



**Cour Supérieure des Comptes
Et du Contentieux Administratif
CSCCA**



RAPPORT FINAL

Mars 2018

**RAPPORT SUR
LA SITUATION FINANCIÈRE DU PAYS ET
SUR L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES
PUBLIQUES
POUR L'EXERCICE 2015-2016
(RSFPEDP III)**

Table des Matières

RESUME EXECUTIF	10
PREMIERE PARTIE : CADRE GENERAL	15
I. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉLABORATION DU RSFPEDP	16
DEUXIEME PARTIE : LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 2015-16.....	20
II. LA SITUATION MACROECONOMIQUE EN 2015-16.....	21
2.1. <i>L'environnement économique international.....</i>	<i>21</i>
2.2. <i>La situation économique d'Haïti en 2016.....</i>	<i>22</i>
III. LA MISE EN ŒUVRE DU PTI.....	23
3.1. <i>La performance du PTI.....</i>	<i>26</i>
3.2. <i>Evaluation des résultats visés par le PTI.....</i>	<i>35</i>
3.3. <i>Les limites structurelles du modèle économique présenté par le PTI 2014-2016.....</i>	<i>38</i>
3.4. <i>La dette publique et ses impacts sur la gestion des finances publiques.....</i>	<i>49</i>
3.5. <i>La question du financement du PSDH.....</i>	<i>55</i>
3.6. <i>Conclusion partielle.....</i>	<i>56</i>
IV. L'ÉLABORATION DU BUDGET 2015-16.....	58
4.1. <i>Élaboration du budget.....</i>	<i>58</i>
4.2. <i>Le cadre stratégique, légal et réglementaire de l'élaboration du budget 2015-16.....</i>	<i>62</i>
4.3. <i>Les hypothèses d'élaboration du budget 2015-16.....</i>	<i>64</i>
4.4. <i>Un budget rectificatif voté après son exécution 2015-16.....</i>	<i>66</i>
V. LES REVENUS DE L'ÉTAT 2015-16	67
5.1. <i>Les revenus de l'État sont en baisse malgré.....</i>	<i>67</i>
5.2. <i>Une bonne performance des recettes fiscales.....</i>	<i>67</i>
5.3. <i>Le niveau des recettes non fiscales est stable.....</i>	<i>69</i>
5.4. <i>Stabilité des dons et baisse importante des emprunts extérieurs.....</i>	<i>70</i>
VI. L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	73
TROISIEME PARTIE : L'EFFICACITÉ DES INVESTISSEMENTS PUBLICS.....	80
VII. L'EFFICACITE DU PROCESSUS BUDGETAIRE	81
7.1. <i>Cadre général de l'étude sur l'efficacité des dépenses publiques.....</i>	<i>81</i>
7.2. <i>Du cadre opérationnel de l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques</i>	<i>82</i>
7.3. <i>L'efficacité de l'exécution budgétaire pour 2015-2016.....</i>	<i>89</i>
7.4. <i>Des contraintes financières à l'exécution du budget.....</i>	<i>92</i>
7.5. <i>De l'efficacité globale de l'exécution du budget.....</i>	<i>96</i>
VIII. DE L'EFFICACITE DE L'EXECUTION DES INVESTISSEMENTS DES PROJETS DU PTI.....	97
8.1. <i>De l'état des investissements publics dans le PTI et Pour l'exercice 2015-2016.....</i>	<i>98</i>
8.2. <i>Efficacité des investissements, l'approche sectorielle.....</i>	<i>110</i>
8.3. <i>Efficacité du processus normatif du financement des investissements publics</i>	<i>118</i>
IX. RECETTES NON FISCALISEES ET LEURS EFFETS SUR LE TRESOR PUBLIC	129
9.1. <i>Cadre et contexte du rapport sur les revenus non fiscalisés</i>	<i>129</i>
9.2. <i>La situation financière globale des institutions autonomes et déconcentrées.....</i>	<i>132</i>
9.3. <i>La situation des institutions vue sur le plan individuel.....</i>	<i>139</i>

9.4. De l'importance financière des organismes autonomes et des entités	157
QUATRIEME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	163
X. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	164
10.1. Conclusions.....	164
10.2. Recommandations.....	170

Liste des figures

Figure 1. Évolution du PIB et Inflation, 2006-2016.....	35
Figure 2. Évolution du taux de change et des importations.....	43
Figure 3. Evolution du PIB et de la dette publique.....	50
Figure 4. Décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LF 2015-16 et la réalisation (M HTG).....	69
Figure 5. Poids de chaque pouvoir dans le budget (%).....	74
Figure 6. Taux d'exécution du budget 2014-15 et 2015-16 (%).....	75
Figure 7. Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement (%).....	77

Liste des tableaux

Tableau 1. Prévisions de performance du PTI 2014-2016.....	25
Tableau 2. Objectifs du PIB, Inflation et pression Fiscale 2015-2016.....	26
Tableau 3. Exportations (millions de US\$).....	27
Tableau 4. Évolution des composantes des exportations (%).....	28
Tableau 5. Structures et poids des produits importés entre 2009-2016.....	29
Tableau 6. Évolution de la balance commerciale.....	30
Tableau 7. Intervention de la BRH sur le marché des changes.....	31
Tableau 8. Indicateurs monétaires clés.....	32
Tableau 9. Portefeuille crédit bancaire et Financement public.....	33
Tableau 10. Structure de l'allocation du crédit dans l'économie par le secteur bancaire.....	34
Tableau 11. PIB, Inflation et pression fiscale entre 2006-2016.....	36
Tableau 12. Les Prévisions et résultats du PTI 2014-2016.....	37
Tableau 13. Évolution de l'offre et de la demande dans la structure économique du pays.....	39
Tableau 14. Principales composantes du PIB 2005-2006 - 2015-2016.....	41
Tableau 15. Évolution des investissements et source de financement (millions US\$).....	44
Tableau 16. Les ressources mobilisées entre 2006-2016 et le PTI (Million de gdes).....	46
Tableau 17. Les investissements publics et le financement interne, (Millions de gdes).....	46
Tableau 18. Résultats des secteurs économique et social en 2015-2016 (millions de gourdes).....	48
Tableau 19. Dette publique d'Haïti de 2008-à 2016.....	49
Tableau 20. Dette publique d'Haïti et les amortissements de 2012 à 2016, MDG.....	52
Tableau 21. Évolution des différentes variables de l'économie et des finances publiques.....	53
Tableau 22. Dette publique par rapport au PIB et aux ressources internes et externes.....	54
Tableau 23. Calendrier Budgétaire.....	60
Tableau 24. Les principales étapes de la chaîne des finances publiques.....	61
Tableau 25. Hypothèses de base pour l'élaboration du budget 2015-16.....	66
Tableau 26. Les recettes courantes de l'État pour 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes).....	67
Tableau 27. Les recettes fiscales, par champ d'impôt pour 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes).....	68
Tableau 28. Les recettes non fiscales, 2014-15 et 2015-16 (million gourdes).....	70
Tableau 29. Évolution des dons reçus, 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes).....	71
Tableau 30. Évolutions des emprunts, 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes).....	72
Tableau 31. Décomposition fonctionnelle des dépenses de l'État, 2014-15 et 2015-16.....	75
Tableau 32. Dépense de l'État par catégorie.....	78
Tableau 33. Synthèse des opérations financières de l'Etat 2014-2016 (millier Gourdes).....	79
Tableau 34. Répartitions budgétaires (millions de gourdes).....	87
Tableau 35. Allocation et exécution des crédit budgétaire en MDG et en %.....	89
Tableau 36. Allocation et exécution budgétaire, secteur économique.....	91

Tableau 37. Prévission et réalisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	92
Tableau 38. Mobilisation et gestion des ressources 2015-2016	94
Tableau 39. Distribution des projets d'investissement au niveau territorial en 14-15 et 15-16	99
Tableau 40. Prévisions et des décaissements du PIP : exercices 2014-2015 ;2015-2016	100
Tableau 41. Prévisions et réalisations de l'enveloppe des investissement publics du PTI.....	101
Tableau 42. Anciens et nouveaux projets et report des ressources budgétaires 2014-15 à 2015-2016	102
Tableau 43. Prévisions et décaissements du PIP : exercices 2014-2015 ; 2015-2016	103
Tableau 44. Réalisation et part des piliers des refondation dans les décaissements.....	105
Tableau 45. Classement des priorités par pilier de refondation au niveau des départements	107
Tableau 47. Situation globale du financement des investissements par secteur d'activités en MDG	111
Tableau 48. Prévisions et décaissements des ressources internes et externes : sous-secteurs économiques	113
Tableau 49. Poids relatif des variables de prévision et de performance du secteur économique.....	113
Tableau 49. Le secteur social et la gestion interne et externe de ses ressources.....	114
Tableau 50. Poids relatif des sous-secteurs dans le total des ress. int et ext en 2015-2016.....	115
Tableau 51. Les ressources investies par le secteur politique	116
Tableau 53. Les projets d'investissements dans les institutions indépendantes	117
Tableau 53. Seuil de passation des marchés publics avec contrôle à posteriori de la CNMP/CDMP	120
Tableau 54. Plan prévisionnel de marché public transmis à la CNMP	124
Tableau 55. Répartition des marchés selon leur mode de passation.....	124
Tableau 56. Pourcentage du PIB dépensé par les marchés publics, par Région en 2015.....	126
Tableau 57. Avis favorables et défavorables Produits par la CSCCA en 2015-2016.....	127
Tableau 59. Avis favorables et avis défavorables donnés aux institutions sur les dossiers soumis à la Cour	128
Tableau 59. Liste des organismes autonomes et institutions déconcentrées, activités et secteur	131
Tableau 60. Revenus, dépenses des OA, des AE et des ministères sectoriels (millions HTG)	133
Tableau 61. Performance institutionnelle	138
Tableau 62. Profil financier de l'OFNAC	140
Tableau 63. Profil financier de l'AAN	142
Tableau 64: Synthèse du bilan et des états financiers de l'APN pour 2014-2015	145
Tableau 65. Ratio de gestion et de solvabilité des OA.....	146
Tableau 66. Gestion financière de l'ANH 2015-16 (millions gourdes)	147
Tableau 67. Profil financier et Gestion financière de l'ONA en 2015-16.....	151
Tableau 69. Profil financier de l'IBESR 2015-16 (million de gourdes)	153
Tableau 69. Budget de dépense de l'OAVCT (millions de gourdes).....	155
Tableau 70. Résultats de l'étude sectorielle globale.....	157
Tableau 71: Résultats de l'étude sectorielle globale.....	159
Tableau 72. Performance des OA	161

Liste des acronymes

AAN	Autorité Aéroportuaire Nationale
AE	Agences d'Exécution
AGD	Administration Générale des Douanes
ANH	Archive Nationale d'Haïti
AOO	Appel d'Offres Ouvert
APD	Aide Publique au Développement
APRI	Autres produits industriels
APN	Autorité Portuaire Nationale
BANDES	Banco de desarrollo economico y social
BMPAD	Bureau de Monétisation des Programmes d'Aide au Développement
BRH	Banque de la République d'Haïti
BT	Bon du Trésor
BUNEXE	Bureau National des Examens
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CSCCA	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
CSPJ	Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire
DAAB	Direction des Affaires Administratives et Budgétaires
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCB	Direction du Contrôle Budgétaire
DEE	Direction des Etudes Économiques
DEPB	Direction des Études et de la Programmation Budgétaire
DGB	Direction Générale du Budget
DGI	Direction Générale des Impôts
DGT	Direction Générale du Trésor
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIF	Direction de l'Inspection Fiscale
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale
FDI	Fonds de Développement Industriel
FDT	Fonds de Développement du Tourisme
FER	Fonds d'Entretien Routier
FIOP	Fiches d'Identité et d'Opération de Projet
FNE	Fonds National pour l'Education
FPC	Fonds Petro Caribe
FPI	Fonds Public d'Investissement
GAG	Gré à Gré
HTG	Gourdes Haïtienne
HUEH	Hôpital de l'Université d'Etat d'Haïti
IBESR	Institut du Bien Etre Social et de la Recherche

IDE	Investissement Direct Étranger
IGF	Inspection Générale des Finances
IHSI	Institut Haïtien de Statistique et de d'Informatique
IPC	Indice de Prix à la Consommation
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MCC	Ministère de la Culture et de la Communication
MCI	Ministère du Commerce et de l'Industrie
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENFP	Ministère de L'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MPCE	Ministère de la Planification et de Coopération Externe
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Communication
MT	Ministère du Tourisme
MTPTC	Ministère des Travaux Publics Transport et Communication
OA	Organismes Autonomes
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
OAVCT	Office d'Assurance Véhicule Contre Tiers
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OFATMA	Office d'Assurance du Travail et de la Maladie
OFNAC	L'Office National de l'aviation Civile
ONA	Office National Assurance Vieillesse
ONPES	Observatoire Nationale de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEP)
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OPS	Opérateur Prestataire de Services
PDVSA	Pétrole du Venezuela SA
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Programme d'examen des dépenses publiques)
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PPAMP	Plan Prévisionnel Annuel de Marchés Publics
PRI	Produit industriel
PSDH	Plan Stratégique de Développement d'Haïti
PTI	Programme Triennal d'Investissement
RE	Refondation Economique
RI	Refondation Institutionnelle
RS	Refondation Sociale
RSFPEDP	Rapport sur la Situation Financière de l'Etat et l'efficacité des Dépenses Publiques

RT	Refondation territoriale
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Système Economique de l'Amérique latine et de la Caraïbe)
SEMANAH	Service Maritime et de Navigation d'Haïti
TCA	Taxe sur le Chiffre d'Affaires
UCLBP	Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics
UEH	Université d'Etat d'Haïti

RESUME EXECUTIF

Ce troisième rapport sur la situation financière de l'Etat et l'efficacité de ses dépenses publiques (RSFPEDP couvre l'exercice fiscal 2015-2016 et coïncide avec la fin du Plan triennal d'investissement (PTI) 2014-2016 qui lui a servi de cadre d'analyse pour évaluer la situation financière globale du pays.

Le rapport est élaboré dans un double contexte institutionnel. Il est le produit d'un effort de rapprochement du modèle de rapport des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) et aussi est inscrit dans le cadre de la réforme en cours à la Cour dont le plan stratégique définit les contours.

Ce RSFPEDP est l'occasion constitutionnelle de faire le point sur l'état de la situation financière du pays. Il jette un regard analytique sur les différents déterminants y relatifs. Il offre en outre, une opportunité à la Cour d'introduire graduellement un volet dans le système des dépenses publiques lequel joue un rôle important qui pourrait éventuellement échapper à l'attention des acteurs concernés par la bonne gestion des ressources publiques du pays.

Le RSFPEDP inclut en effet les éléments de base qui éclairent la situation des finances publiques, puis examine aussi le cadre d'exécution du PTI et les projets d'investissements publics (PIP) programmés. De plus, la Cour a choisi de traiter de manière toute particulière la situation des institutions autonomes et déconcentrées accomplissant des missions pour l'Etat et collectant des revenus non fiscalisés.

La mise en œuvre du PTI 2014-2016 est le point de départ des travaux. Elle est en réalité effectuée dans un contexte économique mondial produisant des résultats macroéconomiques marqués par des taux de croissance modestes au niveau des différents continents, même si certains pays, comme la République Dominicaine, se sont organisés pour tirer leur épingle du jeu.

Cette mise en œuvre est considérée comme un progrès, tenant compte de la démarche liée à la gestion des affaires socioéconomiques et financières du pays. Le modèle de développement stratégique du PTI est axé sur la construction de quatre piliers de refondation : la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale et la refondation institutionnelle.

Cette mise en œuvre visait certains objectifs précis à poursuivre dont les plus importants sont liés à des prévisions de 16.7% de croissance économique en moyenne annuelle sur l'ensemble des trois exercices et l'augmentation de la pression fiscale de 14.6%, d'un taux d'inflation ne dépassant pas 7% en glissement annuel. Ces efforts devraient être soutenus sur le plan réel par une augmentation de 37.6% (en termes annuels ?) des exportations et une croissance modérée des importations de 15% sur trois ans, de telle sorte que le déficit de la balance commerciale soit contrôlé.

Ces objectifs devraient déboucher, sur une gestion exemplaire des finances publiques, impliquant une augmentation de 67.7% des recettes fiscales, un contrôle des dépenses courantes qui ne devrait pas dépasser 48% d'augmentation sur trois ans et un accroissement des investissements publics de 20.8% financés à 87.7% par le Trésor Public en tenant compte de la baisse de l'aide publique au développement (APD).

Les résultats obtenus sont restés en dessous des prévisions, pour de multiples raisons d'ordre structurel. La croissance du PIB sur trois ans n'a pas dépassé les 5.4% et l'inflation des prix a atteint jusqu'à 11% en glissement annuel.

Les résultats positifs obtenus au niveau du commerce extérieur, exprimés par une augmentation de 11.6% de croissance des exportations et de 4% de baisse au niveau des importations, sont restés très loin des hypothèses prévisionnelles car ils découlent des facteurs conjoncturels qui ont produit des impacts négatifs sur le comportement des variables. La baisse des importations aurait été une bonne nouvelle si celles-ci n'étaient pas un élément déterminant de l'offre interne de biens dont le comportement reflète la direction que prend l'économie nationale.

