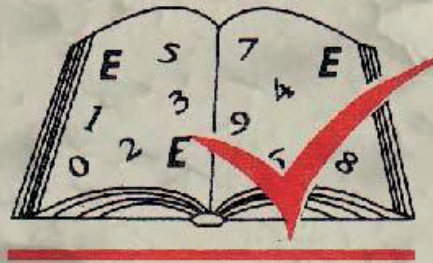




REPUBLIQUE DE DJIBOUTI
UNITE-EGALITE-PAIX

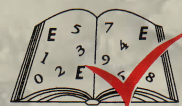


COUR DES COMPTES

**RAPPORT PUBLIC
GÉNÉRAL 2022/2023**

DECEMBRE 2024

TOME I



COUR DES COMPTES

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
DÉLIBÉRÉ	6
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
PREMIÈRE PARTIE : LES ACTIVITÉS LIÉES AU FONCTIONNEMENT ET À LA GOUVERNANCE DE LA COUR	10
CHAPITRE I : LES ACTIVITÉS INTERNES DE LA COUR DES COMPTES EN 2022 et 2023	11
Section I : Les Audiences des formations non permanentes	11
1. Audience solennelle de rentrée.....	11
2. Audience solennelle de prestation de serment des nouveaux magistrats	12
3. Les réunions de la Chambre du Conseil.....	13
4. Les chambres réunies.....	14
Section II : Activités liées aux procédures de contrôle.....	14
1. Le contrôle de l'exécution des lois de finances	14
2. Le jugement des comptes des comptables publics.....	15
Section III : Production de manuels de procédures de management et de support.....	16
Section IV : Plan stratégique.....	17
Section V : La participation de la Cour aux processus de réformes de la gestion des finances publiques	19
CHAPITRE II : LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES	20
Section I : La coopération avec les organisations non africaines.....	20
1. XXIVème Congrès de l'INTOSAI et les travaux en marge.....	20
2. Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF).....	20
3. La coopération avec l'IDI.....	23
Section II : La coopération dans l'espace africain	24
1. Coopération avec l'African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI)	24
2. Activités liées au Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l'Afrique Francophone sub-Saharienne (CREFIAF)	25
3. Visite de travail à la Cour des Comptes du Sénégal.....	26
DEUXIÈME PARTIE : RÉSULTATS DES CONTRÔLES.....	27

CHAPITRE I : SITUATION DE LA REDDITION DES COMPTES	30
CHAPITRE II : SYNTHÈSE DES RAPPORTS SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR LES ANNEES 2021 ET 2022	33
Section I : Observations sur les orientations et la gestion du Budget.....	33
1. Non alignement, de l'élaboration du Budget de l'Etat sur la « Vision Djibouti 2035 »	33
2. Insuffisances dans la détermination du résultat budgétaire en 2021 et 2022	33
3. Insuffisances dans la gestion des recettes	34
4. Non suivi des restes à recouvrer.....	35
5. Suivi des nouvelles mesures de la LFI 2021	36
6. Les anomalies relatives aux modifications de crédit	36
7. Non mise à jour de la nomenclature budgétaire concernant les dépenses de matériel.....	37
8. Difficultés de la Traçabilité des dépenses d'investissement dans la nomenclature budgétaire	37
9. Dégradation de la production de l'information en 2021 et 2022.....	38
10. Insuffisances relatives aux comptes de l'ordonnateur, des administrateurs de crédit et du comptable.....	39
Section II : Résultats de l'exécution des lois de finances 2021 et 2022	41
1. Les recettes générales.....	41
2. Les dépenses générales.....	42
CHAPITRE III : AUDIT DE PERFORMANCE DE LA GESTION DES RECETTES FISCALES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS	45
Section I : Présentation de la Direction Générale des Impôts (DGI).....	47
1. Le cadre juridique.....	47
2. L'organisation de la Direction Générale des Impôts (DGI)	47
3. Les recettes du champ de compétence de la DGI	48
Section II : Observations	50
1. Sur le cadre juridique et la gestion des ressources humaines de la DGI.....	50
2. Un processus de gestion fiscale faiblement maîtrisé	58
CONCLUSION.....	64
CHAPITRE IV : SYNTHÈSE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS	65
Section I : La compétence de la Cour des Comptes	66
1. Compétence de droit	66
2. Compétence de la Chambre des établissements et entreprises publics	66

Section II : La procédure de gestion de fait devant la Cour	66
1. Autorités habilitées à saisir la Cour en vertu de l'article 58 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.....	66
2. Le déroulement de la procédure	67
Section III : Les décisions de la Cour	69
TEXTES RELATIFS A LA GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLIQUES	71
DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS	72
Tableau I- Suivi des recommandations (sources RELF 2016)	73
Tableau II- synthèse des recommandations audit de performance de la DGI	75
CONCLUSION GÉNÉRALE	77

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMR :	Avis de Mise en Recouvrement
ATD :	Avis à Tiers Détenteur
BAD :	Banque Africaine de Développement
BID :	Banque Islamique de Développement
CBMT :	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT :	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGI :	Code Général des Impôts
DGDDI :	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
DGI :	Direction Générale des Impôts
DTG :	Direction de la Trésorerie Générale
IBP :	Impôt sur les Bénéfices Professionnels
IDA :	International Développement Association
IGF :	Inspection Générale des Finances
ITS :	Impôt sur le Traitement des Salaires
KFAED :	Kuwait Fund for Arab Economic Development
LFI :	Loi de Finances Initiale
LFR :	Loi de Finances Rectificative
OPEP :	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
FIDA :	Fonds International de Développement Agricole
PIP :	Programme d'Investissement Public
PLR :	Projet de Loi de Règlement
RAR :	Restes à Recouvrer
RELF :	Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances
SCAPE :	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
U.E :	Union Européenne

DÉLIBÉRÉ

L'an deux mille vingt-quatre, et le vingt-neuf décembre, conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 Juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, la Cour délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent Rapport Général Public pour la période 2022/2023.

Ont participé à la délibération :

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

Madame Fatouma Robleh Djama, Présidente de Chambre ;

Monsieur Mohamed Mahamoud Hachi, Président de Chambre ; Rapporteur Général ;

Monsieur Omar Aden Fadan, Secrétaire Général ;

Etait absente et excusée, Madame Ilhan Houssein Waberi, Présidente de chambre ;

Etait présente et a participé aux débats, Madame Madiba Ismail Aouled, Procureur Général près la Cour des Comptes.

Fait à la Cour des Comptes, le 29 Décembre 2024

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'obligation de rendre compte des mandats publics est une conquête qui remonte à la Révolution française. Depuis lors, elle est gravée dans le marbre de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

En vertu de cette exigence démocratique adoptée par tous les Etats de droit comme la République de Djibouti, la reddition des comptes est un exercice normal prévu par le cadre juridique et institutionnel qui régit l'activité de l'Etat. Cet exercice n'a rien d'exceptionnel puisqu'il est de plein droit.

A cet égard, la Cour des Comptes est légalement habilitée à demander compte à tout organisme public et à toute autre entité du secteur public. Elle est soumise, elle-même, à une obligation de produire, chaque année, un Rapport Général Public (RGP) pour présenter ses activités et ses travaux conformément aux dispositions de l'article 129 de la loi n° 140/AN/16/7ème L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.

Ainsi, la juridiction financière au sommet du système de contrôle des finances publiques, doit rendre compte tout comme les gestionnaires publics. En effet, l'Etat de droit n'admet aucune exception au principe de reddition des comptes.

Ainsi, la Cour doit demander des comptes à toute entité dans son périmètre de compétences. Elle doit aussi se soumettre à la même obligation en présentant ses activités et ses travaux dans un rapport général. Ce sont deux facettes d'une même obligation : la soumission des gestionnaires et justiciables contrôlés ainsi que celle de l'institution qui détient le pouvoir de contrôle.

A cet égard, la remise annuelle du Rapport Général Public de la Cour des Comptes au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale est inscrite à l'agenda républicain de l'Etat de Djibouti.

Toutefois, cette formalité répétée chaque année n'est pas un rituel protocolaire dénué de portée pour les autorités de l'Etat, la Cour de Comptes, les gestionnaires publics et les citoyens.

Pour le citoyen, destinataire final, le Rapport Général Public contribue à l'effectivité de son droit à l'information et de sa participation à la vie publique. Dans ce sens, le Rapport Général Public est un instrument de régulation de la respiration démocratique.

Pour les autorités de l'Etat et des collectivités publiques, les agents et les gestionnaires publics, parties prenantes plus directement concernées, le Rapport Général Public doit être compris dans sa véritable fonction. Il ne doit pas être considéré comme un vecteur de stigmatisation, d'accusations, de dégradation et d'humiliations sociales.

En effet, les irrégularités évoquées dans le Rapport Général Public ne sont pas relayées du point de vue délictuel. Elles sont des écarts vis-à-vis des règles établies. Ainsi, le RGP verse dans le débat public des esquisses de redressement d'un certain nombre de dysfonctionnements constatés dans les rapports de mission. La publication du RGP favorise, de ce fait, un exercice de responsabilité collective qui réunit les autorités, le gestionnaire et l'auditeur des finances publiques dans la recherche d'une remise à l'endroit de la gestion publique. La fonction du RGP est donc régulatrice et non répressive. Au fond, le contrôle, bien compris, n'a jamais été ni plus ni moins que cette recherche d'anomalies à redresser.

En réalité, la mission de la Cour des Comptes est la protection et la sauvegarde du patrimoine public grâce à une gestion qui se conforme aux normes et standards internationaux. Le RPG de la Cour des Comptes contribue à la promotion d'une culture de la transparence, de la légitimité du contrôle, de la valorisation de l'intérêt général et de la primauté du droit.

Le Rapport Public Général relatif aux années 2022-2023 est édité en deux tomes. Le premier tome est le présent Rapport Général. Il comporte deux parties. La première porte sur les activités de la Cour liées à son fonctionnement interne et ses relations extérieures. La deuxième rend compte des résultats des missions finalisées par la Cour dans la période sous revue : les performances dans la gestion des recettes fiscales de l'Etat, le contrôle du budget de l'Etat, les progrès accomplis dans le contrôle juridictionnel.

La synthèse tirée du rapport issu du contrôle de la conformité des fonds de la Covid-19 est l'objet d'un tome 2 du Rapport Public Général 2022-2023 en raison de son caractère particulier.

Enfin, dans le présent tome 1 consacré à la partie générale du Rapport Public 2022-2023, la Cour présente, comme les années précédentes, la situation de la production des comptes et un tableau de suivi des recommandations formulées par le passé, Pour la plupart, elles restent pendantes, leur prise en charge étant en attente.

Des leçons peuvent être tirées de toutes ces insertions qui appellent à une réflexion pour relever la qualité de la gestion publique.

A cet égard, les activités de la Cour sont au cœur d'un effort permanent de mise à jour des méthodes et outils de travail à la lumière de l'évolution fulgurante des standards relatifs au métier d'auditeur.

Dans le même sens, les arrêts pris par la Cour des Comptes en matière de gestion de fait interpellent la hiérarchie des agents comptables pour le respect des procédures de nomination.

Par ailleurs, les dysfonctionnements décelés dans le contrôle interne des administrations en charge des recettes fiscales appellent à une plus grande attention pour évincer les actes contrevenants et boucher les circuits d'évasion fiscale.

Au total, le Rapport Général Public peut motiver une recherche inclusive et concertée de la mise aux normes de la gestion publique. En ce sens, il peut et il doit susciter la responsabilité collective de toutes les parties prenantes à la gestion publique.

**PREMIÈRE PARTIE : LES ACTIVITÉS LIÉES AU
FONCTIONNEMENT ET À LA GOUVERNANCE DE LA COUR**

CHAPITRE PREMIER : LES ACTIVITÉS INTERNES DE LA COUR DES COMPTES

Les activités internes de la Cour sont variées. Elles sont présentées sur cinq sections : les audiences dirigées par le Premier Président, les activités liées aux procédures de contrôle, la production de manuels de procédures de management et de support, le plan stratégique et la participation aux processus de réformes de la gestion des finances publiques.

Section I : Les Audiences des formations non permanentes

Parmi les formations collégiales de la Cour, les chambres ont une activité permanente de contrôle juridictionnel et non juridictionnel dans le périmètre de leurs compétences. Ainsi, leurs activités son quotidiennes.

Par ailleurs, des formations collégiales non permanentes tiennent également des audiences sur des objets expressément disposés par la loi. Outre l'Assemblée Plénière, ces audiences occasionnelles dirigées par le Premier Président sont l'Audience Solennelle, la Chambre du Conseil et les Chambres réunies.

1. Audience solennelle de rentrée

Conformément à l'article 15 de la loi n°140, l'Audience Solennelle de rentrée se tient au début de chaque année. Sous l'égide du Premier Président de la Cour et du Procureur Général près la Cour, elle fait le bilan des activités de l'année écoulée et arrête les orientations stratégiques et les grandes lignes du programme de contrôle de la nouvelle année.

En 2022, l'audience solennelle de rentrée de la Cour des Comptes s'est tenue le mercredi 29 mars.

Au bilan de l'année 2021 marquée par les conséquences du coronavirus, la Cour des Comptes a pu élaborer le Rapport Général Public et le Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances. Ces documents ont été remis ou transmis aux autorités compétentes.

Cette audience a pris une forte décision pour l'optimisation du fonctionnement et des travaux de la Cour des Comptes par la mise à jour ou la rédaction des procédures de la gouvernance

interne comme le dispositif organisationnel, le dispositif de la gestion des ressources, le dispositif de contrôle interne.

Cette Audience Solennelle de rentrée a été couplée avec une audience de prestation de serment du Directeur de la Trésorerie Générale, Monsieur Nouradine Ahmed Elmi.

En 2023, l'audience solennelle s'est tenue le 30 mars.

Ont participé à cette audience l'ensemble des magistrats de la Cour.

Les discours prononcés par la Première Présidente et le Procureur Général à l'audience du 30 mars ont mis l'accent sur l'importance de cette formation dans le fonctionnement de la Cour.

Les travaux phares de la Cour en 2023 sont relatifs au contrôle du budget de l'Etat. Dans ce cadre, le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2022 a été élaboré et transmis au parlement.

Concernant les perspectives de la nouvelle année, l'audience du 30 mars n'a pas modifié les orientations précédemment arrêtées. Ainsi, l'option de focaliser toutes les équipes de vérificateurs sur la résorption des retards en matière d'apurement des comptes de gestion des comptes publics a été maintenue. Pour l'efficacité de cette stratégie, la Cour des Comptes doit veiller à une communication permanente avec les parties prenantes et à un traitement rigoureux des retards de production des comptes de gestion.

2. Audience solennelle de prestation de serment des nouveaux magistrats

La nomination de nouveaux magistrats à la Cour des Comptes est l'objet du décret n°2023-368/PRE du 12 décembre 2023. Ils sont au nombre de dix-sept (17) dont onze (11) femmes et six (6) hommes.

En application des dispositions de l'article 15 de la loi 140 régissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes qui prévoit l'installation des nouveaux magistrats dans leurs fonctions et leur prestation de serment, une Audience Solennelle s'est tenue à cet effet le mercredi 27 décembre 2023.

Les réquisitions du Procureur Général près la Cour des Comptes et le discours d'accueil de la Première Présidente de la Cour des Comptes ont insisté sur l'importance de la mission d'un magistrat de la Cour des Comptes, la responsabilité attachée à ses fonctions et la rigueur imposée par sa déontologie. Ils ont invité les nouveaux magistrats à prendre la pleine mesure

du caractère délicat et exigeant de leur nouveau métier et, en particulier, de leurs obligations de probité, d'indépendance et de loyauté.

La Première Présidente de la Cour a rassuré la nouvelle promotion qui dispose, dès sa prise de fonction, de douze (12) manuels relatifs aux procédures de fonctionnement de la Cour ainsi que de guides et de manuels disponibles pour l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de performance. Avec ces outils, la connaissance et la maîtrise des tâches liées à leurs fonctions devraient être facilitées. Ainsi, l'intégration de nouveaux magistrats aujourd'hui et demain est largement prise en charge dans la gouvernance assurance qualité de l'institution.

3. Les réunions de la Chambre du Conseil

A l'occasion de ses réunions tenues en 2022, la chambre du conseil a pris plusieurs décisions dont deux principales :

- Etablir le programme de contrôle en début d'année et déposer les rapports en Août/Septembre ;
- Déclencher la procédure d'amende pour retards de dépôt des comptes de gestion au plus tard 5 mois après le délai légal de dépôt.

En 2023, la Cour a tenu une réunion de la Chambre du Conseil, le 25 du mois de septembre sous la présidence du premier président par intérim.

Cette séance a permis de faire le point sur le suivi des missions de contrôle juridictionnel, le plan stratégique, la suite à donner aux manuels de procédures et de management de la Cour des Comptes et le rapport sur l'exécution des lois de finances.

Les dossiers de gestion de fait sont au nombre de quinze (15). Six (6) sont déposés. Les autres dossiers sont en cours d'instruction. Les audiences de jugement pourront commencer.

