080
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	3 456 728 000	-1 493 435	3 455 234 565
Titre 4 : Dépenses de transfert	544 697 000	74 980 000	619 677 000
Titre 5 : Dépenses en capital	10 959 000 000	688 551 214	11 647 551 214
Titre 6 : Transferts en capital	1 882 000 000	90 000 000	1 972 000 000
Total général	21 688 747 080	852 037 779	22 540 784 859

Source : RAP 2016-page 62-tableau 30

La Cour considère que le rappel des données du budget prévisionnel du Ministère dans le RAP constitue une bonne pratique.

Toutefois, elle estime que ce rappel n'a d'intérêt que s'il permet d'établir une comparaison entre les prévisions définitives et les réalisations effectives par type de dépense afin de s'assurer que les autorisations budgétaires ont été respectées. En 2016, le RAP n'a pas procédé à cette comparaison.

2.1.6.2. Ecarts entre les montants des engagements présentés dans deux tableaux du RAP 2016

Le tableau n°33 de la page 66 du RAP 2016 présente l'exécution budgétaire par programme, toutes ressources confondues. Le tableau n° 34 de la page 67 présente, quant à lui, l'exécution budgétaire par programme des ressources internes.

Concernant l'exécution budgétaire par programme sur ressources internes, les deux tableaux présentent des différences de montant aussi bien en engagement qu'en liquidation.

Le tableau suivant présente les écarts relevés.

Tableau n° 6: Ecarts entre les montants des engagements et des liquidations figurant sur deux tableaux du RAP 2016 (en FCFA)

Programmes	Montant des Engagements			Montant des liquidations		
	Données tab n°33 du RAP (page 66)	Données tab n°34 du RAP (page 67)	Ecarts	Données tab n°33 du RAP (page 66)	Données tab n°34 du RAP (page 67)	Ecarts
P1	6 276 102 026	6 257 159 026	18 943 000	6 259 414 758	6 241 186 786	18 227 972
P2	3 594 820 064	3 577 660 064	17 160 000	3 522 361 456	3 522 361 456	0
P3	2 117 681 455	2 117 681 455	0	2 116 684 483	2 116 684 483	0
P4	3 731 462 064	3 731 462 064	0	3 712 907 064	3 731 135 036	-18 227 972
Total général	15 720 065 609	15 683 962 609	36 103 000	15 611 367 761	15 611 367 761	-

Source : RAP 2016, pages 66 et 67

En ce qui concerne les engagements, le tableau fait ressortir un écart global de 36 103 000 FCFA résultant de discordances notées pour les programmes P1 et P2.

S'agissant des liquidations de dépenses, l'écart global est nul. Toutefois, pour le programme P1 l'écart est de 18 227 972 alors qu'il est de- 18 227 972 FCFA pour le programme P4.

En outre, le montant des engagements sur ressources internes du MEDD, tous programmes confondus, de 15 720 065 609 FCFA, est différent de celui calculé à partir de la situation d'exécution budgétaire tirée du SIGFIP qui est de 10 858 740 054 FCFA ; montant auquel il faut

ajouter les engagements pour les dépenses de personnel de 4 846 322 080 FCFA. Il se dégage, ainsi, un écart de 15 003 475 FCFA.

Le DPVE et le DAGE expliquent ces écarts par des omissions dans la prise en compte des données du Centre des techniciens des eaux et forêts et des parcs nationaux et dans la comptabilisation des dépenses de la Direction des parcs nationaux.

Concernant l'écart entre le montant des engagements indiqué dans le RAP (tableau 33) et celui extrait du SIGFIP 2016, ils l'expliquent par la poursuite des engagements après l'élaboration du rapport de performance (non-respect de la date de fermeture du SIGFIP).

Le DPVE et le DAGE ont pris acte de l'observation de la Cour et s'engagent à veiller à la mise à jour des données du RAP.

2.2. Exécution budgétaire en 2017

2.2.1. Diminution des autorisations d'engagement en 2017

La loi n°2016-35 du 23 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017 a arrêté le budget du MEDD à un montant total de 23 222 477 020 FCFA contre 21 688 747 080 FCFA en 2016, soit une hausse de 1 533 729 940 FCFA.

En l'absence de loi de finances rectificative, les seules modifications réglementaires ont baissé les prévisions, ramenant ainsi les autorisations d'engagement à 22 430 470 077 FCFA.

Le tableau qui suit présente les autorisations d'engagement résultant des crédits ouverts par la LFI 2017 et des modifications réglementaires intervenues en cours de gestion, pour chaque titre de dépense.

Tableau n° 7 : Autorisations d'engagement par titre de dépense (en FCFA)

Titre	Autorisations d'engagement 2016	Crédits ouverts (LFI)	Modifications	Autorisations d'engagement 2017	Variation absolue 2016-2017
T2 : Dépenses de personnel	4 846 322 080	5 999 492 020	0	5 999 492 020	+1 153 169 940
T3 : Dépenses de fonctionnement	3 455 234 565	2 794 896 000	58 780 000	2 853 676 000	-601 558 565
T4 : Transferts courants	619 677 000	937 089 000	0	937 089 000	+317 412 000
T5 : Investissements exécutés par l'Etat	11 647 551 214	10 779 000 000	-1 000 786 943	9 778 213 057	-1 869 338 157
T6 : Transfert en capital	1 972 000 000	2 712 000 000	150 000 000	2 862 000 000	+890 000 000
Total général	22 540 784 859	23 222 477 020	-792 006 943	22 430 470 077	-110 314 782

Source : RAP 2017

Comparativement à l'année 2016, les autorisations d'engagement du MEDD ont baissé de 110 314 782 FCFA.

Selon la répartition par titre, la baisse entre 2016 et 2017 est plus ressentie pour les investissements exécutés par l'Etat et les dépenses de fonctionnement avec des coupes budgétaires respectives de 1 869 338 157 FCFA et 601 558 565 FCFA.