Au niveau des finances publiques, des résultats positifs ont été atteints qui s'expriment par l'augmentation de 40% des recettes fiscales, en deçà des prévisions de 60.7%. Les dépenses courantes ont augmenté de 43.1% sur trois ans sans atteindre les 48.1% prévues. Les faibles performances ont été surtout enregistrées au niveau des dépenses d'investissement qui ont connu une baisse de 73.3% par rapport à 2012-2013, année précédant le lancement du PTI alors qu'on anticipait une augmentation de 20.8% sur trois ans.

De manière générale, le PTI 2014-2016 a été affecté par les problèmes de gouvernance politique durant les deux dernières années de son exécution. Mais les problèmes structurels, non pris en compte dans la confection du modèle prévisionnel, sont les principales causes des faibles résultats obtenus. Ces résultats se reflètent aussi dans les taux de croissance du PIB en raison de l'absence de financement substantiel des projets d'investissements des piliers de refondation.

Les principales raisons de l'absence de financement sont liées à la baisse de l'aide extérieure, et principalement celle du FPC qui dépend de l'évolution des prix sur le marché international du pétrole. La rareté de ressources du FPC et son impact négatif avaient commencé à se manifester dès la première année du PTI, malgré les prévisions indiquant que le Trésor Public financerait 87% des investissements consentis. Cependant, ce dernier n'a pas pu aller au-delà de 40.1% sur trois ans.

Le manque d'efficacité des dépenses publiques est aussi un facteur qui a contribué aux faibles performances du PTI dont la majorité des indicateurs d'évaluation fixés est restée en dessous des prévisions. Ce manque d'efficacité s'est exprimé sous plusieurs formes. Il se manifeste dans le processus budgétaire, à travers l'exécution du PIP et au niveau de la gestion des projets par les responsables sectoriels. Un problème qui se retrouve également au niveau des institutions autonomes et déconcentrées.

La question de l'efficacité des dépenses publiques s'est posée en effet à partir de la lettre de cadrage du Premier Ministre, rendue disponible 20 jours avant la fermeture de l'année fiscale 2014-2015 et l'ouverture de la nouvelle année 2015-2016. Une lettre qui allait annoncer des priorités gouvernementales alors qu'un nouveau budget devait rentrer en fonction dans moins de trois semaines. Des priorités ont été définies pour guider les allocations de crédits d'investissement dans un contexte de rareté de ressources et de baisse de l'APD.

Ces crédits alloués aux secteurs représentés par les ministères ont servi dans la pratique à supporter les dépenses courantes de fonctionnement de l'Administration Publique, en lieu et place d'investissements publics visant à soutenir les activités économiques à travers la construction des piliers de refondation. Il en résulte des taux élevés d'exécution des dépenses de fonctionnement alors que ceux des investissements publics étaient généralement en-dessous de 50%.

L'efficacité dans l'exécution des projets s'est accrue au niveau national car la majorité des projets programmés étaient basés sur les priorités régionales. Cinq cent quarante (540) projets regroupant des interventions sur l'ensemble du pays ont été retenus pour être exécutés durant l'exercice 2015-2016, à raison de 32% pour le pilier de refondation territoriale, 18.7% pour la refondation économique, 27.3% pour la refondation sociale et 22% pour la refondation institutionnelle. Cependant, 61% sont des projets reprogrammés, non exécutés au cours de l'exercice 2014-2015. Donc seulement 38.9% sont en réalité des projets nouveaux lancés au cours de l'exercice 2015-2016.

Le portefeuille de projets et les ressources disponibles reprennent alors la distribution sur l'ensemble du territoire de tout ce qui est présenté dans la liste dont la configuration permet de voir que les projets à caractère national occupent plus de 63% des prévisions de financement.

L'étude des priorités est effectuée sur les piliers de refondation auxquels sont accordés des crédits et en faveur desquels sont décaissés les montants les plus importants. Les deux taux d'allocation les plus élevés sont classés par ordre d'importance comme étant la première et la deuxième priorité. L'étude révèle que dans 9 cas sur 11, dont 8 en première position, le pilier de refondation territoriale apparaît comme étant la première priorité de l'Etat au niveau national tant sur le plan des allocations de crédit que sur celui des décaissements effectués.

La seconde place est assurée par le pilier économique avec 5 cas sur 11, occupant seulement la première position dans le Nord Est mais venant en deuxième position dans quatre autres départements. La troisième place est occupée par la refondation sociale, présente dans 4 cas sur 11, mais occupant la deuxième position dans les projets à caractère national. Ceci permet de conclure que la refondation institutionnelle fait cavalier seul au niveau du département de l'Ouest avec quelques timides velléités dans le département de l'Artibonite.

Un total de 55.5 milliards de gourdes a été prévu pour l'exécution de l'ensemble des projets couvrant les deux exercices 2014-2015 et 2015-2016. Le secteur économique a eu droit à 68.3% du total tandis que le secteur socio-culturel en a reçu 26.5%, laissant au secteur politique et aux institutions indépendantes 3.8% et 1.1% respectivement. Le taux d'Exécution pour l'ensemble des projets n'a pas dépassé 67.6 %.

L'efficacité dans la gestion des investissements n'est pas uniforme eu égard aux différents secteurs concernés. Chaque ministère a sa manière propre de gérer les allocations budgétaires et de conduire l'exécution des projets dont il a la charge.

Le financement des projets d'investissements publics relevant des piliers de la refondation institutionnelle, a été assuré principalement par les ressources externes, à hauteur de 74.6% contre

25.4% de financement par le Trésor Public. Ce financement était distribué pratiquement selon l'ordre d'importance des secteurs d'activités dans la construction économique et sociale du pays.

Le secteur économique a reçu 75.7% du total des ressources externes et 74.6% du total des ressources internes. Pour sa part, le secteur socio-culturel a accusé 22.1% des ressources externes pour le financement de ses projets contre 11.9% de ressources internes.

Les institutions indépendantes n'ont pas été appuyées financièrement par les ressources externes qui ne sont intervenues qu'à hauteur de 0.5% dans le financement de leurs activités, laissant le coût d'exécution de celles-ci à la charge du Trésor Public qui leur a fourni 10.8% des 9.7 milliards disponibles pour le financement des projets.

L'efficacité du processus normatif est tributaire du respect des règles observées au cours des diverses phases du processus d'adjudication et de décaissement des ressources du Trésor Public et de l'aide externe. Ceci implique la conformité des contrats aux normes de compétitivité et aux exigences administratives et légales. Ces deux phases du processus sont assurées par la CNMP et la CSCCA.

Les faiblesses institutionnelles au niveau des différentes branches de l'administration publique notamment pour les contrats requérant un avis de conformité de la CSCCA empêchent souvent le respect des procédures. Ce qui se traduit par un nombre très restreint de 56 marchés soumis au contrôle à priori de la CNMP et des taux de rejet équivalent à 40% des contrats soumis à l'Avis de la CSCCA.

Ces faibles résultats ont des incidences sur la performance économique car sur 37.5 milliards disponibles pour être injectés dans l'économie sur l'exercice, seulement 11.2 milliards l'ont été en définitive.

Les institutions générant des revenus non fiscalisés ont fait l'objet d'une évaluation de leurs ressources et de leur importance financière pour l'Etat. Les résultats de cette évaluation permettent de conclure que ces organismes autonomes, au nombre de 7, accomplissant des missions et rendant des services au nom de l'Etat, ont une importance financière significative pour le pays au regard des informations qui ont pu être analysées et synthétisées.

Les entités déconcentrées qui génèrent des revenus dans la production des services fournis, collectent des recettes qui ne sont pas enregistrées dans le système fiscal. Ces revenus non fiscalisés ont leur poids significatif, mais le plus important se rapporte aux rubriques évoquées et à la manière dont ces fonds sont collectés le plus souvent dans l'irrespect des normes de gestion.

Les conclusions et recommandations faites par la Cour renvoient aux questions de financement devenues préoccupantes, face à la baisse tendancielle de l'aide publique au développement et celle du fonds petro caribe (FPC) dont la source d'alimentation devient de plus en plus fragile.

L'efficacité doit être recherchée dans une meilleure gestion des ressources disponibles afin d'atteindre les résultats de développement prévus. Et cette gestion doit toucher toutes les phases du processus. Depuis la préparation du budget, en passant par les allocations de ressources, jusqu'aux

décassements de fonds nécessaires aux financements des investissements devant alimenter les activités économiques.

PREMIERE PARTIE : CADRE GENERAL

I. Le cadre général de l'élaboration du RSFPEDP

Contexte général. Le Rapport sur la Situation Financière de l'État et l'Efficacité des Dépenses Publiques (RSFPEDP) suit 3 principes fondamentaux qui sous-tendent la démarche de son élaboration:

- i. Il entend respecter l'exigence constitutionnelle faite à la Cour pour être produit annuellement
- ii. Il s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par le plan stratégique de la Cour 2016-2024
- iii. Il s'inscrit en droite ligne des rapports élaborés par les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC), dans un effort de standardisation de la démarche et des interventions de la CSCCA, tout en étant conscient que cette standardisation est un processus et un objectif à atteindre.

Le RSFPEDP contribue à aider l'État à assurer une meilleure gestion des finances publiques et participe à l'effort de la Cour de respecter ses différentes obligations, dont la certification des Comptes Généraux de l'État, le maintien de la bonne gouvernance financière et la reddition des comptes.

Le RSFPEDP identifie les stratégies (globales, sectorielles et institutionnelles), la programmation, la macro-budgétisation pluriannuelle, la budgétisation détaillée annuelle et l'évaluation de l'exécution du budget de l'État. Il permet d'évaluer la performance financière de l'État tant en quantité qu'en qualité. Il permet finalement d'apprécier la trajectoire sur laquelle s'inscrit ses stratégies et l'incidence de ses décisions sur l'ensemble de l'économie nationale.

Objectifs du RSFPEDP. Les objectifs de ce rapport sont de :

- Analyser les principales réalisations budgétaires de l'exercice (recettes, dépenses, déficit, financement, etc.) par rapport aux orientations du budget correspondant et par rapport aux exercices précédents ;
- Apprécier la pertinence des allocations budgétaires de l'Administration Centrale en rapport avec les stratégies de développement du gouvernement. A noter que le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) est mis en œuvre via le PTI avec les investissements consentis durant les exercices antérieurs ;
- Examiner les actifs, les passifs et le patrimoine des Entités publiques à caractère commercial et industriel sélectionnés ainsi que leurs modalités de prise de décisions ;

Contexte institutionnel. Le RSFPEDP de 2015-2016 est inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles de la Cour prévues dans son plan stratégique 2016-2024. Ces réformes visent à renforcer la Cour en le rendant apte à jouer le rôle de juge des comptes de l'État en dernier ressort en vue de permettre à celui-ci de parvenir à une plus grande efficacité des ressources publiques. En ce sens, l'un des principaux objectifs de la Cour est d'intervenir sur tout ce qui concerne la gestion des fonds publics, et de respecter les rendez-vous constitutionnels de manière ininterrompue. La production de ce troisième RSFPEDP en trois ans s'aligne sur ce souci de permanence et l'effort de rendre la Cour elle-même efficace dans l'accomplissement de sa mission.

La Cour s'efforce également d'appuyer ses analyses et ses conclusions sur des méthodes généralement utilisées par les institutions supérieures de compte et sur des pratiques reconnues et admises à travers le monde dans le contrôle financier, pour parvenir à assurer la bonne gestion des ressources publiques. L'effort de renforcement de la Cour lui permettra à terme d'être mieux armée pour appuyer, par ses analyses et recommandations, les comptables et gestionnaires des ressources publiques dans la poursuite du maintien de la discipline fiscale, dans l'allocation stratégique de ces ressources et d'aider ces derniers à atteindre l'efficacité requise, dans la gestion des ressources qui financent les services publics.

Ces objectifs doivent être poursuivis à la lumière du respect des sept principes élaborés par PEFA¹ 2016 qui peuvent se résumer comme suit :

- i. L'utilisation du budget comme référence pour toutes les dépenses de l'État
- ii. La transparence dans la gestion des finances publiques
- iii. La gestion adéquate des actifs et passifs
- iv. La politique fiscale qui oriente et sous-tend l'élaboration du budget
- v. Les prévisions budgétaires comme base de l'évaluation du budget
- vi. La production des rapports comptables
- vii. Les audits externes et le contrôle des dépenses

Ces éléments ont servi de guide dans l'élaboration du RSFPEDP. Car si globalement toutes les conditions ne sont pas encore réunies pour permettre le plein respect du PEFA, la démarche globale y est néanmoins inscrite.

Ainsi, le RSFPEDP 2015-2016 continue de suivre l'évolution de la gestion des finances publiques dans ses différentes phases, dans le fond comme dans la forme afin de déboucher sur des conclusions et recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Cadre spécifique de l'élaboration du rapport. L'objectif général du rapport étant de présenter la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques de l'Etat au cours de l'exercice antérieur, la Cour situe le présent rapport dans le cadre des différentes politiques et actions gouvernementales qui sont à la base de la génération et de l'emploi des ressources publiques.

La Cour fait de ces politiques le point focal de son évaluation dans le cadre des objectifs fixés. A ce propos, elle entend :

- Se référer au PSDH, dont le PTI est une étape opérationnelle, comme cadre d'analyse globale ;

¹Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA)

-
- Examiner la mobilisation et la gestion des ressources en rapport avec le cadre global ;
 - Evaluer l'efficacité des dépenses effectuées à la lumière des objectifs poursuivis par le PTI et le budget de l'exercice.

Appréciation des travaux et les limites du rapport. Ce RSFPEDP est le troisième consécutivement produit sur trois ans. Il est encore le fruit d'une pratique qui s'instaure à un rythme qui ne s'est pas encore totalement imposé, en raison des retards dans sa production et dans son élaboration. Mais ce rythme prend corps et la Cour travaille pour qu'il soit de croisière sous peu.

Les travaux du rapport sont le fruit d'une mobilisation gigantesque. Y ont été impliqués les différentes institutions de l'Etat et particulièrement les Ministères de la Planification et de la Coopération Externe, de l'Economie et des Finances dont les cadres ont fait montre d'une collaboration au-dessus de tout éloge, pour rendre les données disponibles et porter les clarifications là où celles-ci se révélaient nécessaires. La Cour leur est grandement reconnaissante.

Il demeure que le rapport n'est pas exhaustif. Il reste de multiples volets à traiter avant de pouvoir offrir un panorama complet de la gestion des finances publiques. C'est pourquoi, le RSFPEDP tachera de s'attaquer au fur et à mesure à des volets qui sont susceptibles d'apporter des éclairages nouveaux sur les finances publiques.

La plus grande partie des informations utilisées dans ce rapport viennent de sources officielles, principalement du MPCE, du MEF, de la BRH, de la CNMP et de la Cour elle-même. Certaines informations sont collectées par contre d'autres sources et ne sont pas nécessairement auditées. Ce qui constitue des limites dans les interprétations, même si elles ne dérangent pas fondamentalement le fond des conclusions. Des erreurs aussi peuvent se glisser dans les calculs et la Cour, tout en les assumant, est prête à les corriger.

Enfin la Cour souhaite que les différents lecteurs prennent connaissance de plusieurs aspects de la situation et de la gestion des finances publiques.

Structure du RSFPEDP. Le rapport est divisé en quatre parties. La première partie présente le cadre général de l'élaboration du rapport qui permet de situer le fondement, l'orientation et la marche à suivre pour saisir le contexte dans lequel le rapport est élaboré. La deuxième partie analyse la gestion des finances publiques pendant l'exercice budgétaire 2015-16. Elle comprend cinq chapitres qui portent sur : (i) le contexte économique mondial ; (ii) l'évaluation de la mise en œuvre du PTI ; (iii) des étapes de l'élaboration du budget de l'Etat ; (iv) l'analyse des revenus de l'Etat ; et (v) l'exécution des dépenses publiques.

La troisième partie du présent rapport s'attaque à la question de l'efficacité des dépenses publiques et est organisée en trois chapitres qui se sont attelés à faire l'évaluation de : (i) l'efficacité du processus budgétaire ; (ii) l'efficacité des investissements publics du PTI ; et (iii) l'efficacité de la gestion des institutions déconcentrées et organismes autonomes produisant des revenus non fiscalisés.

Finalement, la quatrième partie présente les conclusions et recommandations faites par la Cour afin d'améliorer la gestion des finances publiques du pays.

DEUXIEME PARTIE : LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 2015-16

II. La situation macroéconomique en 2015-16

2.1. L'environnement économique international

L'économie mondiale² a connu une croissance de 3.1%, en 2016, soit une contraction de 0.1 de point par rapport à 2015. Le ralentissement de la croissance économique mondiale lié à une valeur ajoutée plus faible que prévue, est dû principalement à : (i) la persistance des incertitudes et de l'instabilité à l'échelle macroéconomique; (ii) la faiblesse des cours des produits de base et le déclin des flux commerciaux; (iii) l'instabilité croissante des taux de change et des flux de capitaux; (iv) la stagnation des investissements et la baisse du taux de croissance de la productivité; et (v) le décalage persistant entre les activités financières et celles du secteur réel de l'économie.