Concernant les comptes de gestion, des dossiers liés à l'absence de dépôt des comptes au titre de l'année 2020 sont ouverts.

Concernant le plan stratégique, sa période de mise en œuvre (2019-2023) a été impactée notamment par la Covid 19. Ainsi, grâce au financement de la BAD, cette période a été étendue à 2024.

L'approbation du guide de contrôle de l'exécution des lois de finances a été évoquée.

4. Les chambres réunies

Les Chambres réunies sont chargées de formuler des avis sur des questions importantes de procédure ou de jurisprudence. Elles délibèrent également sur toutes les affaires qui lui sont renvoyées par le Premier Président sur sa propre initiative, sur proposition d'un Président de Chambre ou sur réquisitoire du Procureur Général.

Cette instance s'est réunie en avril 2023 pour arrêter le déroulement et la stratégie de l'apurement des comptes.

Section II : Activités liées aux procédures de contrôle

Deux procédures de contrôle ont été au cœur des activités de la Cour durant la période sous revue : le contrôle de l'exécution des lois de finances et le jugement des comptes des comptables publics.

1. Le contrôle de l'exécution des lois de finances

Parmi les travaux réalisés en 2023, le Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances pour l'année 2022 doit retenir l'attention parce qu'il relève d'une reddition macro des comptes de l'Etat avec une persistance de défis liés à la production de l'information et à la non mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour de 2016 à 2021 :

- Remise en cause de la redevabilité des acteurs de la gestion des finances publiques avec la suppression du Compte général de l'Administration des finances ;
- Dépôt tardif du projet de loi de règlement parvenu à la Cour en fin octobre hors du délai légal fixé au 31 mars ;
- Qualité insuffisante des comptes.

Afin de renforcer ses capacités en matière de contrôle du budget de l'Etat, la Cour des Comptes a pris l'initiative, en 2023, de rédiger un guide de vérification de l'exécution des lois de finances. Cet outil pédagogique élaboré conformément aux normes de contrôle de l'INTOSAI permet de relever la performance de la Cour dans l'élaboration du Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances.

2. Le jugement des comptes des comptables publics

Depuis plusieurs années, la Cour des Comptes s'efforce de trouver une solution aux difficultés de jugement des comptes de gestion des comptables publics. En effet, le jugement de ces comptes a été fortement perturbé par des circonstances externes. Ainsi, l'importance du stock de comptes de gestion concernés a amené la Cour des Comptes à mettre en place une stratégie de résorption à partir de 2018 avec la participation conjointe de toutes les chambres de la Cour des Comptes à cette procédure juridictionnelle.

En conséquence, il est sursis, pour l'essentiel, aux activités sectorielles des différentes chambres afin de les focaliser sur l'apurement des comptes considérés comme la première priorité.

Dans ce cadre, après les difficultés rencontrées dans les procédures de gestion de fait initiées en 2020, la Cour a relevé l'existence d'un important stock de comptes de gestion en attente d'apurement constitué au fil du temps.

La solution technique mise en place par la Cour, en 2023, afin d'écouler le stock est l'octroi d'un quitus pour les comptes de gestion des comptables publics avant l'année 2016 car les tentatives de reconstitution des archives de cette période ont été infructueuses. Les comptes postérieurs à 2015 seront l'objet d'un examen par les formes basé sur une stratégie d'analyse des risques au cas par cas.

Cette procédure, résultat d'une réflexion commune et collégiale avec les membres de la Cour et les pairs, notamment la Cour des Comptes du Sénégal et la Cour des Comptes française, compte comme un acte de jurisprudence pris par la Cour en vertu du pouvoir d'interprétation du juge des comptes. Elle sera appliquée dans le cadre de l'apurement des comptes des comptables de fait et des comptables patents.

Elle a été communiquée aux autorités publiques.

Cette procédure de rattrapage pour l'apurement des comptes de tous les comptables publics amènera la Cour à fixer la ligne de compte au 31-12-2020. Elle sera facilitée par l'arrivée d'une nouvelle équipe forte de 17 magistrats. Le programme de travail inclura les 15 comptables dont les gestions ont été définitivement déclarées « gestions de fait ».

La nouvelle équipe aura la charge d'une cinquantaine de dossiers en attente de traitement pour la période allant de 2000 à 2020.

Pour rappel, la reprise du juridictionnel est entamée depuis 2018 avec le lancement des procédures de gestion de fait qui suivent leur cours. Ces procédures sont la première étape de la mise en œuvre de la stratégie de résorption du passif de la Cour en matière de jugement des comptes. Cette stratégie sera ensuite généralisée à l'ensemble de comptables patents pour compter de 2024.

Section III : Production de manuels de procédures de management et de support

Au terme de l'article 2 de la Loi N°140/AN/16/7ème L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, l'institution est dotée d'une autonomie de gestion.

La Direction Générale de l'Institution est assurée par le Premier Président. Cependant, la Cour n'est pas encore dotée de services de soutien et de management. Par ailleurs, elle ambitionne d'être une organisation modèle de bonne gouvernance. Aussi a-t-elle mis au cœur de son plan de développement une réflexion sur la gouvernance interne pour la mettre en phase avec les bonnes pratiques.

A cet égard, Elle a enregistré des avancées majeures avec le diagnostic de l'organisation et du fonctionnement de l'institution avec la production d'une série de douze (12) manuels de procédures internes réalisés grâce à l'appui de la Banque Mondiale (BM). Ces manuels sont assortis d'un organigramme optimum et de fiches de postes.

La mise en place de cet organigramme sera décisive pour la modernisation de la gouvernance interne de la Cour des comptes pour ainsi renforcer son professionnalisme. Le déploiement de ces outils permettra à la Cour d'être effectivement un modèle de bonne gouvernance en vue de démontrer sa valeur et son avantage conformément aux meilleures pratiques internationales. Faut-il souligner que le renforcement de la gouvernance interne de l'institution fait écho aux exigences de l'ODD 16 qui plaide pour des institutions publiques efficaces, responsables et ouvertes.

Section IV : Plan stratégique

Pour l'atteinte de ses objectifs de transformation, la Cour des Comptes de Djibouti s'est dotée, en 2019, d'un Plan Stratégique (PS) sur cinq années (2019-2023).

Ce besoin de transformation est né du constat d'une insuffisance de respect des critères de performance de l'institution et de situations de non-conformité au cadre de mesure de la performance des ISC dans le monde (CMP-ISC).

Le plan stratégique conduit par une équipe interne est organisé autour des objectifs stratégiques suivants :

- ⇒ Consolider et densifier les activités non juridictionnelles ;
- ⇒ Développer les activités juridictionnelles ;
- ⇒ Positionner la Cour comme acteur principal de la Bonne Gouvernance.

Chacun de ces objectifs a été traduit en plusieurs axes stratégiques et en plusieurs composantes. La déclinaison annuelle de ces composantes se fait dans le cadre d'une planification opérationnelle visant à préciser les activités à réaliser pour chaque composante, les acteurs chargés de leur mise en œuvre, le planning de réalisation et les ressources financières nécessaires pour réaliser de manière optimale les activités. Le niveau de performance atteint dans la réalisation de chaque activité est mesuré par un certain nombre d'indicateurs (KPI') quantitatifs et qualitatifs, ainsi que d'efficacité et d'efficience.

Après évaluation de cet outil de pilotage de sa mission et de détermination de ses activités, la Cour a opté pour l'extension du plan stratégique à l'année 2024 compte tenu du faible taux d'exécution des activités du plan opérationnel 2023.

Les contraintes ayant impacté l'exécution du plan stratégique tiennent notamment au retard de la mise en place du Projet d'Appui aux Institutions de contrôles des finances publiques et à la Gouvernance des Entreprises Publiques (PAIC-GEP) financé par la Banque Africaine de Développement (BAD). Auparavant, les contraintes liées à la Covid 19 et à ses conséquences durables avaient déjà pesé sur la mise en œuvre du plan stratégique.

Pour toutes ces raisons, le plan stratégique 2019-2023 n'a pu être mis en œuvre en totalité à l'échéance 2023. Cette situation est à la base du glissement du plan opérationnel de mise en œuvre sur l'année 2024 afin de réaliser les actions principales qui suivent :

Concernant les activités juridictionnelles,

- ✓ Analyse des insuffisances des textes et rédaction de nouveaux projets de textes ;
- ✓ Mise à jour du répertoire des justiciables et élaboration de macro-plannings de contrôle avec l'assistance d'un consultant ;
- ✓ Evaluation des compétences disponibles et élaboration d'un plan de renforcement des capacités.

Concernant les activités non juridictionnelles,

- ✓ Production de rapports d'impact de toute évolution du cadre institutionnel ou réglementaire sur les missions de la Cour et ses attributions ;
- ✓ Renforcement du cadre juridique pour une meilleure détermination du périmètre de ses compétences non juridictionnelles.

En matière de gouvernance :

- ✓ Initiatives en matière de communication pour la promotion de la bonne gouvernance dans le secteur public ;
- ✓ Mise en place d'un dispositif de veille réglementaire ;
- ✓ Mise en place/mise à jour de base de données des textes réglementaires relatifs à la bonne gouvernance notamment.

Section V : La participation de la Cour aux processus de réformes de la gestion des finances publiques

Les recommandations récurrentes de la Cour des Comptes sur la nécessité de réformes structurelles de la gestion des finances publiques, notamment dans ses rapports sur l'exécution des lois des finances, trouvent un écho dans l'Evaluation de la Performance du système de la Gestion des Finances publiques (PEFA) de 2022 conduite pour la première fois à Djibouti.

La Cour des Comptes constate que le gouvernement l'implique de plus en plus dans les réformes structurelles du cadre de gestion des finances publiques qu'il prévoit ou qu'il met en œuvre.

Ainsi, la Cour des Comptes est régulièrement conviée à prendre part et à siéger dans des instances mises en place pour réfléchir sur l'opportunité des réformes ou les modalités de leur implémentation.

En effet, dans le cadre de la révision du rapport provisoire PEFA, elle a formulé des observations selon deux axes : des précisions d'informations générales et des observations sur les indicateurs qui la concernent.

De même, elle a présenté une communication à l'atelier consacré à la présentation des résultats de l'évaluation de la Performance du système de la Gestion des Finances publiques.

Cet élan pour la modernisation du cadre institutionnel et juridique des finances publiques, notamment la gouvernance des établissements et entreprises publics, doit être maintenu. La Cour, partie prenante principale de ce processus reste attentive à l'évolution positive de cette réforme.

CHAPITRE II : LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Les ISC en charge du contrôle externe des finances publiques développent des liens de coopération multilatérale et bilatérale dans l'exercice de leurs missions.

Dans ce cadre, la Cour des comptes est membre de plusieurs organisations dédiées aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques : INTOSAI, IDI, AFROSAI, CREFIAF, AISCCUF.

Elle participe aux programmes internationaux initiés par les organisations professionnelles dont elle est membre dans une démarche de mise à niveau et d'amélioration continue lorsque ces programmes sont en cohérence avec le mandat et le programme stratégique de la Cour. Dans le cadre de ces partenariats, la Cour assiste aux réunions, formations et ateliers organisés par ces institutions.

Les activités extérieures de la Cour sont présentées en deux sections : la coopération internationale et la coopération en Afrique.

Section I : La coopération avec les organisations non africaines

1. XXIVème Congrès de l'INTOSAI et les travaux en marge

L'année 2022 a été marquée par le XXIVème Congrès de l'INTOSAI tenu à Rio de Janeiro (Brésil) avec la participation présente de la Cour des comptes de Djibouti.

2. Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF)

2.1 9ème Assemblée Générale

En 2022, la Cour des Comptes a participé aux activités organisées par l'AISCCUF, notamment la 9ème Assemblée Générale du 31 janvier au 1er février 2022.

2.2 Travaux de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français en marge du XXIVème Congrès de l'INTOSAI

En marge des travaux du XXIVème Congrès de l'INTOSAI, l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français a organisé une réunion de travail pour :

- Appréhender les principaux défis des institutions de contrôle francophones et en discuter ;
- Et réfléchir sur les résolutions à prendre pour l'avenir de l'AISSCUF ;

Dans le cadre de ces objectifs, des échanges fructueux ont été partagés sur deux points :

- Une déclaration en faveur de l'indépendance des ISC présentée par le secrétaire général de la Cour des comptes du Sénégal. Cette déclaration adoptée en février 2022 rappelle que les ISC ne peuvent exercer leurs attributions, de façon objective et efficace qu'à condition d'être indépendantes des entités contrôlées et de l'influence extérieure ;
- Une communication de la Première Présidente de la Cour des Comptes de Djibouti sur le rapport d'audit de préparation pour la mise en œuvre des objectifs de développement durables (ODD) publié par son ISC comme point introductif à une discussion générale sur les rapports publiés par les membres de l'AISSCUF.

2.3 Renforcement de la coopération avec la Cour des Comptes française

Sur le chemin du retour du congrès de l'INTOSAI au Brésil, la délégation de Djibouti conduite par la Première Présidente a mis à profit son court séjour à Paris pour des séances de travail avec la Cour des Comptes de France :

- Une séance de travail avec le Président Moscovici, avec la participation des cours des comptes du Benin et de Madagascar, également de passage en France. Au cours de cette séance de travail, la teneur des discussions était davantage orientée sur le prolongement des thèmes précédemment abordés à Rio de Janeiro.
- Par ailleurs, la délégation djiboutienne a eu l'occasion d'évoquer, en marge de cette réunion de travail, les relations bilatérales avec la Cour des comptes de France et

particulièrement celles ayant trait à l'appui de la Cour des comptes de la France dans les activités juridictionnelles.

2.4 Séminaire de l'AISCCUF organisé à Bucarest en 2023

L'AISCCUF a organisé un séminaire tenu les 11 et 12 juillet 2023 à Bucarest en Roumanie. Il a porté sur le contrôle des dépenses publiques durant la crise sanitaire de la Covid 19 et sur la mise en œuvre des ODD. Ce séminaire a vu la participation de la majorité des ISC ayant le partage de la langue française. La Cour des Comptes de Djibouti, présentement vice-présidente de l'AISCCUF appelée à assurer la présidence l'année prochaine, était présente en tant que membre et en qualité d'intervenant.

Cet évènement était reparti en deux ateliers pour couvrir respectivement les thèmes suivants :

- Les défis et contraintes des ISC durant la période de la crise sanitaire de la COVID 19 ;
- La présentation de l'audit des objectifs de développement durables par 10 ISC de l'AISCCUF : Préparation et prise en charge.

Le premier thème relatif aux défis de la Covid 19 a été introduit par la Cour des Comptes de Djibouti, qui a présenté les mesures arrêtées pour faire face à la pandémie.

Ces mesures liées à la sécurité physique et sanitaire du personnel, à la réorganisation du travail, à la protection des locaux et à la continuité du travail entre autres constituent des éléments d'une stratégie des organes de contrôle dans des situations de catastrophe de toute nature.

2.5 Mission d'appui de la Cour des Comptes Française

Depuis 2022, la Cour des Comptes de Djibouti bénéficie d'un appui permanent de la Cour des Comptes Française.

Dans ce cadre, une mission d'assistance dans le fonctionnement du greffe et du parquet ainsi que le déroulement du contrôle juridictionnel a eu lieu en Mars 2023. Cet appui efficace a contribué à la bonne progression du contrôle juridictionnel.

3. La coopération avec l'IDI

3.1. Audit TAI

La Cour des Comptes a rejoint l'audit de conformité coopératif mondial de l'IDI sur la transparence, la responsabilité et l'inclusivité (audit TAI) dans l'utilisation du financement d'urgence pour la COVID-19. L'objectif principal de cet audit est de contribuer à la transparence, à la responsabilité et à l'inclusion dans l'exécution des dépenses publiques en cas d'urgence.

3.2. L'évaluation de la performance de la Cour des Comptes de Djibouti selon le cadre SAI-PMF

Le Cadre de Mesure de la Performance des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (CMP ISC), plus couramment appelé Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework (SAI-PMF) selon la dénomination anglaise, est un cadre d'évaluation des performances des ISC qui s'appuie sur une méthodologie et des indicateurs afin de mesurer la qualité de l'organisation et du fonctionnement desdites institutions ainsi que l'efficacité, l'efficience et l'impact des missions de contrôle qu'elles réalisent.

Dans le cadre de sa politique d'assurance-qualité, la Cour des Comptes a décidé de participer au Programme de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) sur la gestion stratégique et la mesure de la performance.

Ainsi, après 2012 et 2018, la Cour des Comptes s'est soumise pour la 3ème fois à un exercice de mesure de sa performance en 2023. L'évaluation entamée en 2023, en phase de finalisation présentement, a permis de jauger l'efficacité et la conformité de la Cour dans les domaines suivants :

- A. Indépendance et cadre juridique ;
- B. Déontologie et gouvernance interne ;
- C. Audit de qualité et conclusions ;
- D. Gestion financière, actifs et services de soutien ;
- E. Ressources humaines et formation ;
- F. Communication et gestion des parties prenantes.