En revanche, les autorisations d'engagement pour les dépenses de personnel, les transferts courants et les transferts en capital ont été revues à la hausse, pour respectivement, 1 153 169 940 FCFA, 317 412 000 FCFA et 890 000 000 FCFA.

Par ailleurs, selon le RAP 2017, la baisse nette de 792 006 943 FCFA résulte de la diminution des ressources externes d'un montant de 1 320 756 441 FCFA et de l'accroissement des crédits affectés au MEDD sur le budget de l'Etat pour 528 749 498 FCFA.

2.2.2. Baisse des taux d'engagement et d'ordonnancement sur ressources internes en 2017

Le tableau qui suit présente la situation d'exécution des dépenses ordinaires (hors personnel) et d'investissement financées sur ressources internes.

Tableau n°8 : Situation d'exécution des dépenses (hors personnel) financées sur ressources internes

Année	Autorisations d'engagement	Engagements		Liquidations		Ordonnancements		Montant pris en charge
		Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	
2017	11 685 482 933	10 082 670 984	86%	9 594 141 582	95,15%	9 593 721 742	82%	9 537 384 340

Source : Extrait Situation d'exécution budgétaire _SIGFIP 2017

Pour 2017, les engagements de dépenses (hors personnel) sur ressources internes sont de 10 082 670 984 FCFA, soit un taux d'engagement de 86%. Par rapport à 2016, ce taux est en baisse de 7 points.

Les ordonnancements, d'un montant de 9 593 721 742 F CFA, ont également subi une baisse de 10 points pour se situer à 82% des autorisations d'engagement. Ce montant est différent du montant pris en charge qui est 9 537 384 340 FCFA, soit un écart de 56 337 402 FCFA.

La baisse des ordonnancements est confirmée par le RAP de 2017 qui présente, à la page 65, un état d'exécution budgétaire du Ministère par programme et par type de ressources, faisant apparaître un taux d'ordonnement global (toutes ressources et toutes dépenses confondues) du Ministère de 76% contre 82% en 2016.

Le DAGE explique cette baisse du niveau d'exécution des dépenses sur ressources internes en 2017 par le fait que certaines rubriques budgétaires n'ont pas été mandatées par le Ministère des Finances et du Budget pour paiement, ce qui représente des engagements à régler en 2018. Il ajoute qu'au cours de l'exécution budgétaire 2017, plusieurs actes modificatifs du budget du ministère sont intervenus avec, notamment, les virements et transferts initiés par les services eux-mêmes, d'une part et, ceux pris d'autorité par le MFB, d'autre part, en vertu de son pouvoir de régulation budgétaire.

2.2.3. Faible niveau d'engagement des ressources externes affectées à des projets et programmes

Par rapport aux ressources externes, le RAP 2017 indique que pour des autorisations d'engagement de 4 514 243 559 FCFA, le montant des engagements est de 1 473 309 677 FCFA, soit 33%.

Le tableau ci-après détaille les montants engagés par projet.

Tableau n°8 : Situation d'exécution des ressources affectées aux projets et programmes en 2017

Programmes	Projets	LFI 2017	Autorisation d'engagement	Total engagé
Programme P1	Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de Substitution II	1 700 000 000	1 619 135 223	370 677 495
	Projet de Renforcement de la Gestion des Terres des Ecosystèmes des Niayes et de la Casamance (ex PRESAL)	1 375 000 000	383 291 254	310 668 184
	Projet de Renforcement des Capacités pour le Contrôle de la Dégradation des Terres et la Promotion de leur Valorisation dans les Zones de Sols dégradés	300 000 000	300 000 000	0
	Programme d'Appui au Développement économique de la Casamance	1 050 000 000	1 050 000 000	0
	Programme Grande Muraille verte	260 000 000	260 000 000	0
	Projet d'Aménagement du Massif du Fouta Djallon	13 000 000	13 000 000	0
Programme P3	Projet de Gestion écologiquement rationnelle des Déchets municipaux et des Déchets dangereux pour réduire les émissions de polluants organiques persistants (PRODEMUD)	642 000 000	66 878 312	62 550 193

	Programme national de Réduction des Emissions de gaz à effet de serre à travers l'efficacité énergétique dans le Secteur du Bâtiment au Sénégal (PNEEB)		135 000 000	135 000 000
	Projet de Transfert de Technologie de Production de Matériaux d'Isolation thermique à base de Typha		100 000 000	30 000 000
Programme P4	Programme d'Appui à la création d'opportunités d'emplois verts (ex Programme de Promotion des Emplois Verts)	320 000 000	405 250 148	382 725 183
	PROGRAMME ECO-VILLAGES	175 000 000	181 688 622	181 668 622
	Total	5 835 000 000	4 514 243 559	1 473 309 677

Source : RAP 2017-page 64 -67

Il ressort du tableau que quatre structures du programme P1, en l'occurrence, le Projet de Renforcement des Capacités pour le Contrôle de la Dégradation des Terres et la Promotion de leur Valorisation dans les Zones de Sols dégradés, le Programme d'Appui au Développement économique de la Casamance, le Programme Grande Muraille verte et le Projet d'Aménagement du Massif du Fouta Djallon, n'ont pas engagé les crédits mis à leur disposition alors que pour les autres, les niveaux d'engagement demeurent faibles.

Par ailleurs, d'autres structures du MEDD ont des taux d'ordonnancement relativement faibles qui résultent de la sous consommation des crédits d'investissement.

C'est le cas, par exemple, en 2017, du Programme national de réhabilitation des parcs et réserves du Sénégal (Ex-Projet de réhabilitation du Parc national de Niokolokoba) avec un taux global d'ordonnancement de 54% résultant essentiellement de la non consommation des crédits affectés aux rubriques budgétaires « 2311-Bâtiments administratifs à usage de bureau », « 2431- Matériel de transport service et fonctionnement » et « 2349 - Autres ouvrages et infrastructures » pour un montant global de 260 058 412 FCFA sur des autorisations d'engagement du Programme de 654 263 849 FCFA.