La croissance du PIB a été inférieure à 2% l'an dans la plupart des grandes zones économiques à l'exception du Japon et les pays émergents qui affichent une croissance supérieure à celle de la fin de 2015. La croissance de l'économie des Etats-Unis pour 2016 a été de 1.6%, soit une régression de 1% par rapport à 2015 qui a été de 2.6%. L'économie européenne a suivi la même tendance qu'a connue l'économie mondiale (1.7% de croissance, soit une baisse de 0.3 point de pourcentage).

La situation dans les principaux pays émergents était plutôt calme. La Chine a connu une croissance économique de 6.6% en 2016, soit une diminution de 0.3 point de pourcentage par rapport à 2015. La croissance reste la même en 2016 pour les pays émergents de manière générale, soit autour de 4.4%.

Pour la zone Amérique latine et Caraïbe, l'année 2016 a été plutôt catastrophique soit -0.7% de croissance. Cela est dû à la récession qu'ont connue certains pays comme le Brésil, l'Argentine et le Venezuela. En prévision, la croissance devrait être de 1.2%. Cependant certains pays de la Caraïbe ont eu d'excellents résultats. C'est le cas de l'économie de la République Dominicaine qui a enregistré l'une des meilleures performances de la région avec une croissance de 5.9% en moyenne au cours de ces dernières années.

Le prix du pétrole s'est stabilisé légèrement, en moyenne autour de 45 dollars le baril pour l'exercice 2015-2016 suite à la décision prise par l'OPEP de réduire la production de ses pays membres.

Les principaux partenaires commerciaux d'Haïti sont les Etats Unis d'Amérique, la République Dominicaine, son voisin le plus proche, et les pays de l'Amérique Latine, d'Europe et d'Asie.

²Cette section est tirée principalement de la loi de règlement 2015-16

2.2. La situation économique d'Haïti en 2016

Au cours de l'exercice fiscal 2015-2016 l'économie haïtienne a été marquée par une légère augmentation du Produit Intérieur Brut (PIB). Elle a cru, en volume, de 1.4% en 2016, taux supérieur par rapport à l'exercice antérieur où il affichait 1.2%, mais il est nettement inférieur à l'objectif de 3.6% fixé par les autorités gouvernementales au début de l'exercice fiscal.

Cette situation de faible croissance économique est surtout marquée par les événements sociopolitiques, en particulier la crise électorale de 2015 qui a affecté le premier trimestre de l'exercice fiscal, d'octobre à décembre 2015, en raison des mouvements de rue survenus après les résultats du premier tour des élections présidentielles. En ce sens, l'économie faisait face à une profonde incertitude pour la suite de l'exercice, ce qui rendait l'environnement macroéconomique défavorable aux investissements privés locaux et internationaux.

La diminution du taux de croissance réelle par rapport à l'exercice 2014-2015, s'est traduit dans la quasi-totalité des branches d'activités. Toutefois, le PIB totalise un montant de 15.85 milliards de gourdes en terme constant pour cet exercice contre 15.62 milliards pour l'exercice précédent.

Le secteur agricole qui a connu une chute, en terme réel, de 5.4% au cours de l'exercice antérieur, a pu se reprendre en 2015-2016 pour contribuer à cette légère croissance du PIB. Ce secteur a enregistré une augmentation de 3.03% lui permettant de se maintenir à 22.87% du PIB global de l'exercice. La contribution à l'accroissement du PIB de 2015-2016 de la branche d'activité des industries manufacturières a été de 1.5%. Cette contribution est due grâce à la croissance de 4% de l'industrie alimentaire, et au 3.9% d'accroissement de la fabrication de papier et d'imprimerie. Ce dernier secteur a bénéficié notamment des activités électorales. La contribution des autres branches d'activités à l'accroissement du PIB a été peu significative.

Vu sous l'angle de la demande globale, la consommation finale a progressé en volume de 1.2% et l'investissement de 1.1%. La consommation a été soutenue d'une part, par l'augmentation de 7% des transferts des travailleurs de la diaspora et d'autre part, par la progression de 8.55% de la masse salariale de l'Administration Publique. En outre, la légère hausse de l'investissement global peut être expliquée par l'accroissement de 2.2% de l'Investissement Direct Étranger et également par l'augmentation de 17% des crédits octroyés au secteur privé par le système financier. En ce qui concerne l'exportation, on a pu constater une légère hausse de 0.7% qui résulte surtout de l'effet du taux de change.

L'économie haïtienne a été marquée d'une forte dépréciation de la gourde par rapport au dollar américain passant de 51.8 gourdes pour un dollar américain en septembre 2015 à 65.2 gourdes en septembre 2016, soit une chute de près de 26%. Cette dépréciation n'est pas sans effet sur le niveau d'inflation. Les autorités financières avaient prévu un taux d'inflation de 6.2% en septembre 2015. En

septembre 2016 le niveau d'inflation était à 12.5% en glissement annuel. Ce phénomène a eu des impacts très négatifs sur le faible pouvoir d'achat des ménages haïtiens.

L'encours de la dette publique a été de 2.921 milliards de dollars américains, soit un accroissement de plus de 23% par rapport à 2015. Le service de la dette a été exécuté tout au long de la période. L'augmentation de l'encours est due particulièrement aux décaissements effectués sur certains prêts, à savoir, OPEC, PDVSA, BANDES ainsi que l'augmentation de la dette du Trésor envers la BRH. La dette externe qui totalise 2,02 milliards de dollars américains représente environ 69% de la dette publique. Elle a connu une augmentation de 2.01% en comparaison à l'exercice précédent. L'encours de la dette interne de son côté représente environ 31% de l'encours total pour cet exercice.

III. La mise en œuvre du PTI

Ce RSFPEDP se réalise à la fin du programme d'investissement triennal (PTI) 2014-2016. Il se propose d'analyser la situation financière de l'État à travers un examen des ressources programmées, mobilisées et effectivement dépensées, le tout placé dans le contexte économique qui devait faciliter cette situation et constituer le premier pas vers l'exécution du plan stratégique d'Haïti. Il s'agit alors d'examiner l'impact du programme triennal sur les trois derniers exercices et plus spécifiquement celui de 2015-2016 qui a clôturé le premier PTI.

Rappelons que ce programme triennal consiste à jeter les bases de la mise en place des quatre piliers de refondation : la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale et la refondation institutionnelle. Pour y parvenir, le PTI a tablé sur la création des conditions économiques de ce lancement qui passe par la construction de ces piliers et, à ce titre, un ensemble de mesures économiques, monétaires et relatives à la gestion des finances publiques ont été mises en place.

A titre de rappel, le PTI 2014-2016 avait accordé la priorité à quatre champs économiques qui devaient donner des résultats appelés à supporter les progrès de manière générale et jeter la base permettant d'avancer vers 2030. Ces quatre champs d'intérêt sont :

- Le contrôle des prix et de la valeur réelle des biens et services produits dans l'économie
- La performance du secteur externe : les importations et exportations des biens et services
- La politique monétaire
- Les finances publiques

Ces quatre champs portent en eux-mêmes une certaine articulation entre le réel et le monétaire. Une articulation qui devait déboucher, selon le PTI, sur la croissance du PIB annuel, tirée principalement par des progrès enregistrés dans le secteur externe de l'économie et soutenus par une gestion des finances publiques dominée par une augmentation des investissements publics.

Le PTI 2014-2016 avait fixé des objectifs respectables pour l'économie réelle et visait le contrôle des prix sur trois exercices. Il s'agissait donc d'obtenir une croissance moyenne du PIB réel de 5.6% sur trois ans et la troisième année serait celle qui montrerait le chemin du succès avec 6.4%. Les efforts de contrôle des prix bénéficieraient de la situation économique internationale dominée par la baisse du taux d'inflation, particulièrement aux États Unis, et la baisse ou la modération des prix sur le marché pétrolier international. Cette politique déboucherait sur un indice des prix à la consommation ne dépassant pas 7.4% annuellement, tout au moins sur les deux dernières années du programme triennal, taux qui miserait sur une hausse de la demande globale devant alimenter la croissance du PIB réel.

Cette projection reposait sur une politique monétaire mesurée, qui laisse évoluer la base monétaire modérément, soit 0.7% sur trois ans et qui vise une croissance négative du crédit au secteur public, liée au paiement de la dette publique interne et à une stabilité relative du crédit au secteur privé, afin de mieux contrôler la masse monétaire.

Sur le plan des finances publiques, le PTI 2014-2016 misait fortement sur la croissance des recettes courantes qui devait enregistrer 67.7% sur trois ans par rapport à 2012-2013 alors que les dépenses resteraient bien en-dessous avec 47.8%. Ce sont les dépenses d'investissement qui absorberaient la différence entre les recettes et les dépenses globales par leur croissance modeste de 20.8% de variation positive sur la période, en raison surtout du fait qu'elles seraient financées en grande partie par le Trésor Public, lequel financement varierait positivement à hauteur de 87.5% sur l'ensemble de la période.

Notons que deux mouvements clés seraient à la base de ces projections positives : a) le secteur externe qui accuserait une croissance modérée des importations et les exportations qui expérimenteraient une accélération vers le haut débouchant sur 37.6% de croissance supportant ainsi la demande d'investissement ; b) l'augmentation de la pression fiscale qui varierait positivement de l'ordre de 14.6%, et servirait à supporter le financement des investissements consentis par le Trésor public.

Tableau 1. Prévisions de performance du PTI 2014-2016

	2011- 2012	2012- 2013	Début 2013- 2014	2014- 2015	Fin 2015- 2016
	Variation en %				
	PIB et Prix : Objectifs				
PIB	2.8	3.4	4.5	5.8	6.4
Déflateur du PIB	7.5	8.2	6.2	6.7	6.7
IPC (moyenne période)	6.8	7.0	4.5	6.0	6.0
IPC (fin de période)	6.5	6.0	5.0	7.4	7.4
	Secteur externe				
Importations réelles	-6.5	1.3	3.3	5.0	6.7
Exportations réelles	3.5	9.1	12.6	12.7	12.3
	Monnaie et crédit				
Crédit au secteur public non financier	41.6	-14.2	-56.6	-73.4	-58.9
Crédit au secteur privé	29.8	21.6	18.0	17.5	17.0
Base monétaire	-3.7	8.9	8.5	9.0	9.2
M3 (monnaie au sens large)	6.9	8.0	7.8	8	8.1
	Finances publiques				
Recettes courantes	8.7	6.0	20.5	20.1	20.1
Dépenses courantes	8.8	13.1	20.3	13.3	14.5
Dépenses d'investissement	-8.6	4.2	8.5	2.1	10.2
Dont dépenses financées à partir des fonds du Trésor	61.4	0.4	15.6	40.6	31.3
Pression Fiscale		-12.7	13	13.7	14.6

Source : Programme Triennal d'investissement 2014-2016

Ces prévisions triennales ont été par contre re-précisées lors de l'élaboration du budget 2015-2016. Elles sont ici présentées pour mieux fixer les objectifs. En vue de comprendre la portée des prévisions, une série datée de 2006 à 2016 est construite dans le tableau 2 pour comparer celles-ci avec les performances de certaines variables clés déterminant la santé macroéconomique et le comportement du secteur réel.

Tableau 2. Objectifs du PIB, Inflation et pression Fiscale 2015-2016

(Variation annuelle en %)

	PIBP	TINFP	PFISP
2005-2006	2.5	12	9.3
2006-2007	4.0	10	15.0
2007-2008	4.5	8.0	12.0
2008-2009	2.0	2.2	11.7
2009-2010	2.5	5.0	9.89
2010-2011	9.8	7.0	11.0
2011-2012	4.5	6.0	11.28
2012-2013	6.5	6.0	12.5
2013-2014	4.5	4.5	12.0
2014-2015	4.6	6.0	13.0
2015-2016	3.5	9.2	15.0

Sources : BRH, IHSI, MEF

PIBP : PIB prévisionnel ; TINFP | Taux d'inflation prévisionnel | PFISCP : Pression fiscale prévisionnelle

Ce chapitre du RSFPEDP se propose de passer en revue les différents résultats macroéconomiques du PTI 2014-2016 par rapport aux objectifs qui avaient été fixés pour les quatre volets retenus et ensuite examiner les effets de cette performance sur la situation des finances publiques à la fin de la période d'exécution du programme, l'exercice 2015-2016. Cette analyse est conduite à la lumière du Plan Stratégique d'Haïti dont le premier PTI doit être le fer de lance suivie de programmes triennaux jusqu'à 2030, année butoir retenue pour le décollage d'Haïti.

3.1. La performance du PTI

Cette section analyse tour à tour les différents compartiments prévisionnels au regard de leur incidence sur le résultat final, le PIB, et subséquemment sur la situation financière du pays en 2015-2016, la fin de l'exécution du premier PTI.

3.1.1. Le secteur externe

Le PTI a misé considérablement sur le comportement et la performance du secteur externe pour supporter son objectif final qui est la croissance du PIB. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement a précisé :

« La politique commerciale vise à dynamiser les exportations d'Haïti par la promotion des produits haïtiens à l'étranger. Des projets de renforcement institutionnel et des projets d'appui au secteur des biens exportables seront menés pour diversifier les exportations conformément à la nouvelle approche de Cadre Intégré Renforcé. Les investissements directs étrangers seront recherchés dans les secteurs à fort potentiel d'exportation pour profiter des opportunités offertes par les accès préférentiels accordés aux produits d'Haïti par certains pays ou régions (États-Unis d'Amérique, Mercosur, Union Européenne).³ »

Ce choix se justifie par la nature ouverte de l'économie du pays et la forte dépendance de celui-ci eu égard à l'offre de biens et services en provenance de l'extérieur pour son fonctionnement au quotidien et même la performance des finances publiques. En effet, les ressources proviennent principalement des revenus générés par les importations des biens sous formes de droits, de tarifs et de la taxe sur les chiffres d'affaires (TCA) retenue à la source sur les importations. Ce choix est renforcé en effet par certaines dispositions prises en faveur d'Haïti, visant à favoriser l'exportation des biens produits sur son sol vers les pays amis. La loi Hope et le Help Act signés respectivement en 2006 et 2010 en sont les plus significatifs en ce sens.⁴

Tableau 3. Exportations (millions de US\$)

	Produits agricoles	Produits industriels	Autres produits industriels	Matières premières locales	Total
2009	26	491	206	3	726
2010	23	506	214	3	746
2011	32	686	290	4	1,012
2012	25	706	288	4	1,023
2013	25	803	337	5	1,170
2014	28	826	350	5	1,209
2015	30	902	410	6	1,349
2016	29	878	391	6	1,304

Source : BRH, 2017

Ainsi, la croissance des deux types de produits, le PRI et l'API, a doublé en sept ans, même si ce doublement s'est produit en dents de scie sur la période et a été marqué par un accroissement de la demande tous les deux ans. Ces progrès considérés comme importants ont eu des incidences positives sur la création d'emplois dans le secteur d'assemblage certes mais demeurent loin de pouvoir créer la

³ PSDH, PTI 2014-16 page 50

⁴ La Loi Hope est un accord conclu par les États Unis d'Amérique en 2006 visant à favoriser l'exportation hors tarifs des produits assemblés en Haïti vers leur pays hors. Cette loi a été amendée et renforcée en 2010 par le Help act. A la faveur du tremblement de terre de 2010 en faveur des exportations des produits fabriqués à partir des matières locales.

dynamique nécessaire capable d'influencer le PIB comme souhaité. Ce, en raison des déficiences structurelles existant dans la production locale des autres biens, notamment les biens agricoles qui jadis constituaient les plus importants articles du panier d'exportation. Le tableau 3 montre, en effet, que les produits locaux ou à base de matières premières locales n'occupent pas une place significative dans le panier et n'ont pas évolué en importance au cours des dernières années.

Tableau 4. Évolution des composantes des exportations (%)

	Matières premières			EIA/EX	
	EIA	locales	CGE	Total	PRA/EXP.Total
2010	3.1	1.2	2.8	67.9	3.6
2011	35.6	34.5	35.7	67.8	3.0
2012	2.9	1.4	1.1	69.0	3.1
2013	13.7	13.0	14.4	68.6	2.5
2014	2.9	4.9	3.3	68.3	2.1
2015	9.2	16.6	11.6	66.9	2.3
2016	-2.7	2.5	-3.3	67.3	2.3

Source : BRH, 2017

CGE= Taux de croissance globale des exportations | EIA/Exttotal = Rapport exportations assemblage exp. Total

Ainsi, les exportations misaient principalement sur l'industrie d'assemblage qui, bénéficiant de la « loi Hope » et de la bonne performance économique des États Unis d'Amérique, devait faire augmenter la valeur ajoutée dans l'économie haïtienne. Cette variable qui fait baisser le déficit chronique de la balance commerciale n'est pourtant pas sous le contrôle des responsables de politiques publiques et demeure aussi dépendante d'autres facteurs sur le plan de la compétitivité par rapport aux autres nations se trouvant dans la même situation et au même niveau de développement que Haïti.