Les résultats de cette évaluation fourniront les bases d'une projection stratégique de la Cour à l'horizon 2029.

Section II : La coopération dans l'espace africain

1. Coopération avec l'African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI)

1.1. Réunion de l'African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI) tenue à Djibouti

La Cour des Comptes de Djibouti a adhéré à l'AFROSAI en 2001. Elle est présentement membre du Comité directeur et des Commissions techniques où elle apporte son expertise tout en bénéficiant d'appuis et de programmes déployés par l'AFROSAI.

En 2022, elle a accueilli la 58^{ème} réunion du Comité Directeur de l'AFROSAI en présence de plus de cent (100) délégués venant de vingt-cinq (25) pays. La réunion portait sur le renforcement des capacités institutionnelles, techniques et organisationnelles des ISC africaines. Elle a été l'occasion, pour les membres de l'instance, de s'assurer de la cohérence des textes règlementaires, de l'adoption des nouveaux statuts mais également de fixer le cap des activités à mener pour la première année du cycle stratégique 2022-2027.

1.2. Réunion du Groupe de Travail Technique (GTT) de l'African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI)

En 2023, la Cour des Comptes a pris part à la réunion du Groupe de Travail Technique (GTT) de l'AFROSAI tenue à Alger du 12 au 14 septembre 2023. Cette réunion portait sur les stratégies de renforcement de l'indépendance des ISC africaines. Elle a été organisée par l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI) en vue d'une réflexion proactive sur les menaces qui pèsent sur l'indépendance des ISC en Afrique. L'objectif était la protection de l'autonomie et de l'indépendance des ISC membres de l'AFROSAI. Cette réflexion a débouché sur des stratégies d'interactions et de partenariats au niveau national, principalement pour un plaidoyer au soutien de l'indépendance.

1.3. Assemblée Plénière de la Commission de renforcement des capacités organisationnelle de l'AFROSAI

La Cour des Comptes a participé à la troisième Assemblée Plénière de la Commission de Renforcement des Capacités Organisationnelle de l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques (AFROSAI) tenue du 18 au 20 janvier 2023 à Niamey au Niger.

L'Assemblée Plénière présidée par l'ISC du Niger est responsable de la mise en œuvre de la Priorité 2 du Plan Stratégique 2022-2027 de l'AFROSAI.

L'Assemblée Générale a statué sur les activités identifiées par deux groupes de travail créés pour l'opérationnalisation du Plan Stratégique.

2. Activités liées au Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l'Afrique Francophone sub-Saharienne (CREFIAF)

2.1. Atelier Régional de Sensibilisation des Chefs d'ISC

La Cour des Comptes a également participé à l'atelier régional de sensibilisation des Chefs d'ISC organisé par le CREFIAF sur les questions transversales de renforcement des capacités institutionnelles et professionnelles tenu à Abidjan en Côte d'Ivoire, du 15 au 19 Mai 2023.

L'atelier visait à sensibiliser les chefs d'ISC sur certaines problématiques afin de recueillir leur position et permettre la prise de résolutions à soumettre pour validation au CRRI lors de sa prochaine réunion ou à une Assemblée Générale Extraordinaire du CREFIAF.

Il a été constaté que les ISC présentent des situations différentes sur la question du genre. En effet, la spécificité du métier de contrôle ne facilite pas toujours la prise en compte de la question du genre en raison d'exigences de haut niveau de formation et/ou de passage d'un concours.

A l'occasion de cet atelier, il a été procédé à l'examen d'un projet de guide du jugement des comptes du CREFIAF, à une réflexion sur la stratégie de mobilisation des financements du CREFIAF et à la présentation du Cadre de reporting de gestion des finances publiques de l'AFROSAI-E.

2.2. Réunion statuaire de l'organe du CREFAF dénommé Conseil régional de renforcement institutionnel (CRRI)

La Cour des Comptes de Djibouti a participé à diverses réunions du CREFIAF abritées par la République Démocratique du Congo du 11 au 14/12/2023 à Kinshasa :

- Réunions de deux commissions techniques ;

- Réunion de sensibilisation des chefs d'ISC du CREFIAF relativement au recours des ISC membres du CREFIAF pour les audits des subventions accordées à leurs pays dans les domaines de la santé suivants : le paludisme, la tuberculose et le sida ;
- 22ème réunion statutaire du CRRRI en présence des membres statutaires, des membres observateurs et des bailleurs de fonds : BAD, IDI, Alliance GAVI.

La réunion de sensibilisation des chefs d'ISC du CREFIAF sur l'audit des subventions octroyées à leurs pays par des bailleurs de fonds comme l'Alliance ou le FMI dans le domaine de la santé s'est penchée sur le niveau bas de consommation des crédits mis à disposition malgré les besoins réels. L'audit de ces projets était assuré par des cabinets d'audit privés par le passé. Il est maintenant confié aux ISC.

Cette approche est expérimentée au Tchad, en Guinée, en RDC concernant la vaccination contre la COVID.

Les questions abordées tournaient autour des modalités de collaboration, du contenu des protocoles d'accords signés entre les ISC et les bailleurs, les conciliations entre les missions des ISC et les objectifs recherchés pour les bailleurs.

A l'occasion de cette réunion, une rencontre entre la Cour des Comptes de Djibouti et l'alliance GAVI a été programmée pour janvier 2024.

Cette réunion a procédé au suivi des recommandations issues de la 21^{ème} réunion du CRRRI, notamment celle relative à l'exécution du budget, avec au centre le déficit des paiements des cotisations par les ISC. Le rapport annuel de performance a également été examiné.

3. Visite de travail à la Cour des Comptes du Sénégal

Consacrée à un échange d'expériences sur le contrôle juridictionnel, la visite de la Cour des Comptes de Djibouti à la Cour des Comptes du Sénégal a été un tournant essentiel pour la stratégie de résorption du stock en matière d'apurement des comptes. Il faut rappeler, à cet égard, qu'en raison de contraintes techniques et institutionnelles, l'apurement des comptes des comptables publics n'a pas connu des progrès depuis 1999. Le partage d'expérience avec une ISC paire évoluant dans un environnement similaire a été décisif pour orienter la stratégie de la Cour des Comptes de Djibouti concernant le jugement des comptes des comptables publics.

DEUXIÈME PARTIE : RÉSULTATS DES CONTRÔLES

Les insertions à la présente deuxième partie du rapport public sont des synthèses tirées de rapports définitifs arrêtés à la suite d'une procédure contradictoire ayant permis aux dirigeants concernés et à leurs autorités de tutelle d'apporter des réponses aux observations provisoires de la Cour.

Les rapports définitifs ont pris en compte les commentaires et justifications des autorités concernées lorsqu'ils ont été jugés recevables.

Les contrôles ayant abouti à la production desdits rapports ont été effectués par les chambres de la Cour, dans le respect des compétences prévues par la loi 140 :

- La Chambre des Finances de l'État, présidée par Madame FATOUMA ROBLEH DJAMA, et composée de Madame IDIL ELMI IDRISSE et Monsieur ISSA ABDOULMAGID HASSAN ;
- La Chambre des Etablissements et entreprises publics, présidée par Monsieur MOHAMED MAHAMOUD HACH, et composée de Madame FATHIA ABDILLAHI FARAH et de Messieurs ADNAN ABDO AHMED ET RADWAN ADEN WABERI.
- Une formation inter chambre composée de Monsieur HASSAN DJIBRIL OSMAN, rapporteur principal, Mesdames FATOUMA ROBLEH DJAMA, IDIL ELMI IDRISSE et IDYL YOUSSEUF ELMI, Monsieur MAHDI AHMED CHEICK pour le contrôle de gestion des fonds de la Covid-19.
- Une task force intégrant tous les magistrats en activité à la Cour mobilisée pour le contrôle juridictionnel.

Pour l'exploitation et la synthèse des rapports devant faire l'objet d'insertions au présent Rapport Public Général (RPG), un rapporteur général a été désigné. Le projet de document élaboré par ses soins a été passé en revue d'assurance-qualité conformément aux procédures d'adoption prévues par la loi 140.

La présente deuxième partie du tome I du Rapport Public 2022-2023 consacrée aux résultats des contrôles effectués par la Cour dans la période sous revue comporte quatre chapitres :

Le premier chapitre portant sur la situation de production des comptes des administrateurs de crédit et des agents comptables y figure en raison de leur lien étroit avec l'exercice de la mission de contrôle.

Le chapitre II relatif à la synthèse des Rapports sur l'Exécution des Lois des Finances (RELF) pour les années 2021-2022 insiste sur les difficultés liées à la production des informations financières qui limitent l'efficacité du contrôle du budget de l'Etat, ce qui constitue malheureusement un défi récurrent.

Le chapitre III porte sur l'audit de performance de la Direction des Impôts Directs (DGI). Il met en évidence la nécessité d'une amélioration notable de la mobilisation des recettes intérieures.

Le Chapitre IV est relatif aux résultats du contrôle juridictionnel qui a pris le pas, depuis 2022, sur le contrôle de la gestion des établissements et entreprises publics.

CHAPITRE I : SITUATION DE LA REDDITION DES COMPTES

L'obligation de reddition des comptes est d'ordre public. Elle a pour premier fondement la Constitution de la République de Djibouti qui dispose, en son article 66 :

Les lois de Finances déterminent les recettes et les dépenses de l'État. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de Finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la nation par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême (Cour des Comptes actuelle).

A cet égard, la Cour connaît des comptes et de la gestion des services de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, des entreprises ou sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte, des sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la majorité du capital social.

Ainsi, pour l'effectivité de sa mission, la Cour doit disposer des états financiers et des comptes de ces entités soumises à son contrôle.

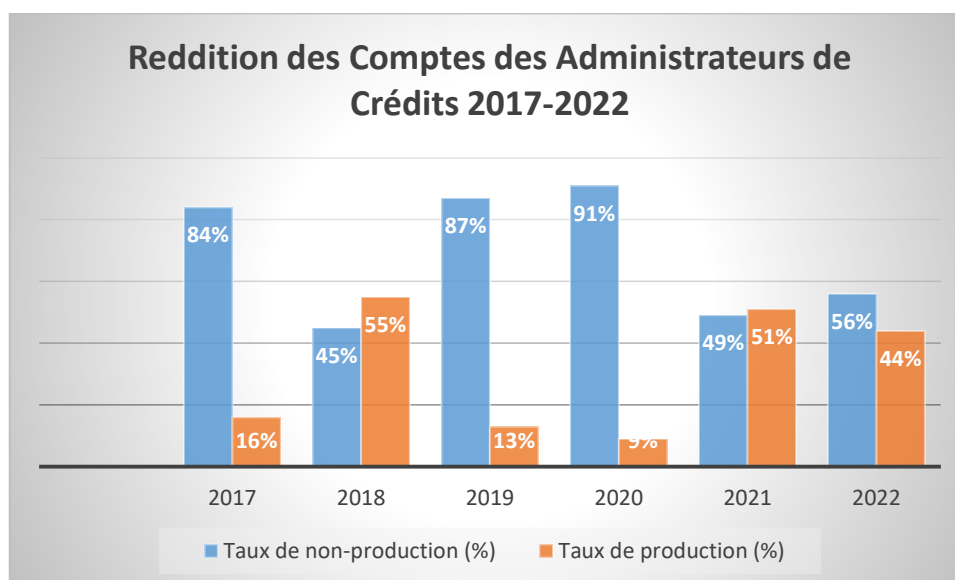
Force est de constater, à cet égard, que le mandat de la Cour des Comptes connaît bien des entraves. Ainsi, dans son rapport public de l'année 2019, la Cour a mis en exergue les contraintes au bon exercice de son mandat. Elles sont liées notamment aux insuffisances dans l'élaboration et la production de l'information relative à l'activité financière de l'Etat et des autres organismes publics. A cet égard, elle avait souligné la nécessité d'améliorations en vue du renforcement de la reddition des comptes publics et du raffermissement du lien de confiance entre l'État et le citoyen.

Ces améliorations indispensables concernent l'information comptable relatif au budget de l'État, les comptes des administrateurs des crédits et les comptes des agents comptables des établissements et entreprises publics ;

A cet effet, la Cour des comptes a mis en place un système de suivi des statistiques de la production des comptes publics. La présente insertion a pour objet de reprendre les statistiques de dépôts des comptes de 2017 à 2022. Les tableaux et graphiques ci-dessous les actualisent.

Tableau sur la situation de la production des comptes des administrateurs de crédits de l'Administration Centrale

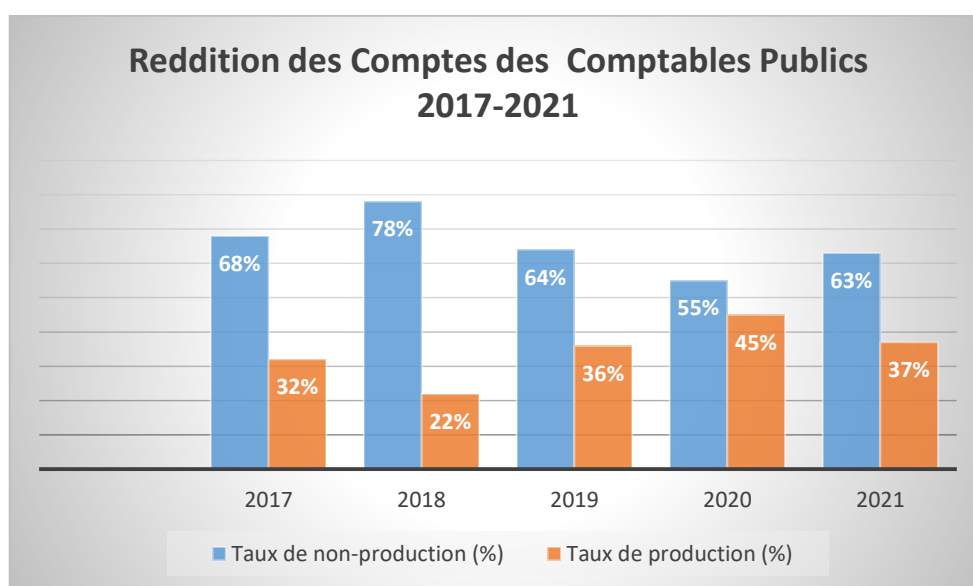
Année	Comptes attendus	Comptes non-produits	Comptes produits	Taux de non-production (%)	Taux de production (%)	Échéance 31 mars N+1
2017	70	59	11	84%	16%	mars-18
2018	99	45	54	45%	55%	mars-19
2019	104	90	14	87%	13%	mars-20
2020	106	96	10	91%	9%	mars-21
2021	76	37	39	49%	51%	mars-22
2022	121	68	59	56%	44%	mars-23



Les statistiques de 2019 et 2020 ont été impactés par la crise de la Covid-19. Pour les années 2020 et 2021, une légère reprise est enregistrée. Toutefois, la Cour déplore le manque d'engouement des administrateurs de crédit pour la production des comptes administratifs.

Tableau sur la situation de la production des comptes des agents comptables

Année	Comptes attendus	Comptes non-produits	Comptes produits	Taux de non-production (%)	Taux de production (%)	Échéance 31 Juillet N+1
2017	47	32	15	68%	32%	juil-18
2018	63	49	14	78%	22%	juil-19
2019	62	40	22	64%	36%	juil-20
2020	60	33	27	55%	45%	juil-21
2021	62	39	23	63%	37%	juil-22



Le tableau et le graphique ci-dessus montrent que la tendance méliorative de la production des comptes des comptables observée entre 2017 et 2018 n'est pas maintenue à partir de 2019.

Cette situation doit être considérée comme une alerte adressée aux acteurs concernés afin que soit évité un retour à la situation initiale quasi généralisée de non dépôt des comptes.

La Cour, en prélude de la réforme de la gestion des finances publiques, recommande, aux autorités publiques d'améliorer sensiblement la production des comptes de l'Etat et des organismes publics.

CHAPITRE II : SYNTHESE DES RAPPORTS SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR LES ANNEES 2021 ET 2022

Les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2021 et 2022 comportent principalement deux séries d'informations :

- Des observations sur l'orientation et la gestion budgétaires ;
- La présentation des résultats de l'exécution budgétaire.

Section I : Observations sur les orientations et la gestion du Budget

1. Non alignement, de l'élaboration du Budget de l'Etat sur la « Vision Djibouti 2035 »

Dans le cadre de l'élaboration du Budget de l'Etat, la Cour a relevé des faiblesses affectant la mise en œuvre et le déploiement de la stratégie nationale de développement en ce qui concerne la méthode d'allocation des crédits budgétaires.

Avec la Loi N°58/AN/14/7eme L portant adoption de la « *Vision Djibouti 2035* » et ses Plans d'actions opérationnels, la gestion du budget de l'Etat devrait évoluer vers une allocation de ressources publiques fondée sur les résultats en lieu et place d'une logique de moyens.

Toutefois, la Cour note, à cet égard, une réflexion et des initiatives engagées dans le cadre du PEFA. Elle reste attentive à toute évolution vers le budget-programme.