Selon le DPVE et le DAGE, l'absence d'engagement pour certains projets et programmes du P1 ayant bénéficié d'autorisation d'engagement en 2017 s'explique par le manque d'informations sur la situation d'exécution de ces ressources externes qui ne sont pas disponibles dans le SIGFIP. En effet, ces ressources sont exécutées entre les bailleurs et le projet et la situation ne leur parvient pas souvent.

Pour la Cour, ces explications portent plus sur l'absence d'informations sur les engagements de dépenses sur ressources externes que sur la faiblesse des niveaux d'engagement par les différents projets et programmes.

2.2.4. Discordances entre la situation tirée du SIGFIP et celle figurant dans le RAP 2017

Un rapprochement entre les ordonnancements figurant dans la situation tirée du SIGFIP et ceux indiqués dans le RAP fait apparaître des écarts présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 9: Ecart entre les montants des ordonnancements des dépenses sur ressources internes (hors personnel) figurant dans le RAP de 2017 et le SIGFIP (en FCFA)

Programmes	Ordonnement RAP	Ordonnement SIGFIP	ECART
P1	5 546 822 862	3 151 157 622	2 395 665 240
P2	1 545 276 447	2 631 248 878	-1 085 972 431
P3	2 900 626 826	1 761 377 290	1 139 249 536
P4	4 499 724 970	2 619 766 516	1 879 958 454
Total	14 492 451 105	10 163 550 306	4 328 900 799

Interpellées sur cette situation, le DPVE et le DAGE ont expliqué les écarts par les changements intervenus dans la cartographie des programmes qui sont à l'origine de l'intégration de certains chapitres budgétaires à des programmes non appropriés.

Pour la Cour, cette explication ne peut à elle seule justifier les discordances relevées puisque le total des écarts n'est pas nul.

Le DPVE prend acte des discordances entre les montants des ordonnancements des dépenses sur ressources internes figurant dans les RAP et ceux présentés dans la situation d'exécution budgétaire du SIGFIP et s'engage à veiller à leur concordance.

2.3. Autres insuffisances relevées dans la présentation des situations d'exécution

Les RAP doivent présenter et expliquer les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens alloués à un programme. Ils doivent également rendre compte de l'exécution des engagements pris dans les PAP accompagnant la loi de finances.

L'examen de la situation d'exécution budgétaire figurant dans les RAP présente plusieurs insuffisances dont une reddition incomplète sur les dépenses sur ressources externes et une insuffisante justification des ressources utilisées.

2.3.1. Reddition incomplète sur les dépenses sur ressources externes

Selon la DPVE qui coordonne les activités de préparation du budget au sein du MEDD, toutes les ressources extérieures ne sont pas prises en compte au moment de l'élaboration des documents de prévision (DPPD et PAP) et d'exécution (RAP). Cette situation est confirmée par les entretiens avec les responsables du MEDD et le RAP de 2016 qui note « un manque d'informations sur les ressources externes au profit du CODEVAL qui représente 7% du financement externe. »

Pour le programme P3, seuls les financements externes reçus par le PRODEMUD et le Programme Ecovillages sont retracés dans le RAP. Le BAF de la DEEC ne retrace pas dans sa situation financière, les ressources externes dont bénéficient les divisions (CGQA, DCPN, DGL...) dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes. Il n'a aucune visibilité sur ces fonds qui sont gérées directement par les divisions et projets.

Le tableau ci-dessous retrace un échantillon de ces ressources externes.

Tableau n°9 : Exemples de ressources de bailleurs non retracées dans les RAP (en FCFA)

Rubriques	Bailleurs	2 016	2 017
Programme de Gestion Intégrée des zones côtières	UEMOA	1 520 079 750	1 520 079 750
	AFD	150 000 000	150 000 000
	AFD	157 972 500	-
	AFD FERC	130 764 000	130 764 000
CGQA	Ville de PAQMUR Dakar		10 000 000
ANEV	PNUD FEM	282 311 500	pris en compte dans le P4
DCPN	AGC ONUDI	215 000 000	215 000 000
Total de l'échantillon		2 456 127 750	2 025 843 750

Source : rapports d'activités des structures 2016 et 2017

Pour le DPVE, la situation d'exécution des ressources externes n'est pas exhaustive parce que les informations pertinentes ne sont accessibles que pour certains projets. En effet, elles ne sont souvent pas disponibles au niveau du ministère chargé de la Coopération économique et financière et des coordonnateurs pour de nombreux projets. De plus, ces informations ne sont pas fournies par les partenaires techniques et financiers.

Il ajoute que des actions de sensibilisation seront menées auprès des responsables de programmes et de projets ainsi que des PTF afin de pallier ce manquement.

La Cour considère que cette situation doit être améliorée puisqu'elle ne contribue pas à assurer une transparence dans la gestion des ressources externes. Aussi, le MEDD devra-t-il, en relation avec la Direction Générale de la Coopération, des Financements Extérieurs et du Développement du Secteur Privé (DGCFEDSP) du Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération, veiller à ce que tous les financements reçus des partenaires étrangers respectent les procédures en vigueur afin d'assurer un suivi de la mobilisation des financements extérieurs, notamment par la tenue en temps réel d'une situation précise et exhaustive des décaissements.

Par ailleurs, les RAP ne rendent pas compte de la mobilisation et de l'utilisation de toutes les ressources propres collectées par les structures des différents programmes, à l'exception de 2016, où la situation des recettes forestières produite par la DEFCCS dans le cadre de l'exploitation forestière, a été présentée dans le tableau qui suit :

Tableau n°10: Situation des recettes forestières (en FCFA)

Région	Recettes domaniales			Recettes contentieuses			Total 2016	% par région
	Exploitation	Chasse	S/TOTAL	Exploitation	Chasse	S/TOTAL		
Sédhiou	146 713 980	9 610 645	156 324 625	53 477 750	500000	53 977 750	210 302 375	11%
Dakar			14 235 000			25 528 750	39 763 750	2%
Kaffrine	30 287 360	9 982 900	40 270 260	42 154 000	00	42 154 000	82 424 260	4%
Kaolack	8 556 785	14 199 870	22 756 655	9 268 900	00	9 268 900	32 025 555	2%
Tamba	1 348 765 245	40 792 000	1 389 557 245			385 100 250	1 774 657 495	91%
Saint Louis	28 043 450	10 747 500	38 790 950			12 449 000	51 239 950	3%
Matam	34 456 470		34 456 470			12 805 250	47 261 720	2%
Thiès			19 779 855			24 919 000	44 698 855	2%
Total			1 505 341 175			444 542 400	1 949 883 575	100%

Source : RAP 2016

Pourtant, en dehors de la DEFCCS, d'autres structures collectent des recettes. C'est le cas de la Division des Installations classées de la DEEC, dont les recettes sont collectées et encaissées, par un Régisseur nommé par arrêté du Ministre en charge des Finances, et sont entièrement reversées au Trésor public.