Placées dans le contexte du PTI, les anticipations se sont basées sur l'augmentation de la demande enregistrée tous les deux ans dans cette branche pour projeter une bonne performance sur trois ans de l'ensemble des exportations du pays. Mais le taux enregistré sur la période n'a pas pu atteindre plus de 12%, très loin des 37.6 souhaitée

Pour mieux appréhender la performance du secteur externe présenté comme un volet important dans la stratégie économique triennale, il devient également nécessaire de regarder de plus près les importations sur la même période retenue pour les exportations.

Notons que dans le panier des importations, les produits alimentaires viennent en tête de liste avec 21.95% du total de 3.42 milliards de dollars américains au prix cif en 2016, en baisse de près de 4 points de pourcentage par rapport à 2015. Quatre autres articles : les combustibles et minéraux, le pétrole, les articles manufacturés et les matériels de transports se disputent la deuxième place après

allégé quelque peu par une bien meilleure performance des exportations au cours des trois dernières années. Les incidences de ce comportement sur le PIB seront examinées ultérieurement.

Tableau 6. Évolution de la balance commerciale

Année	Importations	Exportations	Balance Commerciale
2009	1,982.12	725.68	(1,256.44)
2010	3,030.07	745.89	(2,284.18)
2011	3,314.44	1,012.13	(2,302.31)
2012	3,079.33	1,023.30	(2,056.03)
2013	3,329.20	1,170.21	(2,158.99)
2014	3,483.40	1,208.88	(2,274.52)
2015	3,425.21	1,348.82	(2,076.39)
2016	3,183.38	1,304.09	(1,879.29)

Sources : BRH, 2017

3.1.2. Monnaie et crédit

La monnaie et le crédit sont retenus comme un chapitre important dans le programme économique triennal 2014-2016. Le premier accompagne en effet la politique économique sur le plan réel alors que le second finance le réel.

Les objectifs retenus dans le domaine monétaire par le PTI consistaient à réduire le financement du secteur public, encourager le financement privé par une croissance respectable et parallèlement accompagner le secteur réel par une croissance modérée de la masse monétaire. Une autre variable non indiquée dans le programme du PTI a été le taux de change qui pourtant a un impact quotidien sur le fonctionnement économique national.

Au regard des données du tableau 8, il est difficile d'établir une relation entre les objectifs poursuivis par le PTI et les résultats obtenus au cours des trois années du programme. Mise à part la première année au cours de laquelle les indicateurs monétaires et l'inflation ont eu un comportement relativement stable, avec une croissance de 12.07% de la base monétaire, les autres variables semblent avoir suivi d'autres exigences liées à des contingences de gouvernance politique dès la deuxième année. Le comportement du taux de change est en réalité la variable qui reflète le mieux le comportement macroéconomique par sa tendance à la hausse alimentée par les spéculations, déstabilisant ainsi les prévisions monétaires. La nature de petite économie ouverte dont l'offre est constituée de 60% de produits importés pour répondre à la demande globale explique que la BRH ait été hautement

soucieuse de contrôler plutôt les dérapages du taux de change en vue de contenir l'inflation des prix qui en découle conséquemment.

Si pour la première année du PTI, le taux d'inflation a été somme toute bien contrôlée au regard du taux de 5.5% affiché. Par contre, la deuxième année traduit les perturbations enregistrées sur le marché des changes en affichant un taux de 11.30% en fin de période, affirmant sa tendance haussière qui allait être confirmée au cours de la troisième année 2015-2016 avec 12.5%.

Pour sa part, de son niveau annuel moyen de 44.63 gourdes pour un dollar et de 45.48 gourdes en fin d'exercice 2013-2014, le taux de change moyen annuel est passé respectivement à 48.57 gourdes/51.81 en fin d'exercice et à 60.33 moyen annuel et 65.2 gourdes en fin d'exercice 2014-2015 et en 2015-2016. Et à chaque fois, les autorités monétaires ont dû intervenir pour empêcher des dérapages en injectant un total de 216 millions de dollars sur trois ans, dont 84.62% sur les deux dernières années du PTI (tableau 7). Si ce comportement, produit des spéculations ayant permis à certains agents économiques d'enranger des gains réels il a par contre débouché sur des illusions monétaires en faisant augmenter les prix des produits qui sont principalement importés.

Tableau 7. Intervention de la BRH sur le marché des changes
(Millions US\$)

	Vente	Achat	Gdes/US\$
2011-12	72.0	33.1	42.3
2012-13	120.0	1.0	43.7
2013-14	33.2	12.3	45.5
2014-15	88.5	6.5	51.8
2015-16	94.3	0.2	65.2

Source : BRH, 2017

Ceci a eu évidemment pour conséquence dès la deuxième année du programme une croissance de la masse monétaire de 25% en 2014-2015, suscitant une restriction du crédit exprimée par la baisse de moins de 1% de la croissance de celui-ci, très loin des objectifs fixés pour accompagner la croissance de 5.8% du PIB selon les prévisions de l'exercice.

Tableau 8. Indicateurs monétaires clés

	Base Monétaire	Masse monétaire	Inflation (en %)	PFC	Change Gdes/\$
2006-2007	11.3	3.7	7.9	10.1	37.4
2007-2008	15.3	12.6	20.0	29.3	38.3
2008-2009	14.4	3.2	-4.7	14.2	40.7
2009-2010	43.8	28.5	4.1	-11.7	40.3
2010-2011	8.4	6.5	10.7	31.5	40.3
2011-2012	10.3	10.3	6.5	34.0	41.6
2012-2013	-1.2	5.2	4.5	19.9	43.1
2013-2014	0.6	12.1	5.3	9.7	44.6
2014-2015	25.1	19.5	11.3	-0.7	48.6
2015-2016	18.1	17.6	12.5	17.5	60.3

Source BRH, 2017, IHSI 2016

PFC : portefeuille de crédit

3.1.3. Le crédit durant la période du PTI

Dans sa stratégie monétaire, le PTI a prévu un double mouvement du crédit public et privé. Pour le premier, il s'agit de réduire le financement public alors que pour le second il est question de sa croissance stable afin qu'il puisse financer les investissements venant des agents économiques et des entreprises du secteur privé. La restriction du financement public dans une large mesure participe de la volonté de réduire le déficit budgétaire en recourant principalement aux ressources disponibles pour financer les dépenses publiques et ainsi contribuer au contrôle de l'inflation.

Le crédit disponible au secteur privé. L'examen du tableau 9 fait l'historique du crédit bancaire au cours des dix dernières années. L'ensemble du système a pu tripler la valeur de son portefeuille de 2006 à 2016; ainsi, le programme triennal ambitionne une croissance de 52.5 % du crédit au secteur⁵ au cours de son exécution. Il est sous-entendu dans le PTI que le crédit privé vise le financement des investissements dans l'économie dans l'objectif d'appuyer la croissance du PIB recherchée.

La première remarque porte sur la croissance de seulement 25% du crédit sur les trois ans du programme, soit moins de 50% des prévisions. Mais un examen plus poussé du système permet de voir sa fragilité par rapport à sa capacité à soutenir un processus de croissance économique.

⁵ Ici, la croissance du portefeuille est utilisée comme un proxy mesurant le crédit au secteur privé

Tableau 9. Portefeuille crédit bancaire et Financement public

	Portefeuille SYSB		Croissance du PIB réel (%)
	Milliard gourdes	Variation (%)	
2004-2005	20.7		
2005-2006	20.5	-1.1	2.3
2006-2007	22.6	10.1	3.2
2007-2008	29.2	29.3	0.8
2008-2009	33.3	14.2	2.9
2009-2010	29.4	-11.7	-5.5
2010-2011	38.7	31.5	5.5
2011-2012	51.9	34.0	2.9
2012-2013	62.2	19.9	4.2
2013-2014	68.2	9.7	2.8
2014-2015	67.7	-0.7	1.2
2015-2016	79.5	17.5	1.4

Source BRH, 2017

SYSB= portefeuille système bancaire

Les données ajustées du portefeuille de crédit bancaire sur les trois dernières années montrent que certains secteurs qui occupent un poids considérable dans la détermination du PIB ne sont pas supportés par le financement bancaire alors que d'autres dont la part dans la production de la valeur ajoutée nationale demeure très faible en sont des bénéficiaires importants. S'il ne revient pas dans ce rapport d'analyser l'utilisation des avoirs des institutions privées soumises au respect des normes prudentielles et à la gestion des risques, il faut toutefois attirer l'attention sur l'importance d'aller au-delà de la question monétaire dans l'orientation et l'injection des liquidités dans l'économie quand il s'agit de dynamiser celle-ci. Les secteurs qui absorbent les gros montants du portefeuille du système tel que présenté dans le tableau 10 ne sont pas ceux qui apportent les fortes valeurs ajoutées dans l'économie. En ce sens, la croissance recherchée par le PTI à travers une augmentation du crédit dans le système bancaire demeure peu clair comme objectif. En fait, comme on le verra plus loin, l'agriculture qui occupe 20.4% du PIB national n'a pas pu mobiliser plus de 1% de crédit bancaire, faible capitalisation qui explique en grande partie pourquoi, elle accuse un très faible niveau de productivité au regard des plus de 50% de la force de travail mobilisée pour la production de cette contribution au PIB nationale.

Tableau 10. Structure de l'allocation du crédit dans l'économie par le secteur bancaire

	Sep-14	Sep-15	Sep-16
Portefeuille annuel de crédit (milliers gourdes)	74,712,533	76,467,134	88,417,806
Regroupement des Secteurs d'activités			
Commerce de Gros et Détail	24.5%	25.0%	23.2%
Immobilier Résidentiel et Commercial	16.5%	16.6%	19.5%
Industries Manufacturières	16.1%	15.2%	15.3%
Services et Autres	14.6%	16.2%	18.1%
Prêts aux Particuliers	12.4%	11.6%	10.3%
Transport, Entrepôt et Communication	3.6%	3.6%	3.9%
Bâtiments et Travaux Publics	5.5%	5.3%	6.8%
Électricité, Gaz et Eau	6.7%	6.4%	2.9%
Agriculture, Sylviculture et Pêche	0.1%	0.1%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Source : BRH, 2017

Le crédit octroyé au secteur public. La performance du PIB et de l'un de ses auxiliaires le secteur externe est liée en grande partie aux politiques appliquées sur le plan monétaire et au niveau des finances publiques. Le PTI a en ce sens poursuivi des objectifs de stabilisation de la monnaie en liant la croissance du PIB à une croissance modérée de la masse monétaire et un ralentissement du crédit au secteur public pour éviter une pression à la hausse sur les prix dans l'économie.

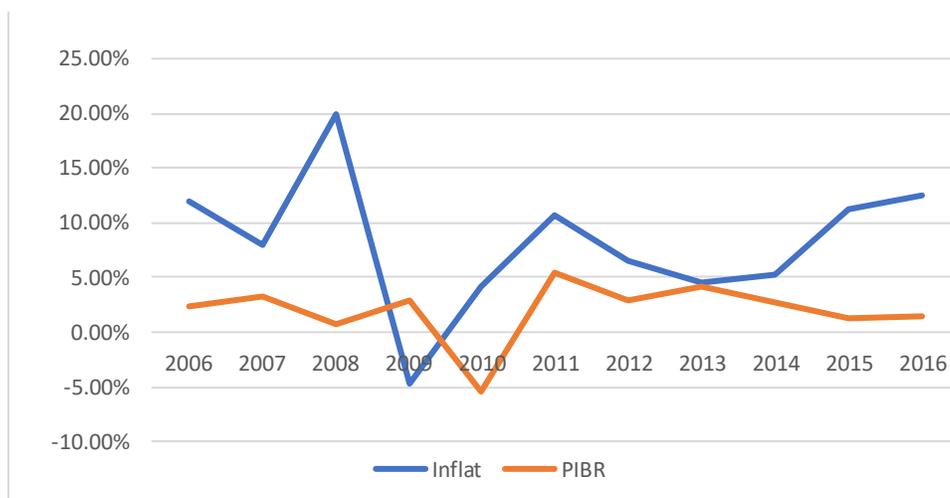
Sur le plan des résultats en tant que tels, le financement du secteur public a plutôt montré un comportement cyclique sortant d'une diminution au cours de trois années consécutives entre 2011-2013 totalisant 3.6 milliards de gourdes de remboursement de crédit à une situation d'accumulation de 37.6 milliards de gourdes au cours des trois prochaines années, période du PTI.

La figure 1 construit sur 10 ans entre 2006 et 2016, sur les variables de financement public, PIB et inflation, où la relation positive qui devrait exister entre l'augmentation ou la diminution du financement public et l'inflation n'est pas clairement établie. Si l'on ne peut pas nier dans une étude plus pointue la possibilité d'une certaine corrélation positive, les mouvements à la hausse ou à la baisse du financement public semblent laisser indifférent le taux d'inflation qui est influencé par d'autres paramètres tels que le taux de change gourde dollar et la variation des prix du pétrole sur le marché international, agissant directement sur les prix dans l'économie haïtienne.

En revanche, cette relation positive est globalement décelée entre le PIB et l'inflation sur les dix dernières années. Comme cela peut être constaté dans le graphique ci-dessous, la relation positive s'est affirmée pendant les 7 premières années, mais au cours des trois années du PTI, d'autres paramètres

ont fortement influencé le comportement des prix, notamment le taux de change qui surdétermine ce comportement et isole les effets de l'augmentation de la demande sur la croissance du PIB.

Figure 1. Évolution du PIB et Inflation, 2006-2016



3.2. Evaluation des résultats visés par le PTI

Les résultats du PTI de manière globale et principalement ceux du PIB, sur la période triennale, ont été dans une large mesure les principaux objectifs poursuivis en vue de jeter la base économique véritable de la transformation recherchée par le PSDH (tableau 12). Ce premier plan d'une série de 7 programmés revêt en effet une grande importance pour les stratégies tant sur le plan des impacts des activités conduites que sur les leçons à tirer pour mieux appliquer les six autres plans triennaux restant, dans l'hypothèse que le PSDH continue d'être le plan maître qui guide le pays durant les treize prochaines années.

Le tableau 11 présente des prévisions pour trois variables clés qui se retrouvent dans le PTI : le PIB, l'inflation et la pression fiscale. Pour 2015-2016, ces variables ont été toutes trois réajustées tenant compte d'une réalité qui sans doute ne permettait pas de poursuivre les objectifs fixés dans le cadre du PTI. La prévision du PIB, par exemple a été réduite de 6.5% à 3.5% alors que l'inflation en fin de période a été elle aussi ajustée en passant de 7.4% à 9.2%. Seule la pression fiscale était restée dans le même ordre de grandeur avec 14.6% dans le PTI en comparés aux 15% pour l'exercice budgétaire.

Pour le PIB, le premier exercice 2013-2014 avait accusé une croissance de 2.8%, s'écartant de 37.7% de son objectif de 4.5%. Ce résultat approximatif allait pourtant se dégrader avec des résultats encore plus faibles de l'ordre de 1.2 % et 1.4% de croissance du PIB respectivement pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016. Compte tenu des objectifs visés de 5.5% et de 6.4%, ces faibles performances ne

confortent pas le rythme de progrès économique souhaité par les dirigeants dans leur marche vers 2030.

Tableau 11. PIB, Inflation et pression fiscale entre 2006-2016

	PIB, prévision	PIB réel	Inflation prévision	Inflation réel	Pression fiscale, prévision	Pression fiscale, réel
(en %)						
2005-2006	2.5	2.3	12	12.4	9,3	10.3
2006-2007	4.0	3.2	10.0	7.9	15.0	10.7
2007-2008	4.5	0.8	8.0	18.0	12.0	10.8
2008-2009	2.0	2.9	2.2	-4.7	11.7	11.7
2009-2010	2.5	-5.5	5	4.96	9.89	11.9
2010-2011	9.8	5.5	7.0	9.2	11	12.9
2011-2012	4.5	2.9	6.0	6.5	11.28	12.9
2012-2013	6.5	4.2	6.0	4.5	12.5	12.3
2013-2014	4.5	2.8	4.5	5.3	12.0	12.0
2014-2015	4.6	1.2	6.0	11.3	13.0	13.5
2015-2016	3.5	1.4	9.2	12.5	15.0	13.6

Source: BRH, MEF, IHSI

En fait, seule la pression fiscale est restée dans la limite des anticipations pour les deux dernières années du PTI avec 13.48% et 13.64% du PIB. Les prévisions ayant été respectivement de 13.7% et 14.6% du PIB de 2014-2015 et 2015-2016 La pression fiscale pour l'exercice 2013-2014 avait été de 12.03% contre 13% du PIB prévu. Évidemment la pauvre performance du PIB durant les deux dernières années a eu des impacts négatifs sur l'augmentation des recettes, ce qui a affecté la capacité de financer les investissements publics.