2. Insuffisances dans la détermination du résultat budgétaire en 2021 et 2022

La présentation du résultat budgétaire est entachée de plusieurs faiblesses :

1. Le solde budgétaire arrêté par le PLR ne comprend que le solde du budget général ;
2. Il ne contient pas les profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ;
3. Il ne comporte pas les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ;
4. Le projet de loi de règlement ne formule pas une demande d'autorisation du transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

L'absence des comptes de l'administration des finances contribue à ce manquement. L'absence de budget-annexe et des comptes spéciaux du trésor reste des manquements graves qui affectent la sincérité des comptes de l'Etat.

Opérations réalisées	En 2021	En 2022
Recettes	139 067 374 705 FD	139 799 556 301 FD
Dépenses	144 812 465 482 FD	142 460 844 269 FD
Soldes	- 5 745 090 777 FD	- 9 530 679 060 FD

3. Insuffisances dans la gestion des recettes

L'article 6 de la loi 107 dispose que « *l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances* ».

Cette évaluation incombe au *Ministre chargé des Finances* conformément à l'article 2 de la loi 53 organisant le Ministère du Budget : « *Le Ministre chargé des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en Conseil des Ministres (Loi 107 Article 38)* ».

Une bonne évaluation des recettes fiscales suppose la maîtrise des dépenses fiscales et des nouvelles recettes fiscales.

Pour l'année 2021, la Cour a noté que le rapport sur les dépenses fiscales de l'année 2020 n'est pas annexé à la LFI et que le PLR ne comporte pas de situation des dépenses fiscales de l'année 2020. Cette situation constitue un recul par rapport aux documents budgétaires de 2020.

En 2022, un état des lieux des exonérations accordées par l'Etat est établi. Mais, la présentation du rapport sur les dépenses fiscales est partielle puisque seul un résumé du rapport est joint à la LFI. Ainsi, l'évaluation contenue dans les rapports n'est pas exhaustive.

La Cour a recommandé d'annexer systématiquement au PLR une situation des dépenses fiscales actualisées au 31.12 de chaque année et d'évaluer les avantages y attachés.

Par ailleurs, les nouvelles mesures fiscales ne font pas l'objet d'une évaluation systématique, ce qui réduit la visibilité sur les bénéfices attendues et l'information du public.

4. Non suivi des restes à recouvrer

Les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2021 et 2022 ont relevé le non suivi des restes à recouvrer pour ces deux exercices. La dernière situation communiquée à la Cour concerne l'année 2016.

En réalité, les RAR ne sont pas suivis comptablement et ne sont pas transcrits dans la comptabilité du Trésor.

A cet égard, il y a lieu de clarifier la détermination du comptable public responsable des recettes fiscales.

En effet, au terme du décret N°2001-0124/PR/MEFPP, notamment en son article 98-2 « *La Sous-direction du Recouvrement est placée sous l'autorité d'un sous-directeur qui a la qualité de comptable public. A ce titre, il est responsable de l'apurement des créances qu'il a prises en charge et est soumis au contrôle juridictionnel du juge des comptes.*

En outre, l'article 89 du décret n°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général de la comptabilité publique dispose que ;

Les comptables publics chargés du recouvrement des impôts directs sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des rôles qu'ils ont pris en charge et doivent justifier de l'apurement de ces prises en charge dans les délais et formes prévus par les lois et règlements. Ils établissent chaque année, dans des conditions qui seront fixées par une circulaire du ministre chargé des finances, une situation nominative des restes à recouvrer précisant la nature des actes de poursuites qu'ils ont diligentés ; cette circulaire déterminera en outre les modalités de présentation et d'examen des cotes irrécouvrables et de leur admission en non-valeur.

Le constat de la Cour est que ni le Trésor ni l'administration des impôts ne rendent pas compte des RAR. C'est pourquoi des mesures correctives sont attendues du Ministère du budget qui avait convenu d'une clarification de la fonction de comptable des recettes fiscales.

Ainsi, la Cour a recommandé au Ministre du Budget :

D'élaborer la circulaire prévue par l'article 89 du décret n° 20010012/PR/MEFPCP portant règlement général de la comptabilité publique afin de :

- 1. clarifier les responsabilités d'ordonnateur et de comptable des recettes fiscales chargé de produire une situation nominative des restes à recouvrer précisant la nature des actes diligentés;**
- 2. préciser les modalités de présentation et d'examen des cotes irrécouvrables et de leur admission en non-valeur.**

5. Suivi des nouvelles mesures de la LFI 2021

Dans le cadre de la maîtrise des dépenses, la LFI de 2021 a arrêté une série de nouvelles mesures. A cet égard, la Cour a proposé au Ministère du Budget un tableau de suivi de l'efficacité de ces mesures.

6. Les anomalies relatives aux modifications de crédit

Les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour les années 2021 et 2022 ont relevé des anomalies relatives aux modifications réglementaires des crédits ouverts par lesdites lois de finances.

La LFI pour 2021, en son article 50, et la LFI de 2022, en son article 62, disposent que Le Ministre du Budget, ordonnateur délégué, et le Directeur de l'Exécution Budgétaire, ordonnateur subdélégué, sont habilités à signer les virements de crédits de paragraphe à paragraphe.

Par ailleurs, les articles 60 de la LFI pour 2021 et 72 la LFI pour 2022 disposent :

« Conformément à l'article 15 de la Loi n°107/00, une procédure de transfert de crédits est mise en place permettant à la Direction de l'Exécution Budgétaire d'effectuer, en cours d'exercice et ce après l'autorisation du Ministre du Budget, des transferts de crédits du chapitre « des dépenses imprévues ou accidentelles » aux chapitres des ministères intéressés »

Outre le rappel de l'obligation d'annexer au PLR les actes modificatifs de crédit, la Cour a fait observer que ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 15 de la loi 107. En effet, elles confèrent au Ministre du Budget et à la Direction de l'Exécution budgétaire des prérogatives du Président de la République en vertu de l'article 15 de la loi 107 en encadré ci-après.

Les transferts (...) sont autorisés par décret du Président de la République sur rapport du ministre chargé des finances. Les virements (...) peuvent être autorisés par décret du Président de la République pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

7. Non mise à jour de la nomenclature budgétaire concernant les dépenses de matériel

Le contrôle de l'exécution des lois de finances pour les années 2021 et 2022 a donné lieu au constat de discordances sur les informations relatives aux dépenses de matériel en raison de la nomenclature budgétaire appliquée.

Les dissonances imputables à l'application de la nomenclature ancienne ou nouvelle peuvent être illustrées par la situation constatée sur le budget exécuté en 2022. En effet, présentées à la page 54 du PLR sous la dénomination « dépenses de matériel » relevant de l'ancienne nomenclature, elles sont établies à **36,693 milliards FDJ**.

Consolidées en biens et services selon la nouvelle nomenclature, elles sont arrêtées à **36,717 milliards FDJ** à la page 42 du PLR.

8. Difficultés de la Traçabilité des dépenses d'investissement dans la nomenclature budgétaire

Dans Coriolis, les dépenses d'investissement sur fonds propres, les contreparties nationales et les dons figurent globalement dans la partie 1 (Actif non financier). Pour leur répartition, la Cour se réfère à la partie explicative du PLR.

Les vérifications effectuées dans ce cadre ont abouti au constat d'incohérences dans les informations financières concernant les exercices 2021 et 2022. En effet, des écarts existent entre les montants indiqués à la partie explicative du PLR et les montants retenus par la Cour au vu des lois de finances initiale et rectificative.

Les quatre tableaux qui suivent portent sur ces écarts pour les deux exercices sous revue.

La Cour a constaté la discordance ci-après dans les prévisions initiales pour l'année 2021.

	LFI (Cour des comptes)	LFI (partie explicative)
Investissements sur fonds propres	16 952 846 408	16 973 000 000

Dans le même ordre d'idées, les trois tableaux qui suivent portent sur ces écarts pour les deux exercices sous revue.

Tableau des incohérences dans les prévisions rectifiées en 2021

	LFR Cour des comptes	LFR (partie explicative) MB
Investissements propres	18 145 288 321	18 165 288 321
Contreparties nationales	1 778 700 000	1 721 700 000
Total investissements intérieurs	19 923 988 321	19 886 988 321

Tableau des incohérences dans les prévisions initiales en 2022

	LFI (Cour des comptes)	LFI (partie explicative)
Investissements sur fonds propres	16 952 846 408	16 973 000 000
Contreparties nationales	1 263 000 000	1 263 000 000
Total des investissements sur financement intérieurs	18 215 846 408	18 236 000 000

Tableau des incohérences dans les prévisions rectifiées en 2022

	LFR Cour des comptes	LFR (partie explicative) MB
Investissements propres	18 145 288 321	18 165 288 321
Contreparties nationales	1 778 700 000	1 721 700 000
Total investissements intérieurs	19 923 988 321	19 886 988 321

9. Dégradation de la production de l'information en 2021 et 2022

La loi N°111/AN/20/8ème L portant Loi de finances pour l'année 2021 dispose, en son article 49 : « Avec l'introduction de l'Avis en Mise en Recouvrement 11 (AMR), il a été mis fin à la disposition juridique portant sur le compte administratif du Ministère des Finances, et ce dans le cadre des règles régissant les finances publiques »

Cette disposition est littéralement reconduite à l'article 61 de la loi N°142/AN/21/8ème L portant Loi de finances pour l'année 2022.

Ainsi, il est mis fin à la production du compte général de l'administration des finances. La conséquence de cette décision est une déconstruction profonde des vérifications effectuées par la Cour pour assister le Parlement dans le contrôle de la conformité des comptes de l'Etat.

En effet, conformément aux articles 101 et suivants de la Loi 140 modifiant l'organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, les documents requis pour les vérifications nécessaires au règlement du budget de l'Etat sont :

- *le projet de loi de règlement ;*
- *le compte général de l'administration des finances ;*
- *le compte administratif de l'ordonnateur ;*
- *les budgets annexes accompagnent les comptes de l'ordonnateur et du comptable.*

La Cour n'a jamais disposé du Compte général de l'administration des finances. Elle a néanmoins attiré l'attention du Gouvernement sur les risques liés à sa suppression. En effet, le Compte Général de l'Administration des Finances est un élément important du système de contrôle interne de l'État. Sa suppression neutralise la responsabilité du Ministre du Budget et **rend sans objet la déclaration générale de conformité prévue par l'article 100 de la loi 140** : *La Cour des Comptes contrôle l'exécution des lois de finances en établissant un rapport sur le projet de loi de règlement et une déclaration générale de conformité, en vue de permettre au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'État.*

10. Insuffisances relatives aux comptes de l'ordonnateur, des administrateurs de crédit et du comptable

La Cour a relevé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2021 les insuffisances suivantes :

- **Une comptabilité de la Direction de la Trésorerie Générale à redresser pour assurer l'exhaustivité, la sincérité et la fiabilité des comptes de l'Etat ;**
- **La non-transmission des comptes de l'ordonnateur en matière de dépenses.**

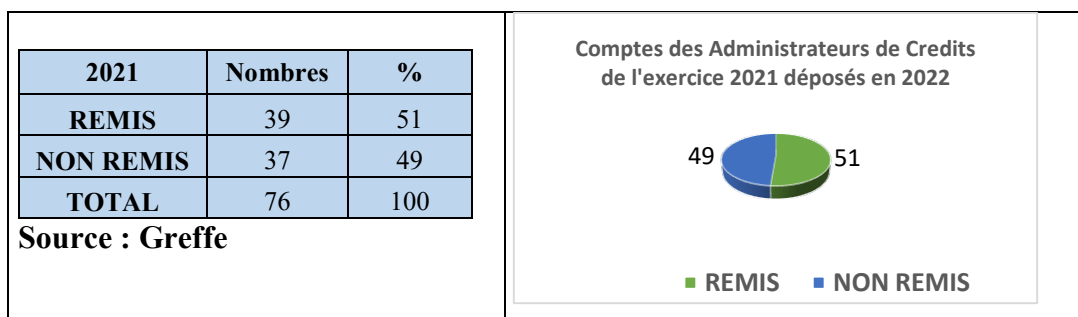
Pour l'exercice 2022, les comptes des directions de l'Exécution Budgétaire et de la Direction Générale des impôts (DGI) sont enregistrés, alors que ceux de la Direction Générale des Douanes et des Impôts Indirects (DGDDI) ne sont pas produits à la Juridiction.

En outre, comme à l'accoutumé, les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 2021 et 2022 ont fait le point sur le dépôt des comptes des administrateurs de crédit à la Cour des comptes. Les tableaux et graphiques ci-dessous illustrent une performance moyenne.

Situation de la production des comptes des administrateurs de crédits (Administration Centrale)

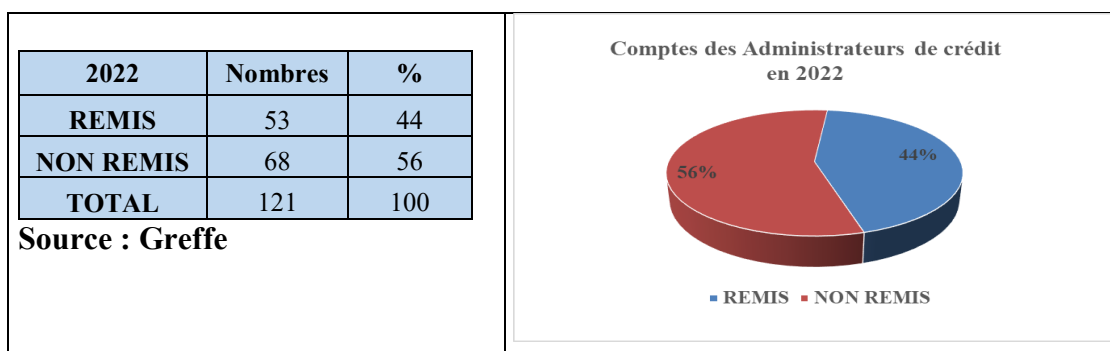
Cette dégradation s'explique par les effets de la crise de la covid-19.

Situation des dépôts des comptes des administrateurs de crédit de l'exercice 2021



Source : Greffe Cour des Comptes

Situation des dépôts des comptes des administrateurs de crédit de l'exercice 2022



Pour les années 2020 et 2021, une légère reprise est enregistrée. Toutefois, la Cour déplore le manque d'engouement des administrateurs de crédit pour la production des comptes administratifs. Cette situation doit être corrigée dans les plus brefs délais.

Section II : Résultats de l'exécution des lois de finances 2021 et 2022

1. Les recettes générales

La situation des prévisions et des réalisations des recettes générales pour les gestions 2021 et 2022 est retracée dans les deux tableaux suivants.

Tableau des prévisions et des réalisations des recettes générales de 2021

	LFI 2021	LFR2021	LR2021	Ecart LFR-LFI	Ecart LR-LFR	Taux d'exécution (%)
Recettes courantes	121 452 556 301	127 761 068 801	119 623 190 024	70 421 301	2 936 437 996	93,63%
Actifs non financiers	1 774 000 000	1 774 000 000	1 395 181 681	-950 000 000	-344 296 290	78,65%
Actifs Financier	18 109 000 000	15 245 000 000	18 049 003 000	13 189 238 000	-12 830 101 211	118,39%
Total Recettes	141 335 556 301	144 780 068 801	139 067 374 705	3 444 512 500	-5 712 694 096	96,05%

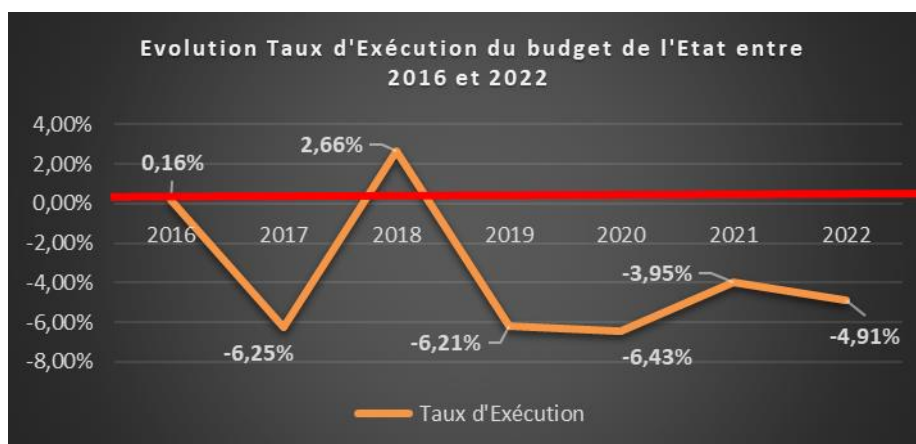
En 2021, les recettes générales sont prévues à 144 780 068 801 FDJ. Elles sont réalisées à 139 067 374 705 FDJ, soit un taux d'exécution de 96,05%.