Ces fonds, d'un montant de 325 375 345 FCFA en 2016 et de 455 541 435 FCFA en 2017, ne sont pas comptabilisés par le responsable du BAF de la DEEC dans ses situations budgétaires et, ne figurent pas dans les RAP.

Le DPVE soutient que les ressources provenant des protocoles signés par certaines directions avec des structures tierces ne sont pas accessibles et donc non reflétées dans le SIGFIP ou dans les rapports des directions pour pouvoir être présentées dans le RAP. Il estime, par ailleurs, que des instructions devront être données dans ce sens pour la mise à disposition de ces informations.

2.3.2. Insuffisante justification des ressources utilisées

2.3.2.1. Manque d'exhaustivité des informations sur l'efficience des actions

Dans un contexte de gestion axée sur les résultats, l'évaluation de la performance ne devrait pas se focaliser uniquement sur l'analyse du niveau de réalisation des activités programmées. Elle doit s'étendre à l'analyse de l'efficience pour mettre en corrélation les moyens utilisés avec les résultats obtenus.

Aussi, est-il exigé que le RAP qui doit être annexé au projet de loi de règlement, contienne davantage d'informations sur la manière dont les crédits affectés à un programme ont été utilisés pour atteindre les objectifs visés.

Or, aussi bien en 2016 qu'en 2017, la Cour n'a pas relevé la présence dans les RAP d'informations permettant d'apprécier le degré d'optimisation des ressources mises à la disposition des différents programmes. Les RAP ne fournissent pas, non plus, des informations sur le montant des ressources utilisées pour l'exécution des différentes actions et activités prévues dans les PAP.

Les seules informations produites, qui sont du reste lacunaires, sont relatives à la comparaison entre les niveaux d'exécution technique et d'exécution financière.

De plus, cette comparaison ne donne pas d'éclaircissements sur la situation d'un programme lorsque sa performance financière est supérieure à sa performance technique.

C'est le cas, en 2017, où le programme P2 réalise un taux d'exécution financière de 84% contre un taux d'exécution technique de 76% alors que le programme P3 atteint un taux d'exécution financière de 90% pour un taux d'exécution technique de 72% (RAP 2017, page 69).

Le DPVE partage le constat de la Cour et s'engage à expliquer davantage dans les prochains RAP les raisons des écarts entre les taux de performance financière et les taux de performance technique.

2.3.2.2. Absence de développement sur les coûts réels des actions

Il ressort de la revue des RAP 2016 et 2017 du MEDD que l'utilisation des crédits mis à la disposition des différents programmes n'est pas justifiée. En effet, la situation d'exécution budgétaire présentée dans les RAP ne donne aucune indication sur le coût des actions réalisées alors que les coûts prévisionnels par action sont bien détaillés dans les PAP. Les différents programmes n'ont pas justifié l'emploi des crédits mis à leur disposition.

Cette situation résulte, entre autres, de l'absence d'un véritable contrôle de gestion qui est un système de pilotage à mettre en place par le responsable de programme en vue d'améliorer la relation entre les ressources utilisées et les résultats obtenus. Actuellement, cette fonction est portée par la DPVE qui ne dispose pas au sein de son effectif d'un spécialiste en contrôle de gestion.

Le DPVE prend note de cette observation et s'engage à appuyer les futurs responsables de programme en ce qui concerne particulièrement la justification des coûts réels des activités exécutées.

Avec l'application intégrale des dispositions de l'article 13 de la LOLF 2011, les responsables de programme devront s'assurer de la mise en place et du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.

De plus, l'absence d'homogénéité dans la présentation des PAP et des RAP ne facilite pas le contrôle par les parlementaires appelés à voter le budget du département ministériel.

Cette situation doit être améliorée puisque la justification au premier franc par la présentation du coût des actions constitue un indicateur de transparence qui fournit des informations au Parlement sur l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs et les justifications du montant des crédits qui lui est demandé.

B

III. ANALYSE DU CADRE DE PERFORMANCE

Cette partie a pour objet d'analyser le cadre de performance mis en place au sein du MEDD.

Il examine d'abord le dispositif du suivi-évaluation existant avant d'apprécier la validité des objectifs et des indicateurs choisis pour mesurer la performance des programmes du ministère.

3.1. Analyse du dispositif de suivi-évaluation

Au sein du MEDD, le suivi-évaluation est essentiellement assuré par la Direction de la Planification et de la Veille environnementale (DPVE) qui est notamment chargée de :

- l'élaboration les documents stratégiques et opérationnels du Ministère tels que la LPSEDD, le DPPD, les PAP et les RAP;
- la coordination et l'harmonisation des activités de planification, de programmation, de budgétisation et de leur suivi-évaluation ;
- la réalisation d'études prospectives et de veille environnementale.

La DPVE est secondée par les responsables suivi-évaluation au niveau des différentes unités opérationnelles : directions, divisions et agences.

L'analyse du dispositif de suivi-évaluation a porté sur l'application des procédures formalisées de suivi évaluation et le fonctionnement du système de collecte et de traitement de l'information.

3.1.1. Non-application des procédures de suivi-évaluation existantes

L'harmonisation de la pratique du suivi-évaluation dans une organisation nécessite la mise en place de procédures formalisées appliquées par tous les opérationnels.