Cependant, ces résultats ne sont pas ce qu'ils sont par hasard. En retraçant l'historique des prévisions sur une période de dix ans, celles-ci ont été très rarement matérialisées. Le tableau 13 semble indiquer que la poursuite des objectifs de croissance est un défi qui n'est pas trop facile à relever. En considérant sur une période de dix années le comportement du PIB national, seul l'exercice 2005-2006 a vu des réalisations se rapprocher des objectifs, avec 2.3% de croissance pour une prévision de 2.5%. Dans la grande majorité des autres années, ils sont tombés toujours très en dessous des objectifs, à l'exception de l'exercice 2008-2009 où ces derniers ont été dépassés de 25%. Souvent, des événements imprévisibles et sur lesquels les planificateurs n'ont aucun contrôle font basculer les résultats, comme ce fut le cas en 2009-2010 lors de la catastrophe naturelle de janvier 2010, qui a fait chuter le taux de croissance à -5.5% contre 9.5% de croissance anticipée. Mais de manière générale, les questions de la

gouvernance politique et économique constituent les véritables obstacles à l'obtention des résultats attendus.

Tableau 12. Les Prévisions et résultats du PTI 2014-2016

	2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Prév.	Réalisation	Prév.	Réalisation	Prév	Réalisation
Variation en %						
PIB et Prix						
PIB	4.5	2.8	5.8	1.2	6.4	1.4
Déflateur du PIB	6.2		6.7		6.7	
IPC (moyenne période)	4.5		6		6	
IPC (fin de période)	5.0	4.5	7.4	5.3	7.4	11.3
Secteur externe						
Importations réelles	3.3	2.6	5	2.2	6.7	0.8
Exportations réelles	12.6	2.0	12.7	3.5	12.3	1
Monnaie et crédit						
Crédit au secteur public non financier	-56.6		-73.4		-58.9	
Crédit au secteur privé	18	9.7	17.5	-0.7	17	17.5
Base monétaire	8.5	0.6	9	25.1	9.2	18.1
M3 (monnaie au sens large)	1575		8		8.1	
Finances publiques						
Recettes courantes	20.5	12.7	20.1	17.4	20.1	15.3
Dépenses courantes	20.3	0.2	13.3	50	14.5	-7.12
Dépenses d'investissement	8.5	-10.8	2.1	-30	10.2	-12.8
Dont dépenses, fonds du Trésor	15.6	42.9	40.6	12	31.3	-23.2
Pression Fiscale	13	12.0	13.7	13.5	14.6	13.6

Source : PSDH, PTI 2013-2014, MPCE

Le PTI, tel qu'articulé, n'a pas pu, sur le plan économique, atteindre les résultats escomptés. Il faut attribuer ces échecs en grande partie aux problèmes de gouvernance politique certes, mais la gouvernance économique n'est pas à ignorer, au regard de l'organisation structurelle de l'économie et des politiques économiques en application. A cet égard, il devient impératif d'examiner le comportement des autres variables qui ont en général des incidences sur les résultats escomptés par le PTI, mais qui n'ont pas été pris en compte durant la période.

Ainsi, sur la base des deux précédents tableaux, il ressort que les responsables de politique économique s'appuient principalement sur le contrôle des prix et la disponibilité des ressources publiques comme principaux leviers de support à la croissance du PIB. La politique monétaire devient un soutien fort

devant accompagner les mouvements du secteur réel appelé à se matérialiser par la croissance du PIB en dernier ressort.

3.3. Les limites structurelles du modèle économique présenté par le PTI 2014-2016

S'il ne revient pas au présent rapport de discuter des catastrophes naturelles qui empêtraient d'atteindre les résultats escomptés, il est pourtant approprié de souligner certains aspects relatifs à la stratégie économique et aux contraintes diverses qui sont à la base des écarts que l'on observe entre les prévisions et les réalisations du PIB réel. L'ambition du PTI était de faire un saut significatif entre 2014 et 2016 en gagnant 16.7 % de croissance en trois ans au niveau du PIB, ce qui équivaudrait à ce qui a été gagné en 7 ans, entre 2006 et 2013. Au nombre de trois, ces aspects portent sur :

- Un examen de l'offre dans sa composition et proportion actuelles ;
- Le financement de la demande dans l'économie ;
- L'efficacité de la gestion des finances publiques comme levier de croissance du PIB

Des limites de l'offre dans l'économie. Dans son RSFPEDP 2013-2014, la Cour avait attiré l'attention sur les goulots d'étranglement auxquels faisait face l'offre de biens et de services pour augmenter la production et la valeur ajoutée et mettre le pays sur la voie de la croissance durable. Le PTI 2014-2016 a pâti de ces goulots d'étranglements et les incidences sur le PIB ont été somme toute remarquable n'ayant pas pu atteindre les objectifs fixés dans le programme et emprunter le chemin de la croissance. Ceci a créé de sérieux retards qui devront être rattrapés dans les cinq PTI restants d'ici 2030.

En effet, les données de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) retracées sur les dix dernières années montrent que l'offre globale de biens et services est formée par une double composante interne et externe dont la somme est égale est 100.

- La composante interne qui est le PIB résultant des activités économiques menées par l'ensemble des agents économiques pour répondre aux besoins des citoyens du pays, processus au cours duquel se produit des surplus de valeur. Cette composante interne représente 41% de l'offre globale.
- La composante externe ou l'offre externe, venant de la demande de biens que l'économie nationale n'arrive pas à produire. Elle représente approximativement 59% de l'offre globale.

Cet agencement de l'ensemble de l'offre est le résultat d'une tendance qui apparaît au début des années 1980 et s'est affirmée au début des années 2000. Cela implique qu'en général, les objectifs fixés sur beaucoup d'autres plans ne pourront pas être poursuivis et atteints s'ils ne tiennent pas compte de la composante qui les déterminera. En raison du fait que les deux composantes peuvent souvent se trouver en conflit l'une avec l'autre, alors que l'une devrait se mettre au service de l'autre.

Tableau 13. Évolution de l'offre et de la demande dans la structure économique du pays

	Offre interne	Offre externe	Offre globale	Consom	Investis	Export	Demande Globale
2006-2007	220,110	85,715	305,825	209,590	67,092	29,142	305,825
2007-2008	250,590	110,739	361,329	257,145	72,281	31,903	361,329
2008-2009	266,904	117,198	384,102	273,005	73,161	37,936	384,102
2009-2010	266,952	172,849	439,801	331,020	67,825	40,956	439,801
2010-2011	302,854	178,605	481,459	344,247	84,364	52,848	481,459
2011-2012	328,061	174,400	502,461	350,070	96,925	55,466	502,461
2012-2013	364,526	192,900	557,426	381,296	109,586	66,544	557,426
2013-2014	388,809	206,520	595,329	401,596	121,212	72,521	595,329
2014-2015	423,644	214,128	637,772	415,754	137,258	84,760	637,772
2015-2016	484,351	248,090	732,441	486,346	146,380	99,716	732,441

Source : IHSI, 2006-2017

La stratégie d'une petite économie ouverte peut faire le choix de laisser la croissance du PIB à l'offre interne en utilisant la composante de l'offre externe comme un soutien au processus de production de valeur ajoutée, c'est-à-dire en créant des biens et services et des emplois productifs dans l'économie. La stratégie peut aussi laisser la détermination du PIB à la demande quand la valeur ajoutée dans l'économie se base essentiellement sur les services qui sont exportés et échangés contre les biens importés pour la consommation⁶. La première stratégie est de fait la situation en application dans le pays. En observant l'évolution de la composante interne, on constate une évolution en sens inverse des deux variables (tableau 13) qui ne concorde pas à ce qu'il faudrait pour atteindre les objectifs de croissance, en tenant compte de la situation qui prévaut au niveau de la demande (voir section 3.2).

⁶ L'IHSI établit une équation comptable entre l'offre et la demande : PIB+ Importation= offre de biens et services ; Consommation + Exportations + Investissements = Demande de biens et services ;
 En fait PIB+ Importations = Consommation + Exportations + Investissements
 Dans une économie qui se base essentiellement sur les services on a : PIB= (Consommation + Exportations + Investissements) – Importations ou encore PIB= Consommation + Investissement + (Exp-Imp)

3.3.1. La Composante interne de l'offre : le PIB

Le tableau 14 nous enseigne que la production de la valeur ajoutée dans l'économie du pays est déterminée véritablement par six branches d'activités dont les deux plus importants sont le secteur agricole (ASECP) et les services commerciaux, restauration et l'hôtellerie (CRH) qui comptent à la fin de l'exercice 2015-2016 pour 54.6% du total des plus importants. Le premier secteur, l'agriculture, est totalement abandonné par le système financier avec moins de 1% du portefeuille de crédit du système bancaire malgré sa contribution de 20.4% au PIB. Ce retrait du secteur se justifierait pour des raisons diverses dont les risques qui lui sont inhérents. Mais à date, le secteur agricole n'est pas pris en main par une politique publique agressive qui consisterait à augmenter sa productivité compte tenu du fait qu'il emploie plus de 50% de la force de travail.

Mais en analysant les quatre autres branches, les industries manufacturières gagnent graduellement en importance occupant depuis 2006 environ 8% du PIB. Cette branche dont la production est tournée vers l'exportation⁷ n'attire pas cependant les investisseurs intéressés à capter la demande locale pour la consommation des produits industriels, transférant ainsi une partie de la demande effective locale à l'offre externe. Ce qui limite son poids dans la structure du PIB, malgré sa haute productivité. De plus, sa nature extravertie, la fragilise et la rend vulnérable donc moins sûre comme vecteur de croissance étant directement dépendante de la performance du marché international, principale source de la demande des produits fabriqués localement.

Au fait, les branches d'activités qui sont dépositaires de la croissance pour l'instant sont le secteur de la construction (CONST), le secteur des transport et communication (TRCOM) et le secteur des services (CRH) où l'on retrouve également le tourisme. Le premier dépend en grande partie du partenariat public-privé, de l'aide externe ou du financement international pour décoller véritablement, ce qui ne s'est pas manifesté au cours des trois derniers exercices. Le deuxième dépend surtout de l'investissement direct étranger (IDE) pour sa véritable éclosion. Ces investissements se trouvent en déclin ces trois dernières années. Déclin en partie imputable au problème de gouvernance politique qui fragilise l'environnement macroéconomique. Le troisième pour sa part a montré des signes de progrès entre 2012 et 2013 mais a été ralenti dans son élan entre 2014 et 2016, n'ayant gagné qu'un point dans la structure des valeurs ajoutées pour la période.

⁷ La loi Hope en est le principal mobile

Tableau 14. Principales composantes du PIB 2005-2006 - 2015-2016

	ASECP	INMAN	CONST	CRH	TRCOM	SERM	Total
	(en %)						
2005-2006	25.3	7.8	7.7	26.4	6.4	12.0	85.6
2006-2007	25.0	7.6	7.6	27.1	6.7	11.9	86.0
2007-2008	22.9	7.6	8.0	28.4	7.1	12.1	86.1
2008-2009	22.9	7.5	7.8	27.2	6.9	11.5	83.7
2009-2010	24.9	6.9	8.8	27.1	7.3	11.6	86.5
2010-2011	23.3	7.7	9.1	26.9	7.8	11.3	86.0
2011-2012	22.4	8.0	9.3	27.4	7.5	11.4	86.0
2012-2013	22.4	7.8	9.8	27.6	7.4	11.3	86.3
2013-2014	21.5	7.8	10.3	28.0	7.5	11.5	86.6
2014-2015	20.0	8.1	10.4	28.4	7.6	11.6	86.2
2015-2016	20.4	8.1	10.3	28.2	7.5	11.8	86.2

Source : IHSI, 2006-2017

Note : ASECP = Agriculture, Sylviculture, Elevage, Chasse, Pêche | CONST = Construction

CRH = Commerce, Restaurants, Hotels | TRCOM = transports, communications | SERM = Services Marchands

C'est cette économie qui devait réaliser 16.7% de croissance en trois ans. En fait le principal levier de cette croissance selon le PTI devait être le secteur de la Construction à travers les efforts de la refondation territoriale :

« Le constat est que les investissements récents, dans les infrastructures notamment, ne peuvent donner leur plein effet sans que certaines contraintes structurelles ne soient levées et sans une stimulation directe, c'est-à-dire proactive, des activités économiques.

....Le processus de croissance est envisagé en deux phases. Les opportunités à court terme dans les secteurs de la construction (bâtiment et travaux publics), de l'agriculture, du tourisme et du textile, par exemples, seront mises à profit pendant que des réformes structurantes préparent une seconde phase de croissance accélérée où la spécialisation dans des filières porteuses permettra des gains d'efficacité importants soutenus par un tissu dense de petites et moyennes entreprises (PME) en expansion⁸. »

Mais ces souhaits n'ont pas pu se matérialiser au cours du premier PTI qui a raté ses objectifs économiques et aussi la possibilité de jeter sa base de croissance en raison de l'offre interne de biens qui n'a pas été dynamisée. L'autre composante de l'offre, les importations, que le PTI voulait voir croître, fait montre de sa propre complexité.

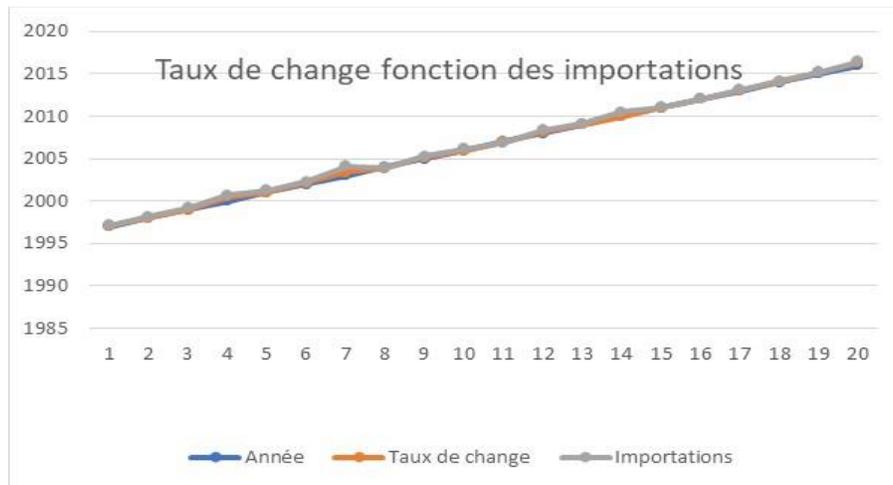
⁸ Programme Triennal d'Investissement 2014-2016 et son cadre, page 48 .

3.3.2. La composante externe de l'offre globale et les effets de sa croissance

Les importations, base de la seconde composante de l'offre, se sont affirmées comme la principale source de satisfaction de la demande de consommation locale exprimée pour pratiquement tous types de biens. L'étude de l'évolution des importations nous montre qu'une croissance de 61% environ des produits importés a été enregistrée sur la période 2009-2016. La composition de cette offre est dominée principalement par des produits finis, qui totalisent plus de 80% de l'ensemble, à la hausse depuis les quinze dernières années. Hausse expliquée par la taille de la demande des biens et qui reflète évidemment une demande locale à satisfaire et à laquelle l'offre interne ne répond pas. Comme on peut l'examiner dans le tableau 4, la valeur et le volume de certains articles clés comme les produits alimentaires et les produits pétroliers sont à la hausse, les uns en raison de l'incapacité de les produire et les autres en raison d'une augmentation de la demande sur le marché national. Mais parallèlement, les articles qui auraient dû venir en support à l'offre interne sous forme d'intrants stagnent ou baissent en proportion pour des raisons diverses. La faiblesse des infrastructures de production de l'offre interne va occasionner :

- Une dépendance graduellement plus importante de l'offre externe au détriment de l'offre interne
- Les revenus de l'Etat exprimés en pourcentage de l'offre totale sont eux aussi dominés par les revenus générés à partir de la composante externe de l'offre, donc les importations sous formes de taxes, impôts et droits.
- Les importations devant être payées en devises étrangères, donc en dollars, sont en conséquence soumises au taux de change impliquant la monnaie locale et le dollar. Cette devise provenant du marché international sous plusieurs formes.
- Le niveau de recettes de l'État devient tributaire du taux de change
- L'évolution du taux de change dépend des deux composantes de l'offre mais va surtout dans la direction de l'offre externe, aussi longtemps que la demande externe (les exportations) ne génère pas suffisamment de dollars pour payer la facture résultant des transactions de l'offre externe : plus l'offre externe est élevée plus le taux de change gourdes/dollar évolue en faveur du dollar. C'est le constat fait au cours des dernières années (voir graphique ci-dessous).
- Le ralentissement de cette augmentation du taux de change dépend de la gestion monétaire que peuvent faire les autorités monétaires en attendant de renverser les disproportions entre les deux composantes interne et externe de l'offre et faire dépendre le PIB beaucoup plus de l'offre interne de biens.

Figure 2. Évolution du taux de change et des importations



La figure 2 illustre clairement la parfaite corrélation existante entre les importations et le taux de change, construit à partir d'une série de données collectées par la Banque Centrale et l'IHSI entre 1996 et 2016.

3.3.3. Le financement de la demande globale

Le PTI a misé fortement sur la croissance des exportations en termes réels qui devait être dans l'ordre des 37.6 % sur la période. Les réalisations ont été par contre d'environ 9%, très loin des prévisions qui devaient faire baisser considérablement la balance commerciale en supportant le coût des importations. Ces coûts influent négativement le taux de change au détriment de la gourde. De plus, deux autres paramètres importants ont eu aussi leur part dans cette contre-performance: Les investissements qui se décomposent: en investissements directs étrangers (IDE), les investissements publics à partir du financement du trésor public ou financements internes, et les investissements venant de l'extérieur ou financement externe.