Tableau des prévisions et des réalisations des recettes générales de 2022

	LFI 2022	LFR2022	LR2022	Ecart LFR-LFI	Ecart LR-LFR	Taux d'exécution (%)
Recettes courantes	128 817 556 301	125 884 556 301	123 538 982 865	- 2 933 000 000	- 2 345 573 436	98,14%
Actifs non financiers	2 229 000 000	2 229 000 000	1 025 182 344	0	- 1 203 817 656	45,99%
Actifs Financier	12 872 000 000	11 686 000 000	8 366 000 000	- 1 186 000 000	- 3 320 000 000	71,59%
Total Recettes	143 918 556 301	139 799 556 301	132 930 165 209	- 4 119 000 000	- 6 869 391 092	95,09%

Sources : PLR2022

En 2022, les recettes générales sont prévues à 139 799 556 301 FDJ. Elles sont réalisées à 132 930 165 209 FDJ, soit un taux d'exécution de 95,09%. Entre 2021 et 2022, les recettes générales enregistrent une contre-performance. Elles baissent de 15,931 milliards FDJ, soit 10,70%. Sur les sept dernières années, la tendance des recettes générales en prévisions et en réalisations est illustrée au graphique ci-dessous :



2. Les dépenses générales

Selon la nouvelle nomenclature, les dépenses générales de l'Etat se répartissent en trois grandes rubriques : (i) les dépenses courantes, (ii) les Actifs non financiers et (iii) les actifs financiers. La première catégorie regroupe huit sous-rubriques. La deuxième partie, les actifs non-financiers, correspond aux investissements sur ressources intérieures, la contrepartie des projets ainsi que les dons sur financement extérieur. Les actifs financiers correspondent aux amortissements de la dette, des emprunts-projets et la prise de participation aux entreprises nationales ainsi que le fonds de garantie.

Le tableau suivant présente une vue synoptique des catégories de dépenses de l'Etat.

Vue synoptique des catégories de dépenses de l'Etat

Partie O : Dépenses Courantes	Partie 1 : Actifs Non Financiers	Partie 2 : Actifs Financiers
<ul style="list-style-type: none"> - Rémunérations des salaires - Utilisations de biens et services - Intérêts - Subvention - Dons - Prestations sociales - Prestations (matériel) - Autres charges - Reserve de crédit 	<ul style="list-style-type: none"> - Actifs fixes - Stocks - Objets de valeurs - Actifs non produits 	<ul style="list-style-type: none"> - Intérieurs - Extérieurs

Source : *PLR 2020*

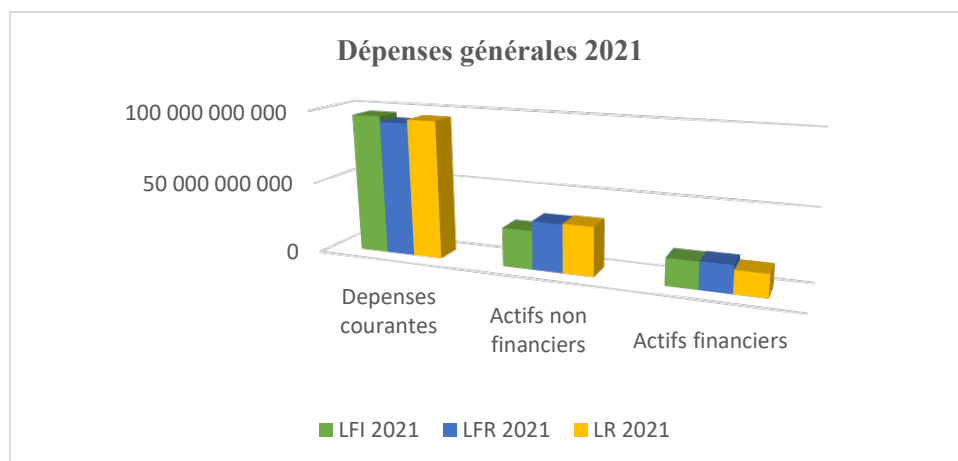
La situation des dépenses générales se présente, en 2021, comme au tableau et aux graphiques suivants.

Tableau des prévisions et des réalisations des Dépenses Générales en 2021

	LFI 2021	LFR 2021	LR 2021	Ecart LFR -LFI	Ecart LR-LFR	Poids	Taux d'exécution
Dépenses courantes	96 122 194 229	92 517 098 716	95 154 409 486	92 420 976 522	2 637 310 770	66 %	102,85%
Actifs non financiers	26 704 846 408	33 382 313 329	33 865 605 128	33 355 608 483	483 291 799	23%	101,45%
Actifs financiers	18 508 516 664	18 880 656 756	15 792 450 868	18 862 148 240	-3 088 205 888	11%	83,64%
Total	141 335 556 301	144 780 068 801	144 812 465 482	3 444 512 500	32 396 681	100%	100,02%

Les dépenses globales du budget de l'Etat se chiffrent en prévisions rectifiées à **144,780 FDJ**. En réalisations, elles s'élèvent à **144,812 milliards FDJ, soit un taux d'exécution de 100,2% et un léger dépassement de 32 millions.** par rapport aux prévisions de la LFR.

Les dépenses courantes constituent le premier poste avec un poids de 66%.



Évolution des dépenses générales entre 2019-2022

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses générales entre 2019 à 2022 :

Années	Prévisions			Réalizations		
	Montant	Variations		Montant	Variations	
		Valeur absolue	Valeur relative		Valeur absolue	Valeur relative
2019	147 682 050 000	-	-	144 400 444 652	-	-
2020	146 790 000 000	-892 050 000	-0,60%	150 968 519 812	6 568 075 160	4,55%
2021	141 335 556 301	-5 454 443 699	-3,72%	144 812 465 482	-6 156 054 330	-4,08%
2022	143 918 556 301	2 583 000 000	1,83%	142 460 844 269	-2 351 621 213	-1,62%

Sources : comptes définitifs

Sur la période observée, la Cour constate que les prévisions des dépenses générales ont enregistré une baisse entre 2019 et 2021 passant de **147,682 milliards FDJ** à **141,335 milliards FDJ** ; Toutefois on enregistre en 2022 une hausse des dépenses générales de **l'ordre de 1.83% par rapport à celles de 2021 se chiffrant à 2,583 milliards FDJ** de dépenses en plus.

Les réalisations ont également suivi cette même tendance à la baisse sur la période observée avec un recul des dépenses générales de **1.62 %** en 2022 par rapport à celles de 2021 en passant de **144,812 milliards** à **142,460 milliards**.

CHAPITRE III : AUDIT DE PERFORMANCE DE LA GESTION DES RECETTES FISCALES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

INTRODUCTION

A l'occasion du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat pour l'année 2016, la Cour des Comptes a fait les constats suivants :

- Les recettes fiscales sont un levier important dans la politique budgétaire de l'Etat ;
- Les recettes fiscales représentent la principale source des revenus pour l'Etat, soit 52,19% des recettes totales ;
- Entre 2009 et 2016, les recettes fiscales de l'Etat ont augmenté de 70%.

Ainsi, en raison de l'importance de ces recettes pour l'Etat, conformément à l'article 33 de la loi 140/AN/16/4eme L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, la Cour a jugé opportun de mener un audit de performance de la gestion des recettes fiscales par la Direction Générale des Impôts, pendant la période 2013-2018. Par ordonnance N°006/CC/2018, ce contrôle a été retenu dans le programme de la Cour pour l'année 2018. Les travaux de vérification ont été menés conformément aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), en particulier, les normes ISSAI 300 et ISSAI 3000 spécifiques à l'audit de performance.

Cette enquête n'a pas visé la politique fiscale du Gouvernement. Son objectif général est d'apprécier la qualité de la gestion fiscale en analysant le cadre juridique de l'administration des impôts et en examinant les processus mis en œuvre par la DGI entre 2013 et 2018. Les vérifications ont pris en compte les interactions de l'administration fiscale avec les principales parties prenantes à la gestion fiscale.

La présente insertion est une synthèse du rapport de vérification, qui a été transmis au Ministère du Budget et à la Direction générale des impôts, les réponses de la DGI étant insérées dans la présente synthèse.

La conclusion majeure de la présente insertion est le constat d'une performance de la Direction Générale des Impôts qui peut être améliorée.

À cet effet, l'insertion met en exergue les contraintes qui limitent les activités et, corrélativement, l'optimisation de ses résultats.

Ainsi, l'insertion comprend deux points :

Le premier point est relatif aux moyens juridiques et organisationnels qui constituent son cadre d'intervention. Il présente sommairement les textes cadres, le champ de compétence et l'organisation de la Direction Générale des Impôts.

Le deuxième point porte sur les contraintes proprement dites relevées par l'audit. Elles concernent les faiblesses et les défis de chacun des domaines d'activité de la DGI. Leur prise en compte sera déterminante pour l'efficacité de la Direction Générale des Impôts dans l'exécution de sa mission de collecte des impôts et taxes qui alimentent substantiellement les ressources de l'État.

La Cour émet les recommandations qu'elle a jugées utiles en vue de la levée des contraintes ainsi identifiées.

Section I : Présentation de la Direction Générale des Impôts (DGI) :

1. Le cadre juridique

Le cadre juridique de la gestion des recettes de l'Etat en général et des impôts et taxes en particulier est constitué principalement par :

- La Loi n°107/AN/00/4ème L, relative aux les Lois de Finances ;
- La Loi N°102/AN/05/5ème L qui réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines ;
- La Loi n°53/AN/14/7ème L du 23 juin 2014 portant organisation du Ministère du Budget ;
- La Loi n°99/AN/20/8ème L portant révision de la Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget ;
- Le Code Général des Impôts ;
- Les Lois de finances ;
- Le Décret n°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique.

La lecture de ces textes combinés éclaire sur les règles applicables aux ressources de l'Etat, les administrations compétentes, les procédures financières.

2. L'organisation de la Direction Générale des Impôts (DGI)

Pendant la période sous revue, l'organisation de la Direction Générale des Impôts est régie par la Loi n°53/AN/14/7ème, portant organisation du Ministère du Budget. En 2020, la structure de la DGI a été modifiée par la Loi n°99/AN/20/8ème L portant révision de la loi n°53/AN/14/7ème L.

Ainsi, l'administration fiscale dispose de cinq directions :

- La Direction des PME et des Particuliers ;
- La Direction du Contrôle Fiscal ;
- La Direction du Recouvrement ;
- La Direction des Grandes Entreprises ;
- La Direction des Études, de la Législation et du Contentieux.

Cette organisation se décline en cinq (5) services, une Inspection des services et une brigade spéciale de contrôle des impôts.

3. Les recettes du champ de compétence de la DGI

En application du Code General des Impôts, les impôts et taxes à collecter par la DGI sont :

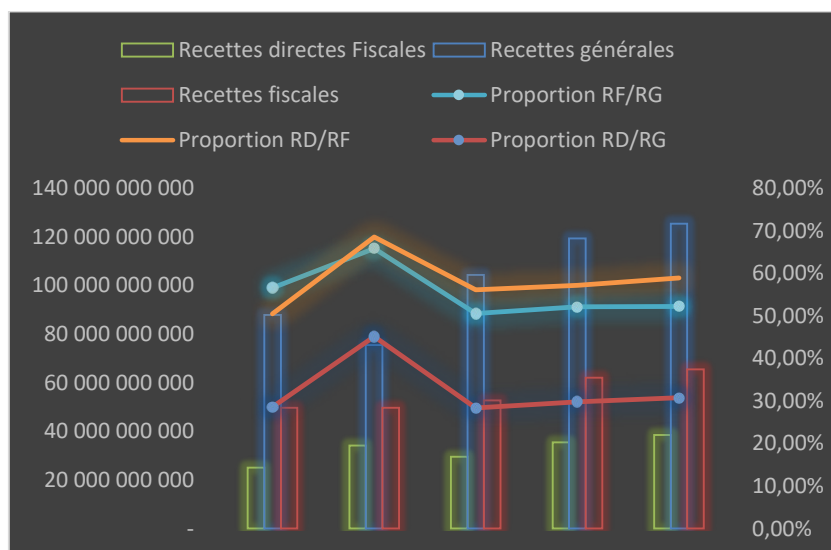
- Impôts
 - ITS -
 - IBP- IMF
 - Impôt sur les Plus-values
 - Impôt sur les rémunérations des personnes Non résidentes
 - Impôt d'incitation sociale
 - Impôt sur les dividendes (2015)
- Taxes diverses
 - Patentes
 - Centimes additionnels
 - Licence
 - Contribution sur les Propretés bâties
 - Contribution sur les Propriétés non bâties
 - Vignettes
- Taxes sur les Chiffres d'Affaires
 - TVA
 - TPS
- Droits d'enregistrement et Timbres
 - Enregistrement
 - Timbres
 - Taxes sur les Conventions d'assurance
 - Droit d'immatriculation et description

Le tableau et le graphique ci-après présentent les réalisations des recettes fiscales directes, ainsi que leurs importances relatives dans les recettes générales de l'Etat entre 2012 et 2016.

Tableau des recettes réalisées entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes générales (RG)	87 812 980 165	75 479 944 055	104 297 364 057	119 210 686 217	125 305 941 809
Recettes fiscales (RF)	49 658 747 803	49 680 780 374	52 656 345 451	62 065 315 175	65 392 700 426
Recettes directes Fiscales (RD)	25 047 074 917	34 039 067 721	29 536 870 904	35 476 739 976	38 503 555 402
Proportion RF/RG	56,55%	65,82%	50,49%	52,06%	52,19%
Proportion RD/RF	50,44%	68,52%	56,09%	57,16%	58,88%
Proportion RD/RG	28,52%	45,10%	28,32%	29,76%	30,73%
Impôts sur Revenus					
ITS	37,31%	35,939%	36,800%	30,248%	29,272%
IMF	0,00%	0,000%	6,644%	10,218%	6,345%
IBP	23,50%	16,473%	14,135%	14,836%	18,965%
IBP	0,00%	0,000%	0,000%	0,251%	0,000%
Impôt sur les Pl ues values	0,00%	0,007%	0,000%	0,213%	0,000%
Contr. foncières et autres taxes					
Patentes	12,87%	7,897%	10,891%	10,308%	9,143%
Centimes additionnels	0,00%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Licence	0,11%	0,111%	0,081%	0,076%	0,000%
Contribution sur les Propriétés bâties	3,74%	6,330%	3,335%	3,344%	3,656%
Contribution sur les Propriétés non bâties	0,14%	0,334%	0,490%	0,499%	0,204%
Vignettes	1,01%	2,147%	3,301%	2,855%	2,919%
Droits sur les baux	1,20%	0,000%	1,026%	0,082%	0,000%
Taxes sur les Chiffres d'Affaires					
TVA	7,10%	21,152%	10,358%	12,673%	13,999%
TPS	0,00%	0,013%	0,040%	0,022%	0,017%
Drts d'enregistrement et Timbres					
Enregistrement	0,71%	3,870%	4,460%	3,602%	4,842%
Timbres	4,86%	2,629%	3,365%	4,105%	4,738%
Droit d'immatriculation 'inscription	0,54%	0,576%	0,664%	0,968%	0,993%
Impôts divers Exercices antérieurs	6,74%	2,292%	5,248%	5,316%	4,636%

Sources : LR 2012-2016

Graphique relatif aux recettes réalisées entre 2012 et 2016

Sources : LR 2012-2016

Section II : Observations

1. Sur le cadre juridique et la gestion des ressources humaines de la DGI

1.1. Un cadre juridique à mettre à jour

Ainsi qu'il a été mentionné dans la présentation du cadre juridique de la gestion fiscale, plusieurs textes concourent à la gestion des impôts directs et au fonctionnement de la Direction des impôts. La revue de ce cadre juridique de la DGI a montré que tant que la Loi n°99/AN/20/8ème L portant révision de la Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget, n'est pas suivie d'un décret d'application, des insuffisances dans l'organisation de la DGI limiteront son fonctionnement et ses performances.

Les initiatives prises par le Ministère du Budget ont du mal à démontrer leur efficacité.

Les recommandations des études¹ et les ambitions des politiques publiques relatives à la modernisation des pratiques et des outils de l'administration fiscale ne seront pas suivies d'effet.

Ces insuffisances expliquent plusieurs limites quant à l'efficacité de la DGI.

Quatre points importants ont retenu l'attention de la Cour : une réflexion fiscale non organisée formellement et non ajustée au regard des ambitions de la SCAPE (puis de « *Djibouti ICI* »), des relations avec le contribuable qui restent sommaires, l'absence de maîtrise et de transparence de la gestion des exonérations fiscales et enfin une élaboration des prévisions de recettes fiscales en situation de dépendance.

Les observations de la Cour sur ces points font l'objet des paragraphes suivants :

a. Une Réflexion fiscale encore embryonnaire

La SCAPE a prévu « *au niveau des régies financières, une modernisation des pratiques et des outils, tant à la Direction des impôts (DI) que la Direction des douanes et des droits indirects (DDDI). Le programme de modernisation de la première conduira en particulier à la création d'une cellule de modernisation (DGI) et d'un service de la clientèle, à un renforcement de la maîtrise de l'assiette fiscale, et du développement des recettes en ciblant notamment la TVA et la fiscalité foncière* ».