Au sein du MEDD, un manuel de suivi-évaluation a été élaboré en 2014 par le cabinet de consultance BECI-CONSULT qui indiquait, dans la partie diagnostic dudit manuel que « *le système de suivi-évaluation paraît quelque peu informel en raison de l'absence ou de l'insuffisance de règles et de procédures connues, formalisées et suffisamment vulgarisées auprès des différentes parties prenantes pour constituer un cadre de référence unique.* »

Ce manuel présente les procédures de suivi-évaluation, notamment la planification, la mise en œuvre et le suivi ; il comporte également en annexes, des modèles de fiches de suivi des activités et de tableau de bord de suivi-évaluation devant être utilisés à tous les niveaux (national, régional et local) ainsi qu'un canevas type d'évaluation.

Selon la DPVE, le manuel est complété par des fiches de collecte des informations qui, toutefois, sont de plus en plus remplacées par des rapports plus détaillés.

En dépit de la validation du projet de manuel, lors d'une réunion tenue le 23 juin 2014, et de l'organisation d'une session de formation d'appropriation organisée par le consultant, bon nombre de procédures contenues dans le manuel ne sont pas appliquées par les opérationnels. C'est le cas, notamment, des délais de production des données et de l'utilisation des canevas de collecte proposés par le manuel.

La non-application des procédures constitue une limite à l'harmonisation du processus de suivi-évaluation au niveau du MEDD.

Par ailleurs, le contexte d'élaboration du manuel ayant beaucoup évolué avec notamment le passage au mode budgets-programmes, il convient de veiller à sa réactualisation pour l'adapter à l'évolution institutionnelle du MEDD.

Par rapport à cette situation, le DPVE indique que cette activité de réactualisation du manuel sera reprogrammée pour 2020.

3.1.2. Insuffisances relevées dans le fonctionnement du système de collecte et de traitement de l'information

Le fonctionnement adéquat d'un système de collecte et de traitement suppose la combinaison de plusieurs facteurs dont la disponibilité des ressources humaines en nombre suffisant et dotées des qualifications requises, l'existence de moyens financiers, logistiques et d'outils performants ainsi que la tenue de rencontres périodiques entre les différents acteurs pour la remontée des informations. La situation au MEDD se présente ainsi qu'il suit :

3.1.2.1. Non-disponibilité des ressources humaines en nombre suffisant et dotées des qualifications requises

Pour une production de données de bonne qualité, il est nécessaire de mettre en place une organisation dotée de ressources humaines de qualité et en nombre suffisant à tous les niveaux du système :

- le niveau inférieur ou local qui regroupe les points de collecte de l'information (responsables d'activités) ;
- le niveau intermédiaire où les données sont rassemblées (directions-division ou cellule suivi -évaluation) ;
- le niveau supérieur qui correspond à la DPVE où les données sont centralisées.

Ainsi, pour assurer la remontée de l'information, la DPVE dispose de points focaux au sein des différentes directions techniques où sont logées des structures chargées du suivi-évaluation.

Il convient de faire remarquer, qu'en raison de l'insuffisance du personnel, les chefs de certains projets intervenant dans le programme P3, comme le PRODEMUD, se chargent eux-mêmes de la transmission des données au RSE de la DEEC.

Cette situation, source de difficultés pour l'obtention d'informations de qualité, est plus marquée dans les régions où il n'existe pas d'agents relais formés pour le suivi-évaluation.

En outre, si les responsables suivi-évaluation sont pour l'essentiel des techniciens du secteur, ils n'ont, cependant, pas reçu de formations appropriées pour assumer correctement leurs tâches.

3.1.2.2. Faiblesse des moyens financiers pour le suivi-évaluation

Les responsables du suivi-évaluation rencontrés ont relevé la faiblesse des visites de terrain pour s'assurer de la fiabilité des informations produites sur les activités réalisées par les unités opérationnelles, particulièrement celles opérant dans les régions de l'intérieur.

Ainsi, les points focaux au niveau central se basent seulement sur les rapports envoyés par les services opérationnels pour le suivi des activités.

Cette situation résulte principalement de l'insuffisance du budget prévu pour les frais de mission. En effet, selon la situation d'exécution budgétaire 2017, aucun crédit n'est affecté à la rubrique « frais de mission » de la DPVE pour des prévisions budgétaires globales de 91 395 000 FCFA.

L'organisation de missions de vérification crédibilise les informations contenues dans les RAP et renforce l'assurance qualité du système de collecte des données au niveau opérationnel.

3.1.2.3. Inexistence d'un dispositif informatisé de traitement des informations

La Cour a relevé l'absence d'un système automatisé de collecte de l'information à travers l'utilisation d'un logiciel commun et approprié pour favoriser une analyse plus rigoureuse et plus fine des données.

Le tableau suivant présente l'état du dispositif d'informatisation par entité.

Tableau n° 11: Etat du système d'automatisation du système de collecte des données

Direction	Etat d'automatisation du système de collecte
DPVE	Pas de logiciel
DEFCCS	Logiciel de SE en cours d'élaboration- Utilisation du Système d'Information Ecologique et Forestier (SIEF) du PROGEDE pour la remontée des informations
DEEC	Pas de logiciel
DPN	Dispositif à l'état de projet
DAMCP	Existence d'un SI des aires protégées mais actuellement inopérant

Ainsi, pour le programme P1, la DEFCCS utilise le logiciel acquis par le PROGEDE (SIEF) alors que pour la DAMCP, le logiciel de suivi-évaluation des aires protégées n'est actuellement pas fonctionnel.

Pour le programme P3, l'absence d'un logiciel de traitement d'information pour la collecte des données au sein de certaines divisions de la DEEC telle que la Division Evaluation Impact environnemental (DEIE), et au sein des projets logés dans les divisions, oblige ces structures à collecter et à traiter leurs données sur Excel. Il en résulte des lenteurs dans la collecte des informations et des risques d'erreurs dans leur transcription, sans compter le manque de fiabilité des données fournies.