Pour sa part, le financement par le crédit octroyé au secteur privé demeure extrêmement limité, et vise la reproduction de l'organisation économique en place. Soumis aux diverses contraintes de contrôle des risques et de normes prudentielles sous la supervision de la Banque Centrale d'Haïti, le secteur bancaire qui détient l'épargne privée nationale est plutôt appuyé et encadré en vue de sa propre construction selon une dynamique consistant à se déployer à travers le pays dans la perspective d'une couverture bancaire nationale.

Pour les besoins de clarification, soulignons que le financement public qui participe de la reconstruction sociale et territoriale apporte sa part d'augmentation de la demande de biens et services nécessaires au fonctionnement économique alors que les investissements privés sont dirigés vers les

activités privées financées en partie par les flux de capitaux venus de l'étranger et en partie par l'épargne nationale.

Le tableau 15 nous enseigne que les investissements dans l'économie au cours des 10 dernières années ont atteint leur sommet avec 1.05 milliard de dollars en 2012-2013. Ce sommet a été influencé par les investissements d'origine externes issus principalement du Fond Petro Caribe⁹, renforcés par les contre parties venant du Trésor Public. Durant la même période, les investissements directs étrangers ont aussi atteint leur plus haut point avec 160.65 millions de dollars. Depuis ce sommet, les investissements tant publics que ceux de l'IDE ont baissé durant toute la période. Sauf pour l'année 2014-2015 Les ressources du Trésor public ont essayé de combler la baisse subie par les deux composantes IDE et financement externe pour chuter à son plus bas niveau depuis 2009-2010. Notons par ailleurs, que les ressources du FPC ont connu une baisse en disponibilité en raison de la nature de l'accord lié au comportement du marché international du pétrole sur lequel le Gouvernement Haïtien n'a absolument aucun contrôle.

Tableau 15. Évolution des investissements et source de financement (millions US\$)

	IDE	Financement Interne	Financement Externe	Financement Total
2006-2007	74.5	146.30	141.04	361.84
2007-2008	29.8	-	-	29.80
2008-2009	55.47	-	381.64	437.11
2009-2010	178	7.44	269.69	455.13
2010-2011	119	220.29	344.02	683.31
2011-2012	156	39.37	638.47	833.84
2012-2013	160	222.39	683.54	1,065.94
2013-2014	99	218.68	561.78	879.45
2014-2015	105	350.93	151.74	607.68
2015-2016	104	91.59	261.43	457.02

Source : MEF, loi de règlement 2015-2016

IDE= Investissement direct étranger

Quant aux autres ressources externes venant de l'aide publique au développement sous plusieurs formes, elles sont liées à l'accord de 2005 renouvelé en 2010 selon lequel la dette de l'État Haïtien en vers certaines institutions multilatérales est effacée. Par contre, Haïti ne peut recevoir l'aide publique

⁹ Voir RSFPEDP 2013-2014 de la Cour page 105

au développement que sous forme de dons pendant 10 ans et elle doit utiliser les montants qui devraient être payés, pour supporter les projets sociaux (éducation, santé etc.).

Ainsi, les ressources qui étaient prévues pour financer le décollage du PSDH par le lancement de son premier PTI se sont fait rares et celui-ci a eu du mal à dynamiser le volet investissement à partir de la demande. De son côté, le volet exportations venant de la demande extérieure a été trop timide avec ses 15% sur trois ans pour soutenir plus fermement la balance commerciale fortement affectée par les importations.

Les trois composantes des investissements sont donc devenues des facteurs non contrôlables :

- Les investissements publics financés par le Trésor Public sont soumis à la performance économique sous forme d'augmentation de la valeur ajoutée dont les prévisions ont beaucoup de peine à se réaliser : 5.4% contre 16.7% prévus par le PTI sur trois ans
- Les investissements publics à travers l'APD se trouvent en baisse depuis 2012 et le remplacement de celui-ci par les ressources dégagées de l'accord Petro Caribe (FPC) est soumis à des aléas non contrôlables. Sur le marché international du pétrole, les prix étant en baisse les ressources du FPC le sont également.
- L'IDE qui hésite à pénétrer en force dans le pays mais pourrait supporter les grands projets du secteur privé ainsi que le processus de construction et d'élargissement de la demande de biens dans le secteur

Ces facteurs n'ont pas joué en faveur de la poursuite des objectifs du PTI et de ce fait les résultats obtenus au niveau du PIB reflètent largement leur comportement au cours des trois dernières années.

3.3.4. Efficacité de la gestion des finances publiques : facteur de croissance

Un troisième facteur influençant la performance du PTI porte sur la performance de la gestion des ressources publiques tant au niveau de la mobilisation qu'à celui des dépenses prévues et réalisées. Ce point est d'ailleurs retenu dans le tableau prévisionnel des résultats du PTI qui a fait de l'augmentation des ressources fiscales un élément déterminant des anticipations. Celles-ci doivent permettre de financer les investissements publics appelés à soutenir les activités économiques de manière générale, à travers surtout le financement des piliers de refondation territoriale et de refondation sociale.

A cet effet, le PTI se proposait de faire augmenter les recettes de 48.1% sur l'ensemble de la période en les faisant passer de leur niveau de 44.3 milliards à 69.9 milliards de gourdes à raison d'une moyenne de 20.1% d'augmentation par année. En fait, au cours des trois années du PTI, les recettes ont effectivement augmenté de 45.4% en passant de 44.3 milliards à 67.5 milliards de gourdes sur la période. Elles sont restées toutefois en-dessous des 71.25 milliards prévus, soit 5.26% de moins que les anticipations.

Les objectifs de maintenir les dépenses en dessous des recettes courantes autour de 15.6 % ont par contre été atteints par défaut. Les dépenses sont restées en dessous de 5% des prévisions, n'ayant suivi aucune tendance avec une augmentation de 0.22% en 2013-14, de 50% en 2014-2015 et une baisse de -7.12% en 2015-2016. Ce qui n'a pas été le rythme prévu par le PTI qui visait une augmentation tendancielle sur la période.

Tableau 16. Les ressources mobilisées entre 2006-2016 et le PTI (Million de gdes)

	DGI	Douane	Autres ress.		Variation %
			Locales	Total	
2006-2007	15,474	6,718	772	22,964	
2007-2008	-	-	-	-	
2008-2009	28,183	2,134	-	30,317	32.02%
2009-2010	29,682	1,713	-	31,395	3.56%
2010-2011	36,493	4,060	-	40,553	29.17%
2011-2012	19,047	22,903	1,971	43,921	8.30%
2012-2013	19,494	24,032	733	44,259	0.77%
2013-2014	22,646	24,110	3,113	49,870	12.68%
2014-2015	38,426	17,829	2,270	58,525	17.36%
2015-2016	49,237	15,900	2,368	67,505	15.34%

Source : Lois de règlement 2015-2016

Quant aux investissements publics qui devaient augmenter de 20.8% sur la période triennale, ils ont affiché une baisse de 53.5% en passant de leur niveau de 39 milliards en 2012-2013 à 21.3 milliards en 2015-2016.

Tableau 17. Les investissements publics et le financement interne, (Millions de gdes)

	Investissement	Financement	(2)/(1)	Variat inv.
	(1)	Interne (2)		
2009-2010	11,171	300	2.69%	-28.05%
2010-2011	22,736	8,875	39.04%	103.53%
2011-2012	28,183	1,637	5.81%	23.96%
2012-2013	39,076	9,593	24.55%	38.65%

2013-2014	34,832	9,760	28.02%	-10.86%
2014-2015	24,408	17,040	69.81%	-29.92%
2015-2016	21,300	5,526	25.94%	-12.74%

Source : CSCCA, Lois de règlement

Des circonstances ayant rapport à la gouvernance politique ont été les principales raisons expliquant ce revirement. Celles-ci ont été renforcées par un autre paramètre non directement explicite, la réduction drastique de l'APD. Tendancielle certes depuis 2013, mais celle-ci a été accentuée entre 2014-2016, ce qui avait porté les responsables à miser surtout sur les ressources internes à hauteur de 87.5% pour financer ces investissements. Mais en fait, cet objectif n'a pu être atteint expliquant la baisse enregistrée sur la période. Les investissements ont connu une baisse constante tout au cours de la période du PTI, ayant été réduit de l'ordre de 17.8 milliards au lieu d'augmenter de 8.13 milliards par rapport à 2012-2013.

L'objectif de financer 87.7% des investissements à partir des ressources du Trésor Public, soit en réalité plus de 70 milliards de gourdes sur la période du PTI a dû être réduit à 32.3 milliards. Il faut donc se référer aux événements extra économiques, liés surtout aux questions de gouvernance politique entraînant des perturbations diverses au niveau du fonctionnement de l'économie. Perturbations qui se sont repercutées au niveau monétaire.

Il faut comprendre que ces ressources devraient provenir de trois sources : du Trésor Public, des pays donateurs et des institutions multilatérales. Aucune de ces sources n'a pu répondre pleinement au rendez-vous. Évidemment, ces montants initialement prévus faisaient partie des investissements qui devaient contribuer à stimuler les activités économiques et construire les infrastructures selon le plan triennal. Les quelques progrès enregistrés pour l'exercice 2013-2014 où le secteur économique avait vu ses provisions de 24.15 milliards décaissées à 54% ne se sont pas répliqués en 2014-2015 où seulement 11.9 milliards de gourdes ont pu y être injectées. La situation s'est aggravée en 2015-2016, exercice au cours duquel les 38.9 milliards programmés n'ont été dépensés qu'à 16.74%.

Si globalement la situation du secteur social (éducation, santé...) a été légèrement meilleure par rapport au pourcentage d'exécution de son enveloppe en 2015-2016, en revanche, elle est demeurée nettement en dessous des prévisions, avec 30.72% de ses allocations effectivement décaissées en 2015-2016. Ce qui signifie que les programmes et projets conçus dans le PTI sont restés très partiellement exécutés et les conséquences se sont fait sentir aussi bien sur le secteur lui-même que sur l'impact éventuel de telles dépenses sur l'ensemble de l'économie.

Tableau 18. Résultats des secteurs économique et social en 2015-2016(millions de gourdes)

	Prévisions				Réalizations				T1-T2	T2/T1
	TP	BILAT	MULT	Total (T1)	TP	BILAT	MULT	Total (T2)		
Total	28,565	10,906	17,373	56,844	10,293	1,941	9,066	21,300	35,544	37.47%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Economique	17,408	9,596	11,870	38,874	4,653	1,856	-	6,509	32,365	16.74%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Social	8,590	1,151	5,415	15,155	4,570	85	-	4,655	10,500	30.72%

Source : Loi de règlement, 2015-2016 ; En millions de gourdes

Note : TP=Trésor public; Bilat= institution bilatérale; Mult= institution multilatérale

3.3.5. De l'adéquation du modèle économique du PSDH

Au vu de la structure actuelle de l'économie du pays, une mise en adéquation des prévisions faites par le PSDH et ses différents PTI est nécessaire. Le PTI 2014-2016 a exprimé très clairement ses objectifs mais n'a pas su tenir compte des différentes contraintes structurelles susceptibles d'entraver son exécution : les contraintes de gouvernance politique et la nécessité d'adapter la gestion des ressources publiques aux exigences de la gestion compétitive moderne et efficace, c'est-à-dire faire en sorte que l'État exécute ses dépenses aux meilleurs coûts possibles en respectant les normes de passation des marchés afin d'aboutir à la plus grande efficacité et efficience de son fonctionnement et ses investissements.

L'examen du Plan Triennal 2014-2016 révèle que celui-ci est un modèle en matière de planification stratégique. Tout est prévu et les problèmes économiques et sociaux auxquels les citoyens sont confrontés sont clairement exprimés et appuyés par un diagnostic approfondi de la situation du pays dans tous ses compartiments, et des indicateurs de mesure sont élaborés pour les évaluer. Cependant, nulle part il n'a été indiqué que la configuration économique globale du pays qui doit supporter le projet est un handicap majeur à la matérialisation du PTI:

- Petite économie ouverte dépendant des importations pour satisfaire une demande locale tirée par la croissance de la population
- Un secteur agricole qui est l'un des deux principaux contributeurs au PIB en termes de valeur ajoutée mais qui n'est pas financé et dont le taux de rendement est extrêmement faible
- Un système de gestion des finances publiques qui ralentit le processus d'injection des ressources nécessaires au financement de l'économie
- Des questions de gouvernance politique qui agissent négativement sur certaines variables monétaires et la stabilité des prix
- Une dépendance économique et de l'APD, et de l'IDE malgré les efforts significatifs pour s'en sortir. A noter que les Investissements directs étrangers butent sur les questions de gouvernance politique

- Une crise de confiance dans le système économique qui dissuade les investisseurs locaux et internationaux à se tourner vers les filières locales pour offrir des produits de consommation industriels et ainsi profiter de la demande locale en croissance pour ces produits
- Les goulots d'étranglement rencontrés dans le processus de création d'entreprises, malgré les velléités exprimées ces dernières années de les éliminer et n'ayant abouti qu'à de maigres résultats
- La dépendance des revenus générés à près de 60% par les importations pour financer le Trésor Public
- Une gourde en dépréciation tendancielle et dont la valeur est condamnée à être supportée artificiellement, aussi longtemps qu'elle ne s'appuie pas sur une base productive au moins émergente
- Des exportations qui dépendent principalement de la demande extérieure et qui demeurent fragiles et volatiles malgré les accords privilégiés signés avec les pays partenaires, rendant ainsi difficile de réduire significativement la balance commerciale ou tout au moins, de mettre celle-ci au service de la croissance économique. Les structures de l'offre locale ne sont pas à même de placer les biens produits sur le marché international
- La nature informelle de l'économie nationale qui fait qu'une forte partie des transactions conduites sur le territoire échappe au contrôle de l'État qui n'arrive pas à arrêter l'évasion fiscale et à capter les revenus d'impôts

Des obstacles réels sont devenus des éléments du quotidien économique haïtien. Les rapports antérieurs de la Cour ont déjà mis en exergue les différents aspects ici mentionnés sous des angles différents. Ils ont des incidences sérieuses non seulement sur la capacité de l'État à collecter les ressources publiques mais aussi à les dépenser de manière efficaces et efficiente pour leur permettre d'avoir des impacts significatifs sur la production de la valeur ajoutée, la croissance économique et l'élargissement d'une base taxable.

3.4. La dette publique et ses impacts sur la gestion des finances publiques

Examiner la dette publique renvoie à évaluer ses impacts sur l'efficacité de la gestion des finances publiques. Les deux composantes de la dette publique haïtienne sont exprimées en gourdes, la partie externe étant convertie au taux de référence de la BRH à la date de l'élaboration de la loi de règlement.

Tableau 19. Dette publique d'Haïti de 2008-à 2016

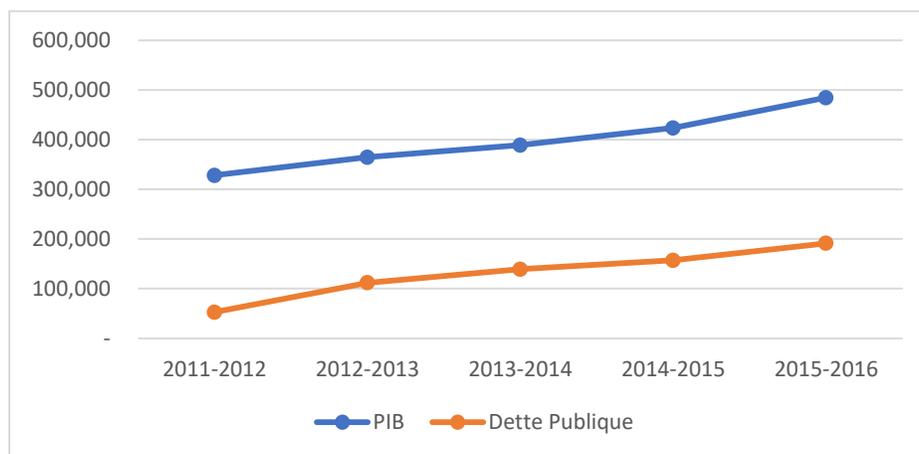
	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dette Interne	26,897	33,812	43,635	43,635	51,839	57,368	53,305	59,165
BRH	25,540	32,232	41,465	41,465	44,841		47,136	54,254

						44,841		
Entreprises et institutions financières	1,357	1,580	2,171	2,171	6,999	12,527	6,169	4,911
Dette externe	36,677	8,029	23,031	8,923	60,187	81,773	103,714	132,312
Dettes bilatérales	14,338	7,822	21,604	3,583	52,506	74,078	92,048	116,326
Dettes multilatérales	22,339	207	1,427	5,322	7,681	7,695	8,660	7,090
					112,02	139,14		
Dette publique totale	63,574	41,841	66,666	52,558	6	0	157,019	191,477
Poids de la dette externe		19.19	34.55	16.98	53.73	58.77		
	57.69%	%	%	%	%	%	66.05%	69.10%

La composante externe de la dette publique représente des prêts obtenus des pays et des institutions multilatérales pour financer des projets d'investissements publics participant à la construction de l'infrastructure socioéconomique. Elle est aujourd'hui principalement constituée des créances accumulées dans le cadre de l'Accord Petro Caribe. Cet Accord permettant le report des paiements sur une longue période, avec deux années de grâce. Notons que ces prêts sont générés par les variations à la hausse des prix du pétrole sur le marché international.