¹ Rapport C2D (2012), Banque Mondiale (2015), TADADAT (2019)

De l'analyse du cadre de gestion des impôts et des entretiens tenus, il ressort que la cellule de modernisation des pratiques et des outils de la gestion fiscale n'est pas mise en place. Cette situation est un handicap majeur pour le rendement des impôts et taxes.

Toutefois, le département de politique fiscale créé au Ministère du Budget par note de service N°24/MB du 20 janvier 2020 peut aider à la performance fiscale. En tout état de cause, tant que la Loi n°99/AN/20/8ème L portant révision de la Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget ne sera pas suivie d'un décret d'application, des insuffisances dans l'organisation de la DGI limiteront son fonctionnement et ses performances.

Réponse de la DGI :

Un service dédié aux suivis des différents insertions et recommandations a (APE, C2D, Insertion CHAMBAS, TADAT, PEFA, Insertion BM etc.) constitue un facteur impactant la continuité du service en raison de l'absence d'un organigramme.

Toutefois en exécution de différentes recommandations, suite à plusieurs missions d'évaluation des PTF (ENAP-CDD, Insertion chambas, TADAT 2019, PEFA...) il a été institué des points focaux dans l'attente du décret d'application de l'organigramme de la DGI

- *Service en charge des dépenses fiscales (opérationnel)*
- *Service de l'immatriculation (opérationnel)*
- *Service de suivi des arriérés fiscaux (opérationnel)*

Aussi, nous comptons mettre en place une Direction des Etudes, Coopération et des Projets.

Celle-ci sera en charge de suivre et piloter les projets gérés par les différentes institutions tels que : CLE, PNUD, BM etc

b. Des relations avec le contribuable à améliorer

La communication entre administrations et administrés est une stratégie importante des plans de développement nationaux (*SCAPE*, puis *Djibouti ICI*) pour favoriser un bon climat des affaires et une adhésion fiscale optimale.

A cet égard, le code général des impôts permet à la DGI d'initier des actions de communication dans les procédures de recouvrement. Mais la véritable mission qui prend en charge des programmes de communication susceptibles de créer et de promouvoir le civisme fiscal est prévue par la Loi n°99/AN/20/8ème L portant organisation du Ministère du Budget qui est restée sans décret d'application. L'article 24 de cette loi précise que la DGI a en charge la conduite de « (...) programmes d'accueil, d'éducation et d'information des contribuables, et plus généralement faciliter l'exécution de leurs obligations par les contribuables ».

Dans la pratique, des actions en faveur d'une meilleure communication sont entreprises par le Ministère du Budget et la DGI : service d'accueil à la DGI, la mise en place d'une cellule de communication au cabinet du Ministère de Budget, actions de communications envers le contribuable.

Cependant, ces initiatives limitées à des rappels aux contribuables relatifs à leurs obligations, sans structuration, ni véritable stratégie de communication risque de dégrader la crédibilité de la DGI.

Réponse de la DGI :

La ligne budgétaire dédiée aux dépenses de fonctionnement de la DGI est dérisoire. Toutefois, chaque début d'année, nous publions des communiqués à vocation fiscale pour sensibiliser les contribuables.

c. Une insuffisance de coordination et de transparence dans la gestion des exonérations fiscales

Par définition, les dépenses fiscales sont des pertes de recettes fiscales résultant d'exonérations, d'exclusions, de déductions, de crédits, de reports et de taux d'imposition préférentiels.

Le tableau ci-dessous reprend le total des dépenses fiscales dans budget de l'Etat 2016-2021.

Les dépenses fiscales dans le budget de l'Etat 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses fiscales	37 064 069 802	59 970 808 406	75 297 869 837	92 172 260 931	57 343 256 800	137 767 748 864
Recettes Générales	125 305 941 809	123 412 787 571	136 336 484 669	143 339 953 143	148 861 699 796	139 067 374 705
Recettes fiscales	65 392 700 436	66 778 286 117	69 453 194 935	71 895 525 272	66 423 725 705	70 906 529 654
DF/RG	29,58%	48,59%	55,23%	64,30%	38,52%	99,07%
DF/RF	56,68%	89,81%	108,42%	128,20%	86,33%	194,29%
%Evolution	NC	61,80%	25,56%	22,41%	-37,79%	140,25%

Source : LFI 2020,2021,2022

Compte tenu des proportions qu'elles prennent, prêter une attention particulière à la gestion des exonérations fiscales pour accroître les recettes est un objectif de la SCAPE à l'origine de la création d'une commission de rationalisation des exonérations.

De plus, il faut souligner que les dérogations fiscales relèvent de plusieurs textes et de plusieurs entités (DGI, MB, MERN, APZED, ANPI). Or, la coordination et la clarification des responsabilités respectives sont nécessaires. En outre, sans un système informatique adapté, et sans texte formalisant son organisation, la DGI ne peut assurer efficacement la gestion des dérogations.

Par ailleurs, au regard de son importance, la réglementation n'a pas évolué pour rendre obligatoire l'évaluation du coût des exonérations fiscales et sa communication, notamment au parlement.

Bien que la loi 107 relative aux lois de finances prévoit des annexes sur les recettes et les dépenses à l'attention de l'Assemblée Nationale, dans la pratique, la DGI a procédé, très récemment, à une évaluation des dépenses fiscales et a produit pendant deux ans, un rapport qui est annexé à la LFI (deux rapports : un rapport pour la LFI 2019 et un rapport pour la LFI 2020).

Malgré le caractère embryonnaire du processus, la Cour note la bonne pratique qu'il convient d'encourager et d'améliorer pour une exhaustivité et une systématisation des évaluations des dépenses fiscales et de la communication de leurs résultats à l'Assemblée Nationale.

Réponse de la DGI :

La mission principale de la DGI consiste à asseoir, liquider, de contrôler, de recouvrer, et d'encaisser les impôts prévus par la loi.

Ce faisant, l'Administration fiscale ne manque d'apporter des correctives lorsque certaines dispositions prévues dans le Code des Investissements ou Code de Zone Franche se font à l'encontre du principe devant les charges publiques.

Il en est ainsi que la DGI a initié :

- *Généralisation de l'impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) pour les entités agréées aux Codes des investissements et au Code de zone franche.*
- *Obligation d'ouvrir un local pour entités relevant du Code de zone franche en cas de vente de leurs produits.*

Evaluation du coût des exonérations fiscales et la préparation de la réglementation fiscale

Chaque année, la DGI établit un rapport illustrant les manques à gagner générés par les exonérations. Ce rapport a été annexé pour la 1^{ère} fois dans la LFI 2018 pour alerter le Législateur sur les coûts des exonérations.

Si le Ministère du Budget ne s'attèle pas à la mise en place d'une réglementation pour l'évaluation du coût des exonérations et sa communication au Parlement, la porte reste juridiquement ouverte pour des pertes de recettes pour l'Etat.

d. Des limites au regard de l'élaboration des prévisions de recettes

Une gestion optimale de la fiscalité nécessite une obligation de transparence, une implication des parties prenantes et une claire répartition des rôles des différents acteurs.

Pendant la période sous revue, la DGI, la Direction du Budget et la Direction de l'Economie effectuent les prévisions de recettes fiscales dans les lois de finances.

Dans la pratique, le MEFI a créé un comité de cadrage macroéconomique dont le Directeur de la DGI est membre. Mais l'arrêté N°2019-027/PR/MEFI du 21 janvier 2019 ne clarifie pas le rôle de chaque membre. Il n'est pas suivi d'instruction sur la procédure applicable aux prévisions. La DGI, membre de ce comité ne tient pas de données statistiques nécessaires à une prévision de qualité.

En outre, la Cour constate que les textes encadrant la gestion des impôts offrent peu d'espace à l'implication des Parties Prenantes Externes dans la préparation des réformes fiscales et le suivi de leur mise en œuvre.

En effet, en matière de réformes fiscales, le processus est principalement basé sur des discussions au Ministère du Budget. Le secteur privé est sollicité à travers la CCD avec l'organisation de rencontres de concertation qui restent cependant peu propices au suivi (absence de compte rendu, manque de régularité dans les réunions...).

Le seul suivi de la politique fiscale réalisé est le fait du cabinet du ministère du budget sous la forme d'évaluation de l'impact de nouvelles mesures fiscales, notamment pour les années post ANF **(2015-2018, bilan des mesures fiscales : RELF 2017 et 2018)**

En pratique, les conditions d'une implication effective des PPE ne sont pas réunies.

Par ailleurs, les prévisions de recettes sont limitées à la préparation de la loi de finances et sont tributaires de l'assistance du Fonds Monétaire International

1.2. La gestion des ressources humaines

La performance de la DGI en matière de gestion des recettes fiscales est affectée par deux limites : un processus de recrutement et d'affectation de personnels qui dépasse son pouvoir et une politique de perfectionnement du personnel non organisée.

a. Un processus de recrutement et d'affectation en dehors de la DGI

Le personnel opérationnel de la DGI est régi par le droit de la Fonction publique, notamment les dispositions de la Loi 48 et du Décret N° 89-062/PRE relatifs au statut général et aux statuts particuliers des fonctionnaires.

Conformément aux dispositions du décret N° 89-062/PRE, le personnel opérationnel de la DGI ne dispose pas d'un statut spécifique. En effet, les inspecteurs et contrôleurs des impôts appartiennent à un corps commun avec leurs homologues du Trésor.

Ainsi, le personnel opérationnel de la DGI est géré à la Direction des Ressources Humaines du Ministère du Budget. La DGI ne dispose pas des dossiers de son personnel. De plus, la DGI ne dispose pas d'un cadre de compétence et ne connaît pas clairement ses besoins en RH.

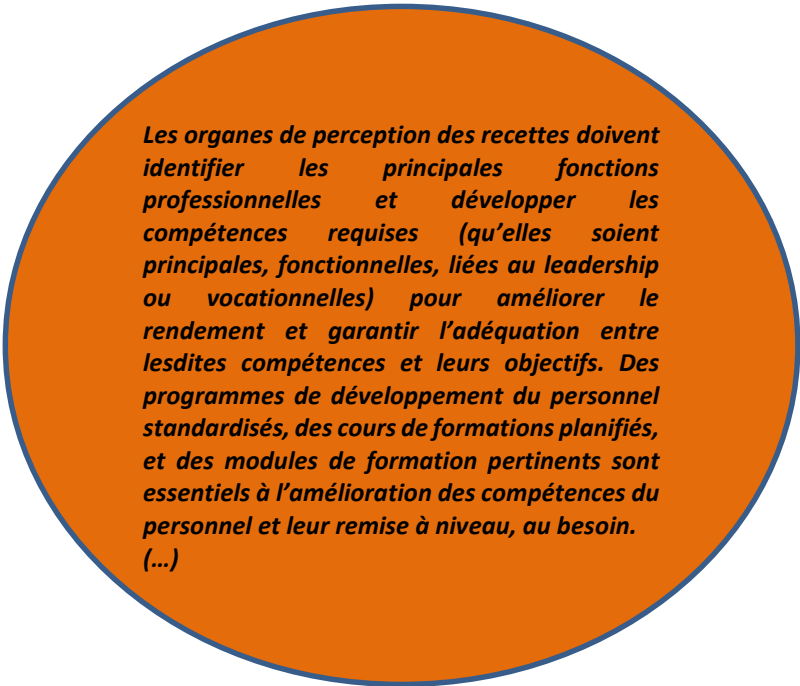
b. Un perfectionnement du personnel non organisé

En l'absence de pouvoirs en matière de recrutement, l'alternative est dans la formation du personnel mis à disposition.

A cet égard, les bonnes pratiques en matière de gestion fiscale (voir encadré supra), préconisent que l'administration fiscale organise le perfectionnement des compétences de son personnel en fonction de ses besoins et de ses missions.

De même, depuis 2017, la loi 222 portant code de déontologie des Agents publics prévoit l'élaboration de programmes de formation et *la réalisation d'actions régulières de mise à niveau des connaissances et de recyclage, ainsi que (...), une ligne budgétaire consacrée à la formation au sein de chaque ministère et établissement public. (Article 35)*

La Cour a conduit une enquête en s'appuyant sur les pratiques préconisées par ATAF ci-dessous afin de s'assurer de l'existence d'une politique de formation de l'administration fiscale.



*Les organes de perception des recettes doivent identifier les principales fonctions professionnelles et développer les compétences requises (qu'elles soient principales, fonctionnelles, liées au leadership ou vocationnelles) pour améliorer le rendement et garantir l'adéquation entre lesdites compétences et leurs objectifs. Des programmes de développement du personnel standardisés, des cours de formations planifiés, et des modules de formation pertinents sont essentiels à l'amélioration des compétences du personnel et leur remise à niveau, au besoin.
(...)*

*Extrait ATO - ATAF_2017,
Chapitre 8 : Ressources
Humaines dans l'administration
fiscale, Page 173*

La Cour a constaté qu'il n'existe pas de politique de formation à la DGI malgré les sessions de formation organisées pour le personnel et la participation à plusieurs séminaires internationaux.

En effet, ces formations ne sont pas adossées à un programme cohérent décliné en plan.

En outre, à l'exception de l'année 2019, il n'existe aucune donnée statistique sur les activités de formation, ce qui ne favorise pas la connaissance des compétences acquises et à acquérir.

La Cour regrette le faible environnement de contrôle, la faible organisation du service GRH et l'absence de statistiques sur les formations effectuées.

Recommandations de la Cour sur le cadre juridique et la gestion des ressources humaines de la DGI :

1. Le ministère du budget devrait formaliser par des textes adéquats, l'organisation de la Direction Générale des Impôts, qui prévoient une unité de réflexion fiscale, un service des dépenses fiscales, un département en charge de la communication, ainsi qu'une clarification des rôles et responsabilités.
2. Le ministère du budget devrait entreprendre la mise à jour de la législation fiscale de sorte à homogénéiser le traitement des dépenses fiscales et les responsabilités liées à ces dérogations. Ces dispositions devraient comporter des mesures de coordination entre les différentes entités publiques en charge de ces avantages, mais aussi des dispositions contraignantes pour la communication de ces informations aux autorités nationales.
3. Les préparations des prévisions des recettes fiscales devraient suivre un processus formalisé en coordination avec la cellule de réflexion, et le comité du cadrage macroéconomique, prévu par l'arrêté N°2019-027/PR/MEFI du 21 janvier 2019.
4. L'implication des Parties Prenantes Externes devrait être améliorée dans les processus de préparation des réformes fiscales par l'élargissement du comité créé par les assises nationales fiscales de 2015, y compris aux acteurs salariés mais aussi aux groupes issus de la société civile ;
5. La Cour estime que la DGI doit élaborer une stratégie de gestion de ressources humaines en tenant compte du périmètre de ses pouvoirs afin de disposer d'une base documentée de dialogue avec le ministère du budget, notamment en déterminant ses besoins en compétences.
6. La Cour recommande au Directeur Général des Impôts d'élaborer un programme de formation pour l'ensemble de son personnel cohérent avec ses besoins en compétences.

2. Un processus de gestion fiscale faiblement maîtrisé

2.1. Le défi de la maîtrise des risques

La Cour a examiné le dispositif de gestion des risques en place à la DGI à la lumière des critères du référentiel COSO.

L'examen de la gestion des risques a porté sur l'environnement du contrôle interne, les mécanismes de contrôle et le système d'information.

a. Les faiblesses de l'environnement de contrôle

Le cadre juridique de la DGI ne facilite pas la gestion optimale des recettes fiscales, et l'administration fiscale peine à mettre en pratique des principes essentiels à l'environnement de contrôle interne, notamment l'intégrité et les valeurs éthiques de l'organisation : une charte de valeurs et d'intégrité n'est pas mise en œuvre.

De plus, en 2004, le décret N°2004-0085/PR/MEFPP modifiant le décret N°99/PR/MEFPP retire la responsabilité du recouvrement fiscal du Trésorier Payeur National au profit du sous-directeur du recouvrement de la DGI. Cette situation engendre une confusion dans la reddition des comptes puisque la loi 107 relative aux Loi des Finances et le décret 0012-2001, portant règlement général de la Comptabilité Publique sont en vigueur.

Bien que l'article 22 de la Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget confère à la DGI la mission de définir les stratégies de développement de l'assiette fiscale et d'amélioration des recettes, elle ne procède pas à une évaluation globale des risques. Elle ne dispose pas, non plus, d'un plan stratégique.

Réponse de la DGI

La situation actuelle fait réfléchir et d'ailleurs la cour des comptes et le ministère du budget ont convenu d'une relecture de ce décret sur lequel s'appuie la réforme de 2004. Un comité de réflexion commun devait être mis en place.

*Par ailleurs, il serait judicieux de formuler les besoins en personnel
Les besoins en formations réalistes et cohérentes avec les missions de la DGI*

Conformément au code général des impôts, le processus de gestion des recettes fiscales comprend six opérations :

- Immatriculation ;
- Assiette ;
- Encaissement/paiement ;
- Vérification/contrôle ;
- Recouvrement ;
- Gestion documentaire/comptabilité/reddition des comptes.