Par rapport à cette situation globale, le DPVE soutient qu'un logiciel de suivi-évaluation est en cours d'élaboration.

3.2. Analyse de la mesure de la performance

3.2.1. Appréciation de la validité des objectifs et des indicateurs de performance

Dans le contexte de la nouvelle LOLF, les objectifs formulés par les départements ministériels doivent exprimer les priorités les mieux à même de permettre l'atteinte des objectifs des programmes. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés pour en mesurer la réalisation.

L'examen du dispositif d'élaboration des objectifs et indicateurs par les différents programmes a fait ressortir les principaux constats ci-dessous.

3.2.1.1. *Rareté des rencontres entre les points focaux et la DPVE*

L'existence d'un système de suivi-évaluation nécessite une collaboration étroite entre les différents acteurs et des réflexions communes sur les résultats obtenus et la démarche à suivre. Cette collaboration doit se traduire par la tenue de réunions périodiques entre les différents acteurs impliqués dans le processus.

Il résulte des entretiens et de la revue des documents mis à la disposition de la Cour que des rencontres semestrielles sont organisées pour préparer la revue sectorielle annuelle dédiée à la validation des RAP de l'année n et du PAP de l'année n+1. En dehors de celles-ci, il est rarement tenu des rencontres entre les points focaux et la DPVE et il n'existe pas de calendrier annuel formel de réunions.

Par ailleurs, pour les structures intervenant dans le programme P3, la Cour a relevé l'absence de réunions périodiques entre les chefs de division et le responsable suivi-évaluation de la DEEC et, encore moins, avec la DPVE.

L'absence de coordination des activités de suivi-évaluation ne favorise pas la révision-qualité des objectifs et indicateurs prévus pour chaque action et programme.

Selon le DPVE, un calendrier annuel sera élaboré pour formaliser ce processus.

3.2.1.2. *Choix non consensuel de certains indicateurs*

Le choix des indicateurs associés aux actions des différents programmes doit se faire de manière participative et consensuelle.

Les entretiens avec les responsables suivi-évaluation ont fait ressortir que les indicateurs retenus dans les PAP sont, pour l'essentiel, définis de manière consensuelle et participative au cours d'une séance de validation.

Toutefois, la situation est diversement appréciée en fonction des programmes.

En effet, pour le programme P2 « Gestion de la biodiversité et conservation des aires protégées et des zones humides », les pêcheurs sont parfois associés à la définition des indicateurs parce que maîtrisant mieux certaines réalités du terrain (nombre d'espèces de poisson, site des poissons...). Cependant, la Cour n'a pas reçu les procès-verbaux de ces différentes séances de validation.

S'agissant du programme P1, il ressort des entretiens avec les responsables de la Direction des Eaux et Forêts que l'indicateur « Reforestation / déforestation » n'a pas été défini de manière consensuelle avec les entités opérationnelles chargées de la mise en œuvre des actions de reforestation. Son dénominateur, égal à 40 000 ha par an, est une donnée exogène.

Quant au numérateur, il est égal au produit du nombre d'hectares reboisés (ou surfaces plantées), des mises en défens, de la régénération naturelle assistée et du taux de reprise qui correspond au rapport entre le nombre de plants « survivants » et le nombre planté. Ce taux de reprise doit être calculé tous les trois ans. Il apparaît, donc, que le numérateur est assez complexe puisque dépendant de plusieurs paramètres.

En effet, le taux de survivance ou de reprise des plants, qui est une donnée essentielle pour le calcul de l'indicateur, dépend de facteurs exogènes comme les conditions climatiques ou la pluviométrie sur lesquelles la DEFCCS et l'AGMV ne peuvent avoir aucune maîtrise.

Par ailleurs, les réalisations en matière de reforestation dépendent aussi des moyens mis à la disposition des structures du MEDD et de la disponibilité des espaces à reboiser qui se font de plus en plus rares, en raison des effets néfastes d'autres activités comme le déclassement des forêts classées, la création de nouveaux pôles urbains, la réalisation d'infrastructures routières et le développement des activités agricoles.

Pour toutes ces raisons, la Cour a noté, lors des entretiens et de la réunion de restitution des résultats de l'audit, un manque d'adhésion ou d'appropriation de cet indicateur par les structures concernées.

Concernant le Programme P3, les responsables suivi-évaluation et des autres divisions ou projets estiment que les indicateurs inscrits dans le RAP ne sont pas définis de manière consensuelle avec l'ensemble des acteurs impliqués. En effet, des indicateurs proposés par les divisions ou projets n'ont pas été retenus ; c'est le cas, par exemple, du PRODEMUD qui considère que les indicateurs retenus dans le PAP du Ministère ne sont pas en adéquation avec les objectifs du projet qui sont de réduire les polluants organiques persistants.

Pour la Cour, l'absence de collaboration et de synergie d'action entre la DPVE et les structures opérationnelles peut conduire à une non-maitrise des indicateurs à renseigner et la non-prise en compte d'indicateurs pertinents mentionnés dans les RAP sectoriels.

3.2.1.3. Adéquation des indicateurs avec les objectifs du PSE, de la LPS/MEDD et des ODD

Les indicateurs du MEDD sont définis en tenant compte des objectifs du Plan Sénégal Emergent, phase 1-axe 2 « : Capital humain, Protection sociale et Développement durable » visant à « réduire la vulnérabilité des populations aux chocs résultant des changements climatiques mais également de préserver la base de ressources nécessaires pour soutenir une forte croissance sur le long terme ».

L'orientation majeure du PSE est d'atténuer les effets des changements climatiques par la lutte contre la pollution, les nuisances et les effets néfastes des changements climatiques et l'amélioration de la gestion des déchets solides et liquides. Cette orientation qui est en adéquation avec la LPSEDD 2016-2020 constitue l'objectif principal du programme P3.