Les dettes accumulées auprès des institutions multilatérales ont été en grande partie annulées en 2005, annulation renouvelée en 2010 pour une période de dix ans par suite du tremblement de terre. Certains pays ont souscrit pleinement et d'autres partiellement à cette annulation.

Figure 3. Évolution du PIB et de la dette publique



Pour la dette publique interne, elle est formée de financement obtenu par l'État auprès des institutions financières locales par l'entremise de la Banque Centrale. L'État Haïtien dans le passé, finançait ses déficits budgétaires à partir des emprunts reçus de celle-ci.

3.4.1. Le financement de la dette publique

Les cinq derniers exercices ont connu des changements dans la gestion du financement des dépenses consenties par l'État. Les dépenses imprévues et même certaines dépenses prévues ont fait l'objet de mobilisation des ressources que le système fiscal haïtien n'a pas pu générer.

Le tableau 20 présente l'évolution sur quatre exercices du montant de la dette, des amortissements ainsi que les sources de financement. Ce montant a cru de 24.2% entre 2012-2013 et 2013-2014, puis s'est accéléré au cours de l'exercice 2013-2014, en 2015 puis en 2016 avec un saut de 37.6%. C'est donc une accumulation de 79.6 milliards de gourdes qui a été enregistrée en quatre ans.

Ce tableau enseigne également que la rubrique financement externe représente principalement des dons qui sont généralement des appuis budgétaires. Pour le reste, ce sont des financements négatifs sous forme de services de la dette externe en amortissement qui est surtout le paiement de la dette FPC contractée dans le cadre de l'accord du même nom. Ces amortissements ont sensiblement augmenté, passant de 2 milliards de gourdes pour l'exercice 2014-2015 à 3.3 milliards en 2015-2016.

Pour le financement interne, il se fait à partir des crédits à court terme accordés par la Banque Centrale et des bons du Trésor Public qui sont principalement vendus aux banques commerciales. Entre 2012 et 2016, sa tendance était plutôt à la baisse. Durant l'exercice 2015-2016 79% de la dette interne a été payée. Cet effort s'explique par le souci de tenir viable le système de financement interne encore à ses débuts. On notera par contre que la BRH continue de jouer un rôle stratégique dans le maintien de l'équilibre financier du système interne.

Il convient de retenir qu'au cours des trois années du PTI, la dette publique a fait l'objet d'une gestion soucieuse de la solvabilité financière du pays avec le support de la Banque Centrale. Ainsi, il est opportun d'examiner le poids de la dette publique dans la gestion financière et pour l'économie du pays de manière globale.

Tableau 20. Dette publique d'Haïti et les amortissements de 2012 à 2016, MDG

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Dette Publique	112,026	139,140	157,019	191,477
Service dette Publique	3,251	3,793	21,685	9,902
Service/Dette totale	2.90%	2.73%	13.81%	5.17%
Financement total	4,951	3,531	1,402	(2,751)
Financement externe				
Dons	1,402	4,277	1,402	4,277
Prêts	(185)	(751)	(2,028)	(3,295)
Amortissements	(185)	(751)	(2,028)	(3,295)
Financement interne	5,136	4,282	3,430	544
BRH	2,271	5,271	9,941	4,502
Emissions de titres	4,675	855	(4,130)	-
Amortissements	(1,810)	(1,845)	(15,125)	(1,400)
Total payé	(1,995)	(2,596)	(17,153)	(4,695)
Total accumulé sur l'exercice	6,946	6,126	5,811	4,502

Source : TOFE, MEF ; Lois de règlement, CSCCA

3.4.2. La dette publique et le PIB dans l'économie

Le tableau 21 retrace l'évolution de la dette publique sur les dix dernières années. On peut noter par ailleurs que la pression fiscale (Ressources internes par rapport au PIB, RESIN/PIB), un des objectifs du PTI fixé à 13.7% pour 2014-2015 et à 14.6% pour 2015-2016, a pu être atteint en 2014-2015 avec 13.8% du PIB nominal et est allée au-delà en 2015-2016 avec 16.1%. Mesurées toujours par rapport au PIB, les ressources externes sont tombées à leur plus bas niveau en 2015-2016 avec 2.7% du PIB, ce qui exprime en réalité le quasi retrait de l'aide externe qui repose sur les ressources du FPC sous forme de prêts et les dons octroyés sous forme d'appui budgétaire.

Tableau 21: Évolution des différentes variables de l'économie et des finances publiques

	PIBNOM	Ressources internes	Ressources externes	Invest Public	Dette publique	Amortissement dettes publiques
2006-2007	220,110	25,000	6,120	42,387	4,391	3,125
2007-2008	250,590	-	-	-	-	-
2008-2009	266,904	32,849	13,667	45,101	63,574	4,119
2009-2010	266,952	30,717	7,154	58,256	41,841	510
2010-2011	302,854	36,000	11,952	70,444	66,666	2,795
2011-2012	328,061	45,600	22,563	80,314	52,558	1,500
2012-2013	364,526	52,002	27,546	87,501	112,026	1,982
2013-2014	388,809	50,900	33,217	68,702	139,140	2,598
2014-2015	423,644	58,444	19,290	51,150	157,019	20,589
2015-2016	484,351	78,004	13,059	55,455	191,477	8,655

Sources : IHSI 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016

L'analyse des incidences de la dette publique sur le comportement d'ensemble de l'économie est exprimée dans le rapport du poids des amortissements eu égard au PIB, aux ressources internes et aux investissements publics. Elle débouche sur l'observation selon laquelle les amortissements ont atteint leur plus haut niveau en 2014-2015 avec 4.9% du PIB pour baisser en 2015-2016 à 1.8% du PIB. Les incidences de cette variable sont mises en exergue au niveau des investissements publics qui ont baissé considérablement pour atteindre 12.1% du PIB en 2014-2015 et chuter à 11.5% en 2015-2016. Évidemment, le rapport amortissement public et investissement public s'inverse avec 40.25%, son plus fort pourcentage depuis les dix dernières années. Le poids de la dette apparaît davantage en le mesurant aux ressources internes dont elle accapare 35%.

Ces considérations se rapportent surtout à la gestion de la dette mais non à la dette publique elle-même. En règle générale, il est admis que la bonne gestion du développement économique peut reposer sainement sur 50% de son PIB sous forme de dette à long terme. En examinant la situation haïtienne, l'espace d'endettement se réduit très rapidement.

De 30% du PIB en 2012-2013, la dette est passée à 37% en 2014-2015, a atteint 39% du PIB en 2015-2016. Ce qui signifie que très rapidement le pays marche vers sa limite d'endettement en raison justement du fait que les impacts des dettes consenties sont très faibles sur l'économie, comme cela peut être constaté sur les faibles taux de croissance enregistrés au cours dernières années.

Tableau 22. Dette publique par rapport au PIB et aux ressources internes et externes

	Pression fiscale	Ressource externe	Investissement public	Amortissement dette publique	Dette publique	AMDP/R ESINT	AMDP/I NPUB
2006-2007	11.4	2.8	19.3	1.4	2.0	12.5	7.4
2007-2008	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2008-2009	12.3	5.1	16.9	1.5	23.8	12.5	9.1
2009-2010	11.5	2.7	21.8	0.2	15.7	1.7	0.9
2010-2011	11.9	4.0	23.3	0.9	22.0	7.8	4.0
2011-2012	13.9	6.9	24.5	0.5	16.0	3.3	1.9
2012-2013	14.3	7.6	24.0	0.5	30.7	3.8	2.3
2013-2014	13.1	8.5	17.7	0.7	35.8	5.1	3.8
2014-2015	13.8	4.6	12.1	4.9	37.1	35.2	40.3
2015-2016	16.1	2.7	11.5	1.8	39.5	11.1	15.6

Sources : IHSI 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016

PRESFIS : Pression fiscale ; RESEXT : Ressource externe ; AMDP : Amortissement dette publique ; DETPUP : dette publique

Le rythme du rapprochement entre ces deux variables qui aurait dû baisser relativement à mesure que la dette augmente dans l'absolu peut trouver son explication dans la section 3 du présent chapitre. Rappelons que l'inefficacité des investissements publics, les contraintes liées à la structure de l'offre globale et le faible niveau des investissements sont les principales raisons qui expliquent la rapidité de ce rapprochement, c'est-à-dire la réduction de l'écart entre le PIB et le niveau de la dette publique.

Le cas des ressources mobilisées à partir du FPC explique bien ce phénomène¹⁰. La plus grande partie des ressources mobilisées dans le cadre de ce fonds ayant servi à l'acquisition de biens et de services externes en raison de l'inélasticité de l'offre locale, les milliards de gourdes investis ne servent en réalité qu'à construire les équipements économiques sans effets d'entraînement sur l'économie réelle.

Au regard de la configuration de la dette publique globale, on se rend compte que la dette externe y occupe 69% à la fin de l'exercice 2015-2016 (tableau 19) et a sensiblement augmenté, notamment depuis 2013. Elle est en effet le reflet de l'évolution de la dette Petro Caribe, comme on vient tout juste de le signaler. Il importe ici de souligner également que la partie interne de la dette est généralement improductive, c'est-à-dire sans incidence réelle sur l'économie de manière générale. Elle est en grande partie des rééchelonnements des anciennes dettes internes non apurées en vue d'alléger

¹⁰ Voir rapport 2013-2014 de la Cour, troisième partie, chapitre 2

refondation en exige au moins un milliard par année. L'auto financement n'est donc pas la meilleure option pour le PSDH qui doit regarder ailleurs.

3.6. Conclusion partielle

Le fond de ce RSFPEDP 2015-2016 est circonscrit à l'intérieur du cadre stratégique défini par les responsables de l'État depuis 2012, le plan stratégique d'Haïti (PSDH). Ce plan est articulé de manière à poursuivre l'objectif global consistant à mettre le pays sur la voie du développement à partir de 2030 en intervenant sur quatre piliers appelés à jeter la base de sa construction à long terme. Cet exercice renvoie à travailler à la refondation territoriale du pays, sa refondation économique, sa refondation sociale et à sa refondation institutionnelle. C'est à la lumière de ce cadre stratégique et opérationnel que le RSFPEDP est élaboré et les progrès accomplis au cours de l'exercice 2015-2016, c'est-à-dire les impacts de la gestion des finances publiques sur l'économie, ont été appréciés.

Ce cadre implique que toutes les démarches économiques et financières se conjuguent et sont dirigées dans le sens de la matérialisation de cette stratégie de long terme. Ceci se traduit par la canalisation des ressources publiques vers le financement des piliers de refondation. La question la plus importante de la stratégie est ici cernée car sa matérialisation exige des investissements évalués à plusieurs milliards de gourdes.

Le PSDH compte poursuivre son but de décollage pour 2030 à travers des plans triennaux d'investissement (PTI) qui sont financés par les budgets annuels. Les lois de finances définissent légalement d'une part, les revenus à mobiliser et leurs sources sous forme de taxes, impôts et prêts de provenance locale ou internationale. Et, d'autre part, les dépenses à effectuer et leurs allocations par secteur. C'est la bonne exécution de ces dépenses d'investissement qui doit jeter la base économique appelée à servir de sources pour l'augmentation des revenus de l'État.

Le PTI est donc l'instrument privilégié du projet 2030. A compter de 2013-2014, il faut en réaliser 7 qui doivent être financés par les budgets d'exercice. Le fait pour le RSFPEDP de coïncider avec la fin du premier PTI 2014-2016, place la Cour en situation de faire non seulement l'examen des dépenses sur l'exercice intéressant le RSFPEDP mais aussi, de considérer les résultats des dépenses effectuées sur la période triennale et ceux obtenus par rapport aux objectifs qui ont été fixés. C'est ce qui explique l'analyse conduite sur le comportement des fondamentaux économiques et monétaires. Tant ceux qui ont guidé la performance économique que ceux qui ont orienté le système de collecte des recettes ayant financé non seulement le fonctionnement de l'État central mais aussi en partie, les piliers de refondation durant les trois années du PTI.

Avec ce RSFPEDP, la Cour s'est donc penchée sur la situation financière du pays sur un exercice spécifique, 2015-2016, mais fait aussi un point focal des questions structurelles qui prédominent et

déterminent l'environnement de gestion des ressources publiques auxquelles le PFI entend s'attaquer. L'exercice 2015-2016 n'étant d'ailleurs que le dernier des trois retenus pour l'exécution du premier PFI, les analyses qui en sont faites et les conclusions tirées sont considérées comme des leçons pour la poursuite des autres plans triennaux et donnent lieu de confirmer ou de reconfigurer les indicateurs antérieurement définis.

IV. L'élaboration du budget 2015-16

4.1. Élaboration du budget

Structure du budget national d'Haïti. Le budget national d'Haïti est composé du budget de fonctionnement préparé par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et du budget d'investissement préparé par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE).

Le cycle budgétaire des finances publiques. Le cycle budgétaire du gouvernement inclut les étapes suivantes : la préparation, le vote, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'État. Il est fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et est marqué par la prééminence du rôle du Ministre des Finances en matière de gestion des finances publiques. Le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l'État. Le Parlement vote la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative, la loi de règlement. La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) donne un avis sur le budget avant son dépôt au Parlement.

Le Ministère de l'Économie et des Finances est le maître d'œuvre de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. Il est responsable de la préparation du budget de l'État et de son exécution tant en recettes qu'en dépenses. Pour ce faire, il s'appuie sur au moins six directions :

- La Direction Générale du Budget (DGB) qui a notamment pour attributions de préparer et d'exécuter le budget de l'État, de contrôler, de produire les rapports périodiques et annuels synthétisant l'exécution budgétaire ;
- La Direction des Études et de la Programmation Budgétaire (DEPB) qui est chargée de l'analyse du contexte macroéconomique à la préparation du budget ;
- La Direction du Trésor (DT) qui est chargée de centraliser les recettes budgétaires, d'exécuter les dépenses de l'État, d'enregistrer l'ensemble de ces opérations dans la comptabilité publique, de gérer la trésorerie et d'établir les comptes de l'État ;
- L'Administration Générale des Douanes (AGD) qui a pour missions de liquider les droits, taxes et redevances perçus aux frontières ;
- La Direction Générale des Impôts (DGI) qui a pour principales fonctions la liquidation de l'impôt, la réalisation des vérifications y afférentes ;

-
- La Direction des Études Économiques (DEE) dont les principales attributions consistent en la formulation des grandes orientations macroéconomiques, la réalisation du suivi de la conjoncture économiques et l'établissement des prévisions ;
 - La Direction de l'Inspection Fiscale (DIF) qui est chargée principalement du contrôle permanent des organismes de perception et de recouvrement des impôts, taxes et redevances pour le compte de l'État et des organismes autonomes, et de l'étude des demandes de franchises fiscale et douanière.

Le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) joue également un rôle budgétaire important, notamment en matière de programmation et de gestion des projets et programmes. Il est en charge de l'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP).

Les autres ministres et responsables d'institution sont gestionnaires des crédits affectés à leur département par les lois de finances. Au sein de ces ministères sectoriels et institutions, les opérations relatives à la gestion des finances publiques sont sous la responsabilité des Directions des Affaires Administratives et Budgétaires (DAAB).

La Banque de la République d'Haïti (BRH) assure la fonction de caissier de l'État. À ce titre, elle encaisse les recettes de l'État et effectue les paiements des dépenses budgétaires pour le compte du Trésor Public.

La fonction de contrôle interne est exercée par des Contrôleurs financiers relevant de la DGB (Direction du Contrôle Budgétaire) pour ce qui concerne la régularité des engagements et des ordonnancements de dépenses, et par l'Inspection Générale des Finances pour la conformité de l'exécution des budgets avec les textes en vigueur.

Enfin, le contrôle parlementaire est exercé par le Pouvoir législatif à l'occasion de l'examen et du vote des projets de loi de finances (loi de finances initiale, loi de finances rectificative et loi de règlement) et de la présentation des comptes annuels de l'administration générale.