La Cour a constaté des efforts dans l'immatriculation, le recouvrement, le contrôle du respect de la réglementation applicable aux impôts sur les plus-values.

En revanche, les mesures de contrôle de la détermination de l'assiette, le renseignement des formulaires en matière d'ITS, le contrôle des exonérations, le renseignement des informations complémentaires sur les formulaires établis pour l'ITS présentent des failles qui exposent à des risques réels.

La formalisation des contrôles, et leur caractère systématique ne sont pas vérifiés et la documentation de ces contrôles n'est pas assurée.

c. Un système d'information prometteur

Selon le modèle COSO², un système d'information doit être un bon relai pour le fonctionnement de toutes les composantes du contrôle interne grâce à la qualité des informations produites.

Pour satisfaire à cette exigence et dans le souci de disposer d'une application informatique adaptée, la DGI est sur un chantier de remplacement de son application AGIR.

Le nouveau système envisage de répondre aux exigences normatives. Le projet est participatif au vu des notes de service N°575 et N°622 des 28 novembre et 30 décembre 2018. 498 exigences fonctionnelles de la DGI et 63 exigences techniques du système sont validées pour une prise en compte dans la nouvelle application.

Toutefois, compte tenu de l'absence de cellule de réflexion fiscale et de l'organisation fragile de la DGI, celle-ci n'a pas de stratégie globale de gestion des risques avant le basculement dans la nouvelle application.

² COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

La DGI doit élaborer une stratégie globale de gestion des risques tenant compte des lacunes décelées dans le système de contrôle interne et des meilleures pratiques.

2.2. Les faiblesses du processus de gestion fiscale

a. L'existence d'espaces de progression

i. Une base de données dont les perspectives seront déterminantes

L'existence de données exhaustives sur les contribuables, l'élargissement de l'assiette et les contrôles fiscaux s'appuient nécessairement sur une base de données fiable.

La mise en place d'une bonne base de données est une obligation liée à la mission de la DGI qui doit identifier et immatriculer les contribuables.

Dans le but d'améliorer le climat des affaires, le Gouvernement a mis en place, depuis 2013, le Guichet Unique au sein de l'ANPI. La DGI y est présente en même temps que plusieurs entités publiques concourant au processus de création d'entreprise.

Enfin, les sociétés installées en zone franche sont immatriculées par l'APZFD.

Toute entreprise a l'obligation de s'immatriculer. La DGI est tenue de fournir une attestation d'immatriculation à tout contribuable à jour de ses obligations fiscales

Il n'y a pas de dérogation à l'immatriculation et des sanctions sont prévues pour les contrevenants aux règles d'immatriculation.

A cet égard, il existe une Base de données des contribuables tenue par la DGI grâce à l'application AGIR.

Selon le TADAT, les bonnes pratiques en termes de gestion de registre des contribuables recommandent : une identification complète du contribuable et une application informatique adéquate. Sur ce plan, la base de données de la DGI contient des doublons anciens en cours d'apurement selon une procédure d'identification et de gestion documentée sans être appliquée de manière systématique.

En outre, les informations relatives aux contribuables disponibles dans les autres administrations concernées (DGDDI, CNSS...) doivent être croisées pour la maîtrise de l'assiette fiscale.

Enfin, au vu du cahier des charges du nouveau système, la DGI a prévu la détection de tous les doublons de NIF dans le nouveau système de gestion à mettre en place en remplacement d'AGIR. Cependant, la Cour s'interroge, sur le traitement prévu pour gérer les doublons lors de la migration de la Base de données vers le nouveau SIG.

Réponse de la DGI

Le problème actuel de la base de données se situe au niveau de management de projet dans le cadre du SICTAS. Puisqu'un nouveau système est prévu pour remplacer AGIR. Tant que les difficultés liées à la mise en œuvre du nouveau système ne seront pas résolues, nous ne pourrons dépasser les faiblesses précédemment identifiées.

ii. Une base de contribuables à élargir avec l'intégration du secteur informel

Les plans nationaux de développement (SCAPE et Djibouti ICI) insistent sur une attention particulière de l'administration au secteur informel qui compte environ 4500 entreprises sur 8000 dans le secteur privé. En effet, c'est un secteur important de l'économie non formelle, difficile à soumettre à l'impôt malgré un potentiel fiscal non négligeable.

La Cour observe qu'il existe un décalage avec la SCAPE et Djibouti ICI sur l'appréhension de l'élargissement de l'assiette fiscale par la DGI. En effet, si des démarches de la DGI sont relevées par la Cour dans l'identification de contribuables non enregistrés (intentionnellement ou non) il est vivement souhaitable d'élargir la réflexion puis les démarches vers une intégration des contribuables du secteur informel, qui représentent selon les chiffres de l'EDESIC 2015-2016, une valeur ajoutée de plus 60 milliards de DJF en 2015.

b. Des procédures de gestion fiscale perfectibles

La gestion des impôts directs repose sur des règles applicables à l'assiette, au contrôle et au recouvrement.

Sur un échantillon de paiements par les contribuables au titre des principaux impôts entre 2016 et 2018, la Cour a fait les constats suivants :

- L'ITS est globalement bien liquidé. Mais les Etablissements Publics ne produisent pas les déclarations. A Djibouti Télécom, les mêmes salaires sont parfois imposés différemment ;
- Il n'y a pas d'assurance sur l'exactitude du montant de l'IBP car les comptes de résultat sont produits sans détails sur les charges déductibles. Pour insuffisance d'informations, des écarts existent également entre les déclarations et les montants payés. Les contribuables dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20.000.000 sont correctement affectés au régime réel ;
- Pour la CFPB, avec des déclarations des revenus fonciers incomplètes, sans indication du montant mensuel perçu par le locataire ni du NIF, sans état des totaux des biens, il n'y a pas d'assurance sur l'exactitude de l'imposition.

Réponse de la DGI

Une des solutions possibles sur laquelle nous sommes en train de réfléchir est la mise place de contrat de performance entre le service gestionnaire et la hiérarchie.

Ceci implique un certain nombre de préalables : la définition de diligences claires à mettre en œuvre et des objectifs mesurables à atteindre...

c. Une sous-direction du contrôle fiscale aux moyens limités

L'exercice de la mission de la Sous-direction du Contrôle Fiscal (SDCF) est handicapé par deux contraintes : une contrainte institutionnelle et une contrainte en ressources humaines.

Si le CGI organise le contrôle en disposant sur les droits des assujettis et ceux des contrôleurs, la mission de la SDCF n'est pas explicitée par les textes en raison de l'absence d'un décret d'application de la loi 99/AN/20/8ème L modifiant la Loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget.

À cette lacune du cadre juridique, s'ajoute l'absence de manuel ou de guide de la SDCF qui oriente le personnel opérationnel dans l'exécution de ses missions.

Au plan des ressources humaines, malgré une légère augmentation du nombre en 2020, il apparaît que le personnel est loin d'être suffisant compte tenu de la taille du portefeuille de contribuables de la DGI. De plus, la motivation du personnel reste faible en raison du non-

paiement des primes sur pénalité pendant la période sous revue. Ces primes sont prévues par l'article 266 du CGI.

Le tableau qui suit présente le ratio des effectifs de la SDCF/périmètre fiscal et permet d'apprécier la charge de travail par agent de contrôle.

Ratios du Personnel de contrôle fiscal rapporté au périmètre fiscal

<u>Ratios</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>
Personnel / Contrôleur	NC	30,6	38,6	29,0	22,7
Nombre de contribuables / auditeur	NC	3059	3472	3413	2389
Contrôles fiscaux / auditeur	NC	NC	NC	NC	1,273

Recommandations de la Cour des comptes sur le processus de gestion fiscale

1. La Direction des Impôts devrait élaborer un guide fiscal sur la base des procédures du CGI à l'intention du personnel de la DGI, chaque impôt étant traité selon le canevas conçu de ce guide. Ce guide devra être validé par arrêté du Ministère de Budget. Il permettrait non seulement un suivi des mesures de contrôle interne dans les processus de gestion, de contrôle, de recouvrement..., mais devrait également favoriser la reddition des comptes et l'intégration par la formation des nouvelles recrues.
2. La DGI devra élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour la gestion des anciens doublons d'AGIR lors du basculement dans le nouveau système.
3. La DGI et le Ministère du Budget doivent exploiter les études existantes sur le secteur informel de Djibouti pour élargir la base des contribuables.
4. La DGI devrait rendre opérationnel, au plus tôt, le service d'inspection interne.
5. La direction devra élaborer et rendre utilisables des guides internes et des manuels de procédures permettant au personnel chargé du contrôle de se les approprier au quotidien.
6. La DGI devrait mener la réflexion stratégique nécessaire de manière à renforcer la SDCF. Cette réflexion devrait tenir compte des risques liés à la fonction de contrôle que requiert le système fiscal déclaratif dans lequel évolue la DGI.
7. La direction de la DGI devrait évaluer les capacités de la SDCF à conduire les contrôles fiscaux qui lui incombent, en particulier, en ressources humaines et en méthodologie.

CONCLUSION

L'audit de la gestion des recettes fiscales directes par la DGI montre que le cadre institutionnel de cette gestion reste en décalage avec la Politique Nationale de Développement, mais aussi que la structure de l'Administration Fiscale est faiblement préparée aux défis qui lui font face dans le cadre des ambitions de développement affichées par la République de Djibouti.

Cette limite du cadre juridique s'accompagne de carences dans le processus de la gestion fiscale.

L'environnement de la gestion des recettes fiscales directes offre peu d'autonomie à la DGI, en raison de son statut (Direction du Ministère du budget).

Il reste cependant des marges d'amélioration non négligeables à la portée de l'administration fiscale, en particulier dans les domaines de la maîtrise des risques, du contrôle interne des opérations dont elle a la charge, notamment par la mise en place de procédures standardisées de traitement des impôts. Elle peut également s'atteler à améliorer sensiblement le suivi, l'évaluation ainsi que la gestion des coûts et des pertes fiscales

Le recrutement et le perfectionnement du personnel de la DGI est un domaine tout aussi important dans lequel l'Administration Fiscale de Djibouti dispose d'un espace pour les recrutements et la formation de son personnel.

CHAPITRE IV : SYNTHÈSE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

Pour prendre en charge les attributions juridictionnelles qu'elle tient de son mandat, la Cour des Comptes a déployé des efforts, avec l'appui des autorités, pour faire régulariser la situation des agents comptables et relancer la production des comptes des établissements et entreprises du secteur public.

La présente synthèse porte sur la publication des travaux effectués à cet effet. Les arrêts rendus dans ce cadre sont un levier de sensibilisation et de responsabilisation des agents chargés du maniement des deniers publics et de leur hiérarchie.

Elle met l'accent sur la clarification des éléments constitutifs de la responsabilité des comptables publics devant la Cour des comptes, lorsqu'ils ne sont pas nommés dans les formes requises.

La mise en jeu de la responsabilité des comptables exerçant irrégulièrement et les jugements rendus par la Cour à leur égard participent à la promotion juridictionnelle des exigences légales requises pour l'exercice de la fonction de comptable public. En conséquence, ils contribuent au renforcement des principes et des valeurs de la bonne gouvernance dans l'exécution des finances publiques.

Les paragraphes qui suivent rendent compte de la procédure de gestion de fait qui a été mise en œuvre à l'encontre des agents comptables en fonction sans acte de nomination régulière.

Quinze (15) arrêts de déclaration de gestion de fait ont, ainsi, été rendus par la Cour en janvier 2021.

La présente synthèse rend compte des décisions prises et de leur motivation.

Section I : La compétence de la Cour des Comptes

1. Compétence de droit

L'article 30 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes dispose ; « La Cour des Comptes juge également les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ».

2. Compétence de la Chambre des établissements et entreprises publics

L'article 20 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes dispose : « La chambre des établissements et entreprises publics est compétente pour le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics, des entreprises ou sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la majorité du capital social (...).

Ainsi, la Cour est compétente. La procédure relève de la Chambre des établissements et entreprises publics .

Section II : La procédure de gestion de fait devant la Cour

1. Autorités habilitées à saisir la Cour en vertu de l'article 58 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes

- le Ministre de tutelle de l'entité concernée par la gestion de fait ;
- le représentant légal de l'organisme public dont les deniers ont été indûment maniés ;
- le Procureur Général près la Cour des Comptes.

En l'espèce, c'est le Procureur Général près la Cour des Comptes qui a saisi la juridiction par un réquisitoire.

2. Le déroulement de la procédure

- ✚ C'est une procédure écrite et contradictoire conformément à l'article 21 de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- ✚ Le Premier Président de la Cour des Comptes, après réception du réquisitoire introduit par le Procureur Général, transmet le dossier au Président de la Chambre compétente, en l'espèce la Chambre EEP ;
- ✚ Le Président de la Chambre EEP prend une ordonnance pour désigner un magistrat chargé d'instruire l'affaire et d'en faire un rapport à soumettre à la Chambre ;
- ✚ Ce rapport dit « rapport à fin d'arrêt » propose à la Chambre de prendre un arrêt qui est
 - définitif s'il conclut à un non-lieu ;
 - provisoire s'il conclut à une déclaration de gestion de fait.
- ✚ Si la Chambre a adopté un arrêt de déclaration de gestion de fait, cet arrêt provisoire est notifié au mis en cause pour réponse dans le délai imparti ;
- ✚ A réception des réponses du mis en cause dans le délai imparti, la Chambre statue par un arrêt définitif :
 - de déclaration de gestion de fait, si les réponses reçues ne sont pas suffisantes pour infirmer l'existence d'un manquement indu des deniers ; dans cette hypothèse, la Cour fait injonction au concerné de produire ses comptes ;
 - de non-lieu si les réponses établissent l'inexistence d'un manquement indu des deniers.

L'arrêt définitif qui a déclaré que la personne mise en cause a effectivement agi comme un comptable de fait clôt la première phase de la procédure. En effet, pour rappel, l'article 30 de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes dispose : « La Cour des Comptes juge également les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ». Ce texte montre clairement qu'il y a deux phases dans cette procédure :

- une première phase pour déclarer qu'il y a une gestion de fait ;
- une deuxième phase qui n'est envisageable que si la première phase a abouti à une déclaration définitive de l'existence d'une gestion de fait.

Cette deuxième phase est sans objet lorsque la première a conclu à l'inexistence d'une gestion de fait.

Les faits déferés à la Cour par le réquisitoire du Procureur Général ont été instruits et jugés à la lumière des dispositions légales et réglementaires qui encadrent l'exercice de la fonction de comptable public.

La forme réglementaire requise pour la nomination d'un comptable public

La Cour a d'abord rappelé le fondement légal de l'interdiction formelle faite à toute personne qui n'a pas la qualité de comptable public de s'immiscer dans des opérations qui relèvent de la compétence exclusive d'un comptable public. En effet, l'article 81 de la loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes dispose : « Les sanctions prononcées pour les infractions ci-dessus énumérées ne pourront se cumuler que dans la limite du maximum applicable en vertu de l'article 79 ci-dessus ».

Un comptable de fait est une personne qui exécute des opérations ou qui prend des actes relevant d'un comptable public alors qu'il n'a pas reçu, à cet effet, une habilitation donnée par l'autorité compétente.

Les autorités compétentes pour la nomination des comptables publics :

- le Président de la République
 - par arrêté sur proposition du Ministre chargé des finances lorsqu'il s'agit d'un comptable de l'Etat ou d'une collectivité locale (territoriale) conformément à l'article 15 du décret N°2001-0012/PR/MEDPCP du 15 janvier 2001 ;
 - par décret en conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des finances lorsqu'il s'agit d'un agent comptable des établissements et entreprises publics.
- le Trésorier Payeur National lorsqu'il s'agit d'un comptable intérimaire des entreprises et établissements publics.

Les irrégularités principalement à l'origine de la situation de comptables de fait sont les suivantes :

- plusieurs comptables sont nommés par note de service ministérielle en lieu et place d'un décret en conseil des ministres ;
- la nomination de certains comptables par note de service a été régularisée par décret dont l'effet n'a pas couvert toute la période d'exercice irrégulier de la fonction.

Par ailleurs, plusieurs comptables n'ont pas satisfait aux formalités de cautionnement et de prestation de serment requises pour leur entrée en fonction.

Les entités concernées sont :

1. Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS) ;
2. Institut Supérieur des Sciences de la Santé (ISSS) ;
3. Centre de Recherches, d'Information et de Production de l'Education Nationale (CRIPEN) ;
4. Office Djiboutien de Développement et de l'Energie Géothermique (ODDEG) ;
5. Agence Nationale des Systèmes d'Information de l'Etat (ANSIE) ;
6. Poste de Djibouti ;
7. Cimenterie d'Ali-Sabieh ;
8. Office Djiboutien de la Propriété Industrielle (ODPIC) ;
9. Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) ;
10. Hôpital Régional d'Ali-Sabieh ;
11. Centre de Formation des Enseignants de l'Enseignement Fondamental (CFEEF) ;
12. Agence Djiboutienne des Routes (ADR) ;
13. Laboratoire Central du Bâtiment et de l'Equipement (LCBE) ;
14. Radio Télévision de Djibouti (RTD) ;
15. Office Djiboutien des Droits d'Auteur et de Droit Voisin (ODDA).