Par rapport aux objectifs du Développement durable, le MEDD est partie prenante dans la mise en œuvre notamment des ODD suivants :

- ODD 13 : *Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions*
- ODD 14 : *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable*
- ODD 15 : *Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification,*

enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

- ODD 16 : : *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous*

La prise en compte du PSE, de la LPSEDD et des ODD dans la formulation des objectifs des différents programmes du MEDD transparaît dans le tableau des activités concernant le programme P1 pour l'année 2017 qui suit :

<i>ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité</i>		
<i>Axe 2 du PSE : Capital humain, Protection sociale et Développement durable</i>		
<i>Axe 1 de la LPSEDD : Gestion de l'environnement et des ressources naturelles</i>		
<i>Programme P1 : Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres.</i>		
Lignes d'activités	Action 1	<i>Lutte contre les feux de brousse</i>
	Extrant	<i>La quantité de biomasse brûlée est réduite et les superficies brûlées ont diminué</i>

La Cour a constaté que pour les programmes P1 et P2, les indicateurs sont en adéquation respectivement avec les objectifs de la lutte contre la déforestation et de la dégradation des terres, la gestion de la biodiversité, la conservation des aires protégées et des zones humides.

De même, pour le programme P3, les indicateurs figurant dans les rapports de performance sectoriels, sont en lien avec la lutte contre les pollutions, nuisances et les effets néfastes des changements climatiques.

3.2.1.4. Non-prise en compte d'activités importantes

Il ressort de la revue des PAP que certaines activités importantes pour l'atteinte des objectifs des programmes ne sont pas prises en compte ; d'autres le sont insuffisamment.

C'est le cas, par exemple, de la faune, activité pour laquelle les indicateurs figurant dans les PAP de 2016 et de 2017 portent plus sur les aspects relatifs à leur dénombrement et à leur suivi (action 2 du programme P2).

A titre illustratif, la Cour n'a pas relevé l'existence d'indicateurs sur la lutte contre le braconnage ou sur l'amélioration de la gestion des parcs nationaux. Pourtant, l'ODD 15 a prévu deux indicateurs qui sont relatifs à la faune, à savoir, « la proportion du braconnage et du trafic illicite dans le commerce des espèces de faune et de flore sauvages » et « la proportion des variétés et races locales considérées comme en danger, hors de danger ou exposées à un risque d'extinction de niveau non connu ».

La prise en compte d'un indicateur sur la faune a l'avantage de focaliser l'attention sur des aspects comme la protection de la biodiversité biologique avec la lutte contre le braconnage et la gestion des parcs nationaux qui sont dans un état de dénuement ne permettant pas d'assurer leur conservation et leur mise en valeur.

Il s'y ajoute l'insuffisance des ressources financières allouées à la gestion de la faune.

Or, pour une conservation de l'écosystème faunique et le développement de l'écotourisme dans les parcs nationaux et les réserves de faune, il importe de prévoir des indicateurs dans les futurs projets annuels de performance du Ministère.

Il en va de même pour le contentieux dont les indicateurs associés peuvent être révélateurs des efforts du Ministère, notamment en matière de lutte contre la coupe illicite de bois, au regard des conséquences de l'exploitation frauduleuse transfrontalière. En effet, sur la base de la situation figurant à la page 19 du RAP 2017, le nombre de PV dressés par les inspections régionales est de 3123 en 2017 contre 2 894 en 2016 avec une prédominance des contentieux liés à l'exploitation frauduleuse du bois, notamment dans la région de Kolda.

Toutefois, le choix d'un indicateur sur le contentieux devra prendre en compte l'aspect transversal de la gestion qui n'est pas entièrement imputable au MEDD puisque faisant intervenir d'autres ministères sectoriels comme celui des forces armées, de la justice et des finances.

Enfin, il peut être également évoqué le cas des activités liées au genre qui ne sont pas suffisamment prises en compte, à l'exception du PROGEDE II dans le cadre des activités socio-économiques et le renforcement des capacités.

3.2.1.5. Pléthore d'indicateurs d'activité et insuffisance des indicateurs d'efficience

La Cour a noté que les indicateurs figurant dans les PAP du MEDD sont constitués essentiellement d'indicateurs d'activité orientés plus sur l'efficacité de l'action, sans toujours fournir des informations sur l'efficience des activités menées.

Le tableau qui suit en donne une illustration.

Tableau n°12 : Exemples d'indicateurs d'activité

PROGRAMME	OBJECTIF	ACTION	INDICATEUR
P1. Lutte contre la déforestation et la dégradation	Améliorer l'état des ressources forestières et des sols	Action 5 : Renforcement de capacités	Nombre de personnes formées avec prise en compte du genre
			Nombre de textes de lois et règlements

des terres			sur l'environnement et la protection de la nature élaborés, actualisés et diffusés
			Nombre de micro entreprises rurales créées ou appuyées et fonctionnelles générant de bénéfices durables
P2 : Conservation de la biodiversité et gestion des AP	Améliorer la biodiversité dans les Parcs, Réserves, Aires Marines protégées et zones humides	Action 4 : Renforcement de capacités	Nombre de parties prenantes de la conservation de la biodiversité sensibilisées
			Nombre de supports de communication sur les thèmes liés à la biodiversité diffusés
			Pourcentage de protocoles d'accord avec les instituts de recherche et les partenaires techniques, mis en œuvre
			Nombre d'élus locaux, d'OCB, de journalistes et d'élèves sensibilisés et formés en matière de biodiversité

Ces indicateurs d'activité ont l'inconvénient de ne pas permettre une appréciation réelle et complète des résultats obtenus, en termes d'effet ou d'impact.

En outre, le nombre d'indicateurs associés aux actions est souvent élevé. C'est le cas de l'action 1 du programme P3 qui, à elle seule, compte 11 indicateurs, comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n°13 : Indicateurs des actions 1 et 2 du programme P3

Action	Indicateur
Action 1 : la prise en compte de l'environnement dans les activités socio-économiques	Pourcentage des PGES suivis par rapport au cumul des projets validés
	Pourcentage de rapports validés par rapport au nombre de projets soumis à l'Évaluation environnementale
	Nombre de milieux supposés contaminés
	Nombre de déclaration d'émissions enregistrés
	Taux de conformité des effluents gazeux
	Nombre de dérogations accordées
	Nombre d'incidences notifiées
	Nombre de bulletins diffusés sur la qualité de l'air
	Pourcentage d'alertes au cours des pics de pollution
	Nombre de requêtes traitées par rapport à l'ensemble des requêtes reçues par le CGUE
	Taux de satisfaction par rapport à l'ensemble des requêtes reçues par le CGUE
Action 2 Lutte contre les changements climatiques	Nombre de projets carbone MD Pet NAMA validés par l'Autorité nationale désignée
	Linéaire côtier protégé
	Quantité de CO2 réellement évitée par les projets carbone
	Nombre d'éco villages créés

La multiplication des indicateurs peut être le reflet d'une absence de priorisation des activités.

Par ailleurs, la Cour a aussi noté l'absence d'indicateurs d'efficience qui permettent de mettre en relation les objectifs réalisés avec les ressources déployées alors même qu'ils sont essentiels dans la mesure des progrès accomplis pour une plus grande maîtrise de la dépense publique.

Le DPVE soutient que la révision du cadre de performance du MEDD est en cours. Plusieurs réunions ont été tenues à cet effet et cette situation est bien prise en compte dans le nouveau cadre de performance qui sera validé avec l'ensemble des structures du MEDD.

3.2.2. Mesure des indicateurs

En plus de l'analyse de la pertinence, le dispositif de performance du MEDD a été analysé par la Cour en vue de se prononcer sur le système de mesure des indicateurs.

La revue des PAP et RAP et les entretiens effectués avec les responsables suivi-évaluation ont permis de relever des difficultés pour renseigner certains indicateurs pour des raisons liées à leur formulation, l'absence de méthodologie et de fiche descriptive d'indicateur, la présence d'indicateurs non assortis de cibles ou de cibles mal libellées.

3.2.3. Difficulté de renseigner certains indicateurs

Pour apprécier les progrès réalisés au cours de l'année, les indicateurs doivent être renseignés.

Ainsi, pour le programme P2, les indicateurs sont pour l'essentiel compréhensibles. Toutefois, pour certains indicateurs, la formulation mérite d'être améliorée afin qu'ils soient plus compréhensibles pour le lecteur, et plus particulièrement, les décideurs à qui les PAP sont destinés en premier.

C'est le cas de l'indicateur « Tendances des effectifs des espèces à statut menacé dans les parcs et réserves » et de l'indicateur « Évolution des paramètres bioécologiques des poissons des AMP (diversité spécifique, biomasse, taille...) » concernant l'action 1 « la gestion du potentiel faunique » du programme P2.

La même situation est aussi constatée pour le Programme P3, où les informations relatives à l'indicateur « suivi des dossiers traités sur les produits chimiques et déchets dangereux » prouvent que les agents chargés de le renseigner ont des difficultés de compréhension. Effet, à la réalisation, il est mentionné que dix (10) réunions ont été tenues, deux (02) sessions organisées et une (01) mission de terrain effectuée.

Pour la Cour, les réunions, sessions de formation et missions de terrain constituent des activités pour assurer le suivi. Il serait plus indiqué de préciser le nombre de dossiers traités et suivis.

La mauvaise formulation des indicateurs induit des difficultés pour les renseigner.

Le DPVE fait remarquer que, dans le processus de révision du cadre de performance du MEDD, la formulation d'indicateurs pertinents est prise en compte pour une meilleure appréciation des progrès et des performances accomplies en termes d'effets et d'impacts.

3.2.4. Absence de méthodologie et de fiche descriptive pour les indicateurs

La Cour a noté une absence de méthodologie pour renseigner les différents indicateurs et de fiches détaillées portant en particulier sur la cible, la méthodologie de collecte, l'unité de mesure... Or, l'existence de fiches descriptives facilite l'analyse et l'interprétation des indicateurs en toute connaissance de cause.

A titre d'exemple, pour l'indicateur relatif aux superficies de terres brûlées par les feux de brousse non contrôlés, le CSE et la DEFCCS n'ont pas la même méthode pour sa détermination. Le CSE détermine cette superficie par image satellitaire alors qu'elle est mesurée par GPS par les agents de la DEFCCS. Il en résulte ainsi un biais dans l'estimation et, par conséquent, dans l'appréciation des résultats en termes d'atteinte ou non de la cible liée à l'indicateur.

En outre, pour le programme P3, plusieurs indicateurs ne sont pas renseignés. Il s'agit, par exemple, de « l'échantillonnage et l'analyse des paramètres de pollution identifiés » non renseigné du fait d'un manque d'équipements de mesure du mercure et du cyanure.

De même, l'identification des entreprises et la mise en application de la NS 05-062 sur les rejets atmosphériques n'est pas réalisé (cible de 10%).

Au sein de la Division de la Gestion du Littoral (DGL), le Chef précise que l'indicateur relatif à 700 km de côtes est difficilement réalisable à cause de l'insuffisance et de la disponibilité des ressources.

Le DPVE indique qu'après la validation du nouveau cadre de performance, « les fiches descriptives des indicateurs seront élaborées sur la base du manuel de suivi avec l'ensemble des structures du MEDD afin d'avoir une méthodologie de calcul commune. »

3.2.5. Indicateurs non assortis de cibles ou assortis de cibles mal libellées

La revue des PAP 2016 et 2017 a permis de constater que certains indicateurs ne sont pas assortis de cible, c'est-à-dire d'une valeur prévisionnelle attendue pour un indicateur. En réalité, certaines données ne sont pas des cibles comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n° 14 : Indicateurs sans valeurs cibles

Programmes	Indicateurs	Situation de référence	Cibles
P2	Tendance des effectifs des espèces à statut menacé dans les parcs et réserves	Dénombrement réalisé (290 oryx, 39 ndama mhor, 61 dorcas)	évolution positive du nombre d'espèces
P2	Tendance des effectifs des espèces à statut menacé dans les parcs et réserves	NEANT	Accroissement des effectifs par espèces