Les périodes concernées par ces gestions de fait, introduites par le réquisitoire du procureur général en date de novembre 2018 courent principalement pour compter de 2013. Le décret N°2020-247/PR/MB en date du 28 septembre 2020 a marqué la fin de cette période de nomination irrégulière.

Section III : Les décisions de la Cour

La Cour a déclaré les comptables concernés, comptables de fait pour la période d'exercice sans nomination régulière. Elle a enjoint aux comptables de produire le compte de toutes les opérations effectuées durant l'exercice irrégulier de la fonction de comptable.

La Cour a pris en compte comme une circonstance atténuante la situation presque générale d'une nomination irrégulière qui ne peut être imputée aux seuls agents comptables.

Recommandation de la Cour :

1. La Cour recommande fermement aux autorités budgétaires de mettre fin à la procédure de nomination des agents comptables par note de service.

Rappel du contexte des procédures de gestion de fait

Dans le cadre de sa réflexion pour la reprise de l'activité juridictionnelle, la Cour a procédé à un examen attentif des contraintes qui plombent l'exercice de cette compétence cardinale. Ainsi, les résultats de l'étude menée sur l'environnement de contrôle de la fonction du comptable public ont dressé un état assez préoccupant des conditions de protection des deniers publics liées à la situation des comptables publics, notamment :

- le non-respect du cadre réglementaire régissant le processus de nomination, d'installation et d'accès à la qualité du comptable public ;
- une entrave majeure au mandat de la Cour du fait de la persistance de manquements et insuffisances substantiels dans la reddition des comptes annuels des établissements publics et entreprises publics.

Pour mettre fin à cette situation dont la gravité perdure depuis longtemps et prendre en charge l'étendue de ses compétences, la Cour des comptes a considéré que l'ouverture de procédures de gestion de fait à l'encontre de tous les comptables publics en situation irrégulière pour l'exercice de la fonction est une des étapes incontournables de la relance de sa mission de juge des comptes et de son exercice effectif et exhaustif.

TEXTES RELATIFS A LA GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLIQUES.

TEXTES ABROGES

1. Loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics ;
2. Loi N°12/AN/98/4ème L du 11 mars 1998 portant réforme des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics à caractère industriel et commercial ;
3. Décret N°99-0078/PR/MFEN du 8 juin 1999 pris pour l'application de la loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 ;
4. Décret N° 99-0077 PR/MFEN du 8 juin 1999 pris pour l'application de la loi 12/AN/98 4ème L du 11 mars 1998 ;

TEXTES PROMULGUES EN 2019

1. Loi n°55/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises Publiques (JO 2019-14)
2. Loi n°56/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements Publics Administratifs (JO 2019-14)

Les Lois promulguées en 2019 ont fixé à l'ensemble des entités de ce secteur des délais de mise en conformité de leurs statuts aux nouveaux textes. Ce délai était fixé au 31 décembre 2019 pour les établissements publics administratifs. Il était de 11 mois à partir de l'entrée en vigueur pour les entreprises publiques qui relèvent de la Loi n°56/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019, soit le 23 juin 2020.

Toutefois, ces textes ne sont pas mis en application.

DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS

L'article 74 de la Loi 140 précise que : *Le Premier Président de la Cour« (...) informe, par voie de référé, le Président de la République, le Premier Ministre, les ministres intéressés, les dirigeants des organismes contrôlés, les autorités de tutelle, et leur demande de faire connaître à la Cour, les mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés. Dans chaque ministère, un haut fonctionnaire ayant au moins le rang de directeur d'administration centrale et dont la désignation est notifiée à la Cour, est chargé de veiller à la suite donnée aux référés.*

Les recommandations relatives au cadre institutionnel et organisationnel de la gestion du budget de l'Etat ont porté, en particulier, sur la production de l'information, la reddition des comptes publics, les causes des faiblesses dans la reddition des comptes, la gestion de la dette publique, la présentation des documents budgétaires, les insuffisances dans la gestion des recettes et des dépenses.

La Cour a organisé plusieurs réunions de suivi de ses recommandations avec les hauts responsables du Ministère du Budget désignés par le Ministre.

Les résultats de ce suivi des recommandations indiquent qu'en 2020, la plupart des recommandations de la Cour restent pendantes. Celles-ci font l'objet du tableau I « tableau de suivi des recommandations (sources RELF 2016) ».

Force est de constater que cet état n'a pas connu d'avancement significatif. C'est pourquoi la Cour reprend ci-après le tableau de recommandations dressé à l'occasion du contrôle du RELF des années 2016-2017.

Par ailleurs, une série de nouvelles recommandations résulte de ce rapport, notamment sur la gestion de recettes directes par la DGI. Elles sont reprises dans le tableau II suivant.

Tableau I- Suivi des recommandations (sources RELF 2016)

	Observations RELFs 2016/2017	Recommandations
<i>Faiblesses liées à la production de l'information comptable et budgétaire</i>		
Absence du compte général de l'administration des finances (Page 23)	La Cour n'a pas disposé des Comptes de l'administration des Finances pour l'année 2016. Ce Compte est établi sur la base du compte du trésor et du compte de l'ordonnateur du Budget	Elaborer le Compte Administratif de l'Ordonnateur du Budget de l'Etat et le déposer au Greffe de la Cour des Comptes (<i>art 138 du décret portant règlement général de la comptabilité publique, articles 101 et suivant L 140</i>). <i>Compté élaboré par le Ministre.</i>
Absence du compte administratif de l'ordonnateur (Page 25)	La Direction de l'exécution budgétaire, exerce les fonctions d'ordonnateur subdélégué du budget de l'Etat et, à ce titre, elle doit déposer le compte administratif de l'ordonnateur à la Cour des comptes au plus tard au 31 mars.	l'ordonnateur subdélégué devrait fournir les comptes dans les formes et les délais requis par la Loi (L140, article 100 et suivants)
Elaboration tardive de la loi de règlement	La Cour a reçu la loi de règlement de l'année 2016 en Aout 2017, or la Loi fixe la date de dépôts au 31 mars,	Mettre en place un acte formel pour clarifier la procédure, le calendrier, les responsabilités des acteurs de l'exécution du budget depuis l'élaboration du Budget de l'Etat à l'approbation de la loi de règlement par le parlement ;(des Instructions/Notes Ministérielles/Manuel de procédures)
La comptabilité des administrateurs des crédits, (ensemble des Ministères sectoriels) (Page 26)	La Comptabilité administrative tenue par les administrateurs des crédits peut être utile pour suppléer les informations non disponibles dans la comptabilité de l'ordonnateur. Le Ministère du Budget ne demande pas ces informations aux administrateurs de crédit et ne les accompagne pas à rendre des comptes.	Organiser des actions de sensibilisation sur les formes et les délais de production de l'information financière à l'adresse des administrateurs de crédits notamment
		Envisager la possibilité de produire l'information comptable, financière et budgétaire dans une périodicité plus courte que l'année.
Les causes des faiblesses dans la production de l'information comptable et budgétaire (Page 27)	Absence de Manuel de procédures et d'instructions du Ministère clarifiant le rôle et la responsabilité des acteurs pour une meilleure prise en charge de la reddition des comptes	Mettre en place un dispositif de contrôle interne efficace dans les plus brefs délais.
	Absence d'un dispositif de contrôle interne	
	Absence d'un organe de contrôle interne opérationnel	Rendre opérationnel un organe de contrôle interne et le doter d'un cahier de charge précis.
<i>Comptabilité du Trésor</i>		
Concernant les Comptes du Trésor	Les Comptes fournis par le Directeur de la Trésorerie Générale ne respectent pas le formalisme légal. Ils ne sont pas signés et ne sont pas déposés par le Comptable Principal de l'Etat. ils sont incomplets au regard du plan comptable de l'Etat objet du décret 201-0224.	Entreprendre des mesures urgentes pour améliorer sensiblement la comptabilité de la Trésorerie Générale.
concernant la comptabilité des financements extérieurs	La comptabilité des financements extérieurs échappe au Trésor Public (Page 32).	Tenir une comptabilité conforme aux dispositions légales et réglementaires, clôturer les comptes à la fin de l'exercice budgétaire et déposer les comptes dans les formes et les délais requis à la Cour.

	Ils ne figurent pas dans les opérations des comptes du comptable principal de l'Etat	Retracer les financements extérieurs dans la comptabilité de la Trésorerie Générale.
	Les garanties d'emprunt ne sont pas incluses dans la loi de finances	Faire tenir une comptabilité exhaustive de l'endettement global de l'Etat en vue de renseigner la loi de règlement en conséquence, y compris les prêts garantis par l'Etat
les comptes spéciaux du trésor	La comptabilité des comptes spéciaux n'est pas suivie par le Trésor (Page 39).	Entreprendre un inventaire des comptes spéciaux du trésor et de les transcrire dans la comptabilité du trésor ;
la détermination du résultat budgétaire à partir des comptes du trésor	la détermination du résultat budgétaire à partir des comptes du trésor est rendu impossible du fait du non établissement des trois types de résultats nécessaires	prendre des dispositions utiles pour remédier à cette lacune.
	· <i>Le résultat d'exécution des lois de finances ;</i>	
	· <i>Le résultat de type patrimonial ;</i>	
	· <i>Le découvert du trésor.</i>	
Insuffisances dans la présentation du solde budgétaire et de l'élaboration de la loi de règlement (Page 40)	Le résultat déterminé par le projet de loi de règlement n'est qu'une étape et reste donc non exhaustif. Le solde budgétaire arrêté ne comprend que le solde du budget général. Il ne comprend pas le solde des budgets annexes, ainsi que les résultats des comptes spéciaux du trésor. Ceci remet en cause le caractère exhaustif et sincère du solde budgétaire proposé par le projet de loi de règlement	Elaborer et présenter au parlement des Loi des Finances exhaustives conformes aux dispositions de l'article 32 alinéas 2 de la Loi 107 relative aux Lois des Finances en ce sens que le Budget de l'Etat doit contenir (i) le budget général, (ii) les opérations des budgets annexes et (iii) les opérations des comptes spéciaux du Trésor ;
	Le projet de loi de règlement n'explique pas les sources de financement du déficit budgétaire ;	Décliner les sources de financement du déficit.
Insuffisances dans la gestion des recettes (Page 43)	Insuffisance de suivi des restes à recouvrer (RAR) et risque de prescription	Tenir une comptabilité nominative des RAR et en faire l'inventaire en fin d'année.
		Faire rapport sur les diligences entreprises et les risques de non-recouvrement ou de non-valeur.
		Engager les diligences nécessaires pour recouvrer les RAR cumulés au 31-12-2016.
Insuffisances dans la gestion des dépenses du personnel (Page 48)	La non-maitrise du fichier unique alimenté uniquement par le seul Ministère du Travail chargé de la réforme administrative.	Prendre des notes/instructions manuel de procédures pour clarifier les responsabilités.
Insuffisances dans la gestion des dépenses de biens et services (Page 54)	Des Virements de crédits non supportés par un acte réglementaire	Annexer au projet de loi de règlement et au compte administratif les justificatifs des dépassements et les autorisations y afférents.
	La non-mise à jour de la nomenclature (voir réponse)	Observer la nouvelle nomenclature pour faciliter la lecture du budget et se prémunir contre l'incohérence des chiffres consolidés.

Tableau II- synthèse des recommandations audit de performance de la DGI

Observations gestion de recettes/DGI	Recommandations
Sur le cadre juridique et la gestion de ressources humaines	
<p>a. Une réflexion fiscale encore embryonnaire,</p> <p>b. Des relations avec le contribuable à améliorer,</p> <p>c. Une insuffisance dans la coordination et de la transparence dans la gestion des exonérations fiscales,</p> <p>d. Des limites au regard de l'élaboration des prévisions de recettes,</p> <p>e. La gestion des ressources humaines en dehors de la DGI et un perfectionnement du personnel non organisé</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le ministère du budget devrait formaliser par des textes adéquats, l'organisation de la Direction Générale des Impôts, qui prévoient une unité de réflexion fiscale, un service des dépenses fiscales, un département en charge de la communication, ainsi qu'une clarification des rôles et responsabilités. 2. Le ministère du budget devrait entreprendre la mise à jour de la législation fiscale de sorte à homogénéiser le traitement des dépenses fiscales et les responsabilités liées à ces dérogations. Ces dispositions devraient comporter des mesures de coordination entre les différentes entités publiques en charge de ces avantages, mais aussi des dispositions contraignantes pour la communication de ces informations aux autorités nationales. 3. Les préparations des prévisions des recettes fiscales devraient suivre un processus formalisé en coordination avec la cellule de réflexion, et le comité du cadrage macroéconomique, prévu par l'arrêté N°2019-027/PR/MEFI du 21 janvier 2019. 4. L'implication des Parties Prenantes Externes devrait être améliorée dans les processus de préparation des réformes fiscales par l'élargissement du comité créé par les assises nationales fiscales de 2015, y compris aux acteurs salariés mais aussi aux groupes issus de la société civile ; 5. La Cour estime que la DGI doit élaborer une stratégie de gestion de ressources humaines en tenant compte du périmètre de ses pouvoirs afin de disposer d'une base documentée de dialogue avec le ministère du budget, notamment en déterminant ses besoins en compétences.

Sur le processus de la gestion fiscale	
<p>a. Un Défi de la maîtrise des risques,</p> <p>b. Des faiblesses de l'environnement de contrôle,</p> <p>c. Un suivi et des contrôles non systématiques,</p> <p>d. Un système d'information prometteur, mais qu'il convient de maîtriser,</p> <p>e. Des Faiblesses du processus de gestion fiscale,</p> <p>f. Une sous-direction du contrôle fiscale aux moyens limités</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Direction de la DGI devrait élaborer un guide fiscal sur la base des procédures du CGI à l'intention du personnel de la DGI, chaque impôt étant traité selon le canevas conçu de ce guide. Ce guide devra être validé par arrêté du Ministère de Budget. Il permettrait non seulement un suivi des mesures de contrôle interne dans les processus de gestion, de contrôle, de recouvrement..., mais devrait également favoriser la reddition des comptes, et l'intégration par la formation des nouvelles recrues. 2. La DGI devra élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour la gestion des anciens doublons d'AGIR lors du basculement dans le nouveau système. 3. La DGI et le Ministère du Budget doivent exploiter les études existantes sur le secteur informel de Djibouti pour élargir la base des contribuables. 4. La Cour recommande à la Direction de la DGI de rendre, au plus tôt le service d'inspection interne opérationnel. 5. La direction devra élaborer et rendre utilisables des guides internes et des manuels de procédures permettant au personnel chargé du contrôle de se les approprier au quotidien. 6. La DGI devrait mener la réflexion stratégique nécessaire de manière à renforcer la SDCF. Cette réflexion devrait tenir compte des risques liés à la fonction de contrôle que requiert le système fiscal déclaratif dans lequel évolue la DGI. 7. La direction de la DGI devrait évaluer les capacités de la SDCF à conduire les contrôles fiscaux qui lui incombent, en particulier, en ressources humaines et en méthodologie.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat pour l'année 2018 révèle que plusieurs observations formulées par la Cour sur l'exécution du budget 2016 sont encore en attente de prise en charge.

Des défis importants sont à prendre en charge pour améliorer la gestion financière de l'Etat et des autres organismes publics en vue d'assurer une mise en œuvre optimale des principes et des règles du droit financier public.

A ce titre, les initiatives de la stratégie de réforme des finances publiques ne peuvent omettre la mise à niveau de la comptabilité de l'Etat et des organismes publics, cette exigence étant un prérequis dans le contexte d'une évolution vers une comptabilité patrimoniale.

Ainsi émis par la Cour des Comptes réunie en Chambre de Conseil le 29 décembre 2024.

Où siégeaient :

Madame Ismahan Mahamoud Ibrahim,	Première Présidente, Président ;
Madame Fatouma Robleh Djama,	Présidente de Chambre, Membre ;
Monsieur Mohamed Mahamoud Hachi,	Président de Chambre et
	Rapporteur Général ;
Monsieur Omar Aden Fadan,	Secrétaire Général, Membre.

Etait absente et excusée : Madame Ilhan Houssein Waberi, Présidente de Chambre, Membre

Etait présente et a assisté aux débats, Madame Madiba Ismael Aouled, Procureur Général près la Cour des Comptes.

Et ont signé.

Le Secrétaire Général

Omar Aden Fadan



La Première Présidente

Ismahan Mahamoud Ibrahim





COUR DES COMPTES

Boulevard de la Republique B.P 3331 Tél - 21 35 77 75, Fax - 21 25 01 44
Email - ccdb-djibouti@intnet.dj Site Web - www.courdescomptes.dj