Tableau 23. Calendrier Budgétaire

15 octobre	Sur la base des orientations de politique économique définie par le Gouvernement, de l'évolution escomptée des indicateurs économiques et sociaux et des estimations de recettes établies par les organismes de perception, l'office du budget, en collaboration avec le ministère de la planification et de la Coopération externe, détermine les perspectives budgétaires.
5 novembre	Approbation des perspectives par le Premier Ministre et le Ministre chargé des finances et délibérations en Conseil des ministres.
15 novembre	Les activités à reconduire sont discutées et approuvées en Conseil des Ministres.
30 novembre	Lettre - circulaire du Premier Ministre à chaque ministère et organisme autonome définissant les grandes lignes de la politique budgétaire et rappelant les normes et contraintes d'estimation des crédits.
15 janvier au 1er février	Transmission au ministère de l'économie et des finances des propositions de budget des ministères et organismes autonomes, les propositions de crédits d'investissement sont également transmises au ministère de la planification et de la coopération externe.
15 mars	Première phase des conférences budgétaires conjointes pour l'examen des propositions de budget détaillées sous la coordination du ministère de l'économie et des finances.
30 mars	Approbation des résultats des conférences budgétaires conjointes par le Conseil des ministres.
1er avril	Lettre du Premier Ministre aux ministères, aux organismes autonomes et à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif pour fixer les plafonds de crédits définitifs et détaillés.
15-30 avril	Deuxième phase des conférences budgétaires
1er - 15 mai	Préparation du projet de loi de finances.
16 mai	Transmission en Conseil des ministres pour délibération.
30 mai	Approbation du projet de loi de finances par le Conseil des ministres.
1er juin	Transmission pour avis du projet de loi de finances à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.
15 juin	Rapport formulant l'avis de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif sur le projet de loi de finances.
30 juin	Dépôt du projet de loi de finances au Parlement.
2ème lundi de septembre	Vote de la loi de finances au Parlement.
28 septembre	Promulgation de la loi de finances par le Président de la République.
30 septembre	Publication de la loi de finances au 'Moniteur', journal officiel de la République.

Source : Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des Lois de Finances.

Tableau 24. Les principales étapes de la chaîne des finances publiques

#	Les Principales étapes	Principaux Intervenants	Règles à respecter
A	Préparation du Budget	MEF	Réunion de lancement de préparation par la Commission de budget ;
		DEE	Cadrage macroéconomique ;
		Sous-Commission cadrage	Prévision des ressources ;
		Primature	Analyse des crédits budgétaires ;
		DGB	Certification du cadre légale et de la documentation nécessaire ;
		DEPB	Lettre de cadrage budgétaire du premier ministre ;
			Pilotage de la préparation du budget ; Approbation des rapports techniques ;
			Compte rendu de la réunion de lancement ;
		Directions techniques des ressources	Préparation et transmission de la note institutionnelle ;
			Préparation de propositions de crédits budgétaires
			Consolidation des propositions de crédits budgétaires
			Conférences budgétaires sur les crédits de fonctionnement et d'investissement ;
			Finalisation de l'avant-projet de loi de finances et des documents annexes ;
		MPCE	Élaboration du programme d'Investissement Public
B	Approbation du Budget et Loi de Finances rectificative	MEF	Approbation par le DGB et MEF
		CSCCA	Formulation de l'Avis de la CSCCA sur la loi de finance ;
		Parlement	Vote de la Loi de finances par les 2 chambres séparément ;
		Présidence	Promulgation de la loi de finances
			Relance du Processus écourté et abrégé avec quasiment les mêmes étapes ;
C	Engagement des dépenses Publiques	DGTCF	Vérification de respect des règles de contractualisation et de comptabilité publique ;
		CNMP	Autorisation des dépenses et des paiements via le contrôleur financier et le comptable public ;
		CSCCA	Contrôle des conditions légales et contractuelles ;
		Ordonnateur	Impression de chèque ;
			Approbation de Plan de Passation de Marché et Contrôle à priori de marché égal ou supérieur aux seuils ;
			Avis d'approbation sur tous les contrats de fonctionnement et d'investissement ;
			Autorisation, vérification et signature d'engagement ;
D	Contrôles Internes concomitant aux dépenses	IGF	Audit de conformité et de régularité ; validité, appropriation et respect de procédures par les services ;
		CNMP	Contrôle à priori de marché égal ou supérieur aux seuils ;
		CCP	Autorisation des dépenses et des paiements via le contrôleur financier et le comptable public ;
			Contrôle des conditions légales et contractuelles ;
E	Rapport d'Exécution du Budget	CCP	Préparation de la loi de règlement
			Rapport sur le Compte généraux ;
			Rapport sur les comptes territoriaux et les comptes spéciaux annexes au budget ;

		DGTCP MEF	Approbation de la loi de règlement avant son acheminement au Parlement ;
F	Contrôles Externes	CSCCA	Certification de comptes généraux de l'État ; Rapport sur la situation financière de l'État et l'efficacité des dépenses publiques ; Revue sectorielle annuelle des dépenses publiques ;
		CNMP (Audit externe)	Audit externe a posteriori des marchés passés au sein des institutions sélectionnées quel que soit le montant ;
		Suivi de la Société Civile	Information

(DEPB) : Direction des Etudes et de la Programmation Budgétaire

Classification budgétaire. Le budget national a deux classifications principales : une classification institutionnelle (classification administrative) et une classification par type de dépenses publiques (classification économique). De plus, les annexes des Lois de Finances d'Haïti fournissent une répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement selon une classification fonctionnelle, i.e. en fonction de leur objectif et disposent de trois niveaux de détails : *groupe*, *division* et *classe*.

La classification administrative permet d'identifier les dépenses effectuées par les ministères ou institutions et leurs unités en utilisant une codification à neuf chiffres¹². Les ministères ou institutions sont regroupés par catégorie et par secteur. Il y a quatre catégories (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et les organismes indépendants) et cinq secteurs (le secteur économique, le secteur politique, le secteur social, le secteur culturel et les autres secteurs administratifs). La classification administrative d'Haïti est complétée par le « *chapitre* », la « *section* » et la « *direction* » permettant d'identifier les unités (internes ou externes) et leurs directions.

La classification économique fait référence à un regroupement systématique et homogène des biens et services, des transferts et des variations au niveau des actifs et passifs (objets de dépense) que le secteur public utilise pour développer son processus de production de services d'intérêt public. La classification économique est conçue pour permettre l'utilisation d'un système unique d'enregistrement pour toutes les opérations ayant une incidence économique et financière provoquée par les institutions publiques. C'est un instrument informatif pour contrôler la gestion financière au niveau du secteur public.

4.2. Le cadre stratégique, légal et réglementaire de l'élaboration du budget 2015-16.

Cadre stratégique. L'élaboration du budget 2015-2016 coïncide avec la dernière année de la mise en œuvre du Plan Triennal d'Investissement (PTI) 2014-2016. Le PTI 2014-16 opérationnalise le Plan

¹²Avec les quatre (4) premiers chiffres identifiant le ministère ou institution, les trois (3) chiffres suivants identifiant l'unité ou le projet / programme au sein du ministère ou de l'institution, et les deux (2) chiffres restants identifiant la direction

Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) 2030, adopté par les autorités haïtiennes à la suite du séisme de 2010. Il faut noter que le PSDH s'articule autour de 4 axes: (i) la refondation territoriale ; (ii) la refondation économique ; (iii) la refondation sociale ; et (iv) la refondation institutionnelle.

La vision du PSDH de faire d'Haïti un pays émergent comporte une série de défis qui doivent amener des transformations d'ordre économique, social, environnemental, spatial, institutionnel. Ces changements graduels se réaliseront selon des choix stratégiques arrêtés.

Le PSDH se décline en des Programmes Triennaux d'Investissements (PTI) qui prévoient de manière sectorielle des efforts d'investissement et des mesures visant à mettre en place des conditions de base nécessaires et indispensables au développement du pays. Ces programmations sectorielles dont la séquence d'opérationnalisation s'étale sur une période de trois ans, contemplent un environnement institutionnel légal et réglementaire stable, efficace et équitable, incluant la sécurité juridique et foncière, un environnement macroéconomique contrôlé, des réseaux d'infrastructures de transports, de télécommunications et d'énergie développés et entretenus et des réseaux complets de soins de santé et d'éducation de base.

Le budget national constitue le document de programmation annuelle qui tend à matérialiser les objectifs fixés dans les PTI. Pour mesurer les progrès réalisés dans les objectifs du PSDH, un cahier des indicateurs de suivi du PSDH a été élaboré par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) en 2014.

Cadre légal et réglementaire. Le cadre légal de l'élaboration du budget est la constitution de 1987, le décret d'octobre 1984 créant le fonds d'investissement public (FPI), le décret de février 2005 qui met en application l'article 222 de la constitution haïtienne, et l'arrêté d'application de février 2005.

A ces documents de base, il faut ajouter les lois ou actes législatifs régissant la création, l'organisation et le fonctionnement des différentes entités publiques bénéficiant de crédits inscrits au budget de la République ou ayant des compétences en matière de finances publiques.

Ce cadre soutient l'année budgétaire qui va du 1er octobre au 30 septembre, période de 12 mois au cours de laquelle le processus d'exécution et de décaissement des crédits budgétaires se fait par douzième du total des allocations annuelles pour chacun des sous-secteurs, des pouvoirs et institutions inscrits dans la loi de finances. L'élaboration, l'adoption et l'exécution des dispositions budgétaires de l'exercice 2015-2016 se situent dans ce cadre légal et réglementaire qui n'a pas connu de modifications par rapport à l'année fiscale.

Cette gestion du budget conduite dans le cadre du décret de 2005 contient sa propre logique d'efficacité. Mais dans la pratique, elle se voit contournée de fait quand il s'agit de poursuivre les objectifs stratégiques qui exigent un mode différent de décaissement, notamment l'exécution d'un budget d'investissement portant sur des travaux dont les coûts de démarrage mobilisent des montants supérieurs au douzième de l'allocation budgétaire.

Au cours de l'année fiscale 2015-2016, une modification importante a été apportée dans le processus budgétaire par l'introduction du décret du 9 octobre 2015 modifiant celui de 2005 et instituant l'approche qui met désormais en place le budget programme permettant de poursuivre des objectifs annuels et impliquant de plus longues périodes. Bien que l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi ne soit effective qu'à partir de l'année 2017, il faut souligner que le cadre opérationnel du PSDH avait déjà produit un plan opérationnel, le PTI, qui poursuit des objectifs programmatiques, notamment dans son premier plan triennal 2014-2016.

Au contraire du décret 2005, la loi d'application de février 2017¹³ introduit également une nouvelle périodicité dans le processus budgétaire en lançant la préparation du budget un an avant sa soumission au vote du Parlement, donnant ainsi aux bénéficiaires de crédit, l'opportunité de mieux planifier et celui de programmer sur le moyen terme. Une approche qui sied mieux avec la gestion programmatique du budget. Cette loi en effet formalise une pratique qui contournait une loi contraignante et s'aligne sur la stratégie de l'État.

4.3. Les hypothèses d'élaboration du budget 2015-16.

L'exercice 2015-2016 représente la troisième année du cadre triennal du PTI 2014-2016 qui tablait sur un taux de croissance moyen de 4.5%. Mais, la performance jusqu'alors réalisée était en deçà des attentes. Afin de faire face durablement aux contraintes actuelles, le gouvernement a décidé d'avoir un parti pris pour la relance de la production nationale. L'élaboration du budget 2015-16 est donc élaboré dans un contexte économique assez difficile. L'agriculture est choisie comme priorité avec emphase sur la maîtrise de l'eau, l'accès aux intrants, les technologies post-récoltes, le financement et la gestion.

Le deuxième axe prioritaire du gouvernement est la construction. Des actions devraient être menées au niveau de l'aménagement des deux plus grandes villes des pôles Ouest et Nord, soit les villes de Port-au-Prince et du Cap-Haïtien. Cela devrait permettre de développer le potentiel de croissance et la résilience aux risques climatiques. Dans ce domaine, trois types d'intervention devraient être priorités :

- La construction des ouvrages de drainage qui permettraient d'assainir les deux centres villes;
- L'introduction de nouveaux instruments incitatifs pour favoriser le financement et le développement de la chaîne de valeur de la construction notamment le logement;
- L'organisation de la sécurité

De manière plus globale, l'action du gouvernement et les orientations stratégiques du budget 2015-2016 étaient de :

¹³ Qui sera présentée dans le RSFPEDP 2016-2017

-
- Développer l'agriculture comme base de l'expansion de l'économie nationale ;
 - Favoriser le développement de la formation professionnelle et technique et des corps de métiers en fonction des besoins du marché de travail dans les secteurs porteurs ;
 - Organiser l'habitat et les services de base dans les régions à forte potentialité agricole de manière à rendre disponible la main-d'œuvre ;
 - Contribuer à élargir et renforcer la base des Petites et Moyenne Entreprises (PME) évoluant surtout dans le domaine agricole et dans la construction en leur offrant un accompagnement technique et en leur facilitant l'accès au financement ;
 - Encourager la protection de l'environnement et œuvrer au renforcement de la résilience du pays face aux catastrophes naturelles ;
 - Poursuivre les objectifs de modernisation de la gestion des finances publiques et de la gouvernance économique ;
 - Réduire l'extrême pauvreté par la réalisation des projets susceptibles de générer des revenus et des emplois dans les milieux défavorisés ;
 - Engager des travaux notamment dans les domaines de la sécurisation des droits fonciers, du réseau de transport, de l'électrification du territoire, de l'alimentation en eau, de l'expansion des communications, du maillage numérique, de la gestion des déchets solides en vue de développer les facteurs stratégiques ayant un impact sur la croissance, l'emploi et la compétitivité globale.

Les hypothèses de base pour l'élaboration du budget 2015-16 sont résumées dans le tableau 25 ci-dessous. Le budget 2015-16 tablait sur les performances macroéconomiques suivantes :

- Une croissance réelle de l'économie de 3.6%, portée par une croissance du PI agricole;
- Une inflation de 7.7% en moyenne annuelle et de 6.0% en fin de période sur la base d'une appréciation de la monnaie locale, d'une légère hausse des prix des produits pétroliers ;
- Une pression fiscale d'environ 14.3% et la création de 100,000 emplois pour l'exercice fiscale ;
- Des dépenses d'investissements chiffrées à 59.4 milliards de gourdes, une légère hausse par rapport aux prévisions de l'exercice précédent. Par ailleurs, les dépenses d'investissements financés à partir des ressources Petrocaribe ont connu une baisse de 23%. Toutefois, les réformes en matière de gestion des finances publiques devraient permettre une plus grande efficacité des investissements.

Sur la base de ces hypothèses de croissance, d'inflation et de pression fiscale, les recettes courantes en 2015-2016 devraient atteindre 74.06 milliards de gourdes, soit une hausse de 22% par rapport aux prévisions de l'exercice précédent. L'appui budgétaire extrême devrait être de 3.8 milliards de gourdes. Tenant compte de la baisse continue des ressources extrêmes, l'État s'est engagé dans un processus de politique de souveraineté budgétaire. Afin de contenir le déficit budgétaire à 3% du PIB, les dépenses courantes prévues pour l'exercice 2015-2016 seront de l'ordre de 56.6 milliards de gourdes.

Tableau 25. Hypothèses de base pour l'élaboration du budget 2015-16

	Hypothèse 2015-16
Taux de croissance de l'économie	3.6%
Valeur ajoutée agricole	3.0%
PIB non agricole	3.8%
Taux d'inflation	7.7%
Taux de dépréciation du change	4%
Cours moyen du pétrole	50\$/baril

4.4. Un budget rectificatif voté après son exécution 2015-16

Le budget 2015-16 est subdivisé en ressources domestiques, dons et financement et vise à répondre dans les limites des ressources disponibles aux besoins de la population, tout en assurant l'investissement de base nécessaire pour augmenter le niveau de vie de la population.

L'Exécutif avait proposé un budget rectificatif pour l'exercice 2015-2016 qui n'a été voté par le Parlement qu'en septembre 2016 après qu'il ait été exécuté, à la fin de l'année fiscale. Donc contrairement à 2014-15, où l'on a enregistré 3 budgets dont 2 rectificatifs, celui 2015-2016 en a eu deux dont un ratifié après exécution pour l'exercice 2015-2016.

V. LES REVENUS DE L'ÉTAT 2015-16

5.1. Les revenus de l'État sont en baisse malgré...

La Cour note une baisse de près de 9.2% des recettes courantes en 2015-16 principalement due à une faible mobilisation des ressources. Le tableau 26 présente les recettes courantes de l'État en 2014-15 et 2015-16 en milliard de gourdes (M HTG). Les ressources courantes du budget général de l'État se sont élevées à 86.1M HTG pour l'année fiscale 2015-16, dont 64.6 M HTG pour les recettes fiscales, 10.8 M HTG pour les dons, 7.7 M HTG pour les emprunts et 2.9 M HTG pour les recettes non fiscales. Les recettes accusent une baisse de près de 9.2% par rapport à 2014-15.

La faiblesse de taux de réalisation des recettes. De manière générale, les recettes courantes de l'année fiscale 2015-16 sont très en deçà des prévisions., 69.7% de taux d'exécution, alors que le taux de l'année d'avant était de 87.7%. Ainsi, même si l'on observe une croissance de l'ordre de 15.5% et un taux d'exécution de près de 96.1% des recettes courantes en 2015-16, il n'est pas suffisant pour combler la moins-value des emprunts.

Tableau 26. Les recettes courantes de l'État pour 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes)

	2014-15			2015-16		
	Voté	Réalisé	TE	Voté	Réalisé	TE
Recettes fiscales	57.3	55.8	97.3%	67.2	64.6	96.1%
Recette non fiscal	1.1	2.8	243.9%	10.8	2.9	27.0%
Dons	31.9	10.4	32.8%	25.9	10.8	41.8%
Emprunt	17.8	25.9	145.4%	19.5	7.7	39.6%
Totales recettes courantes	108.1	94.9	87.7%	123.5	86.1	69.7%

Note : TE = Taux d'exécution

Sources : MEF, Loi de règlement

5.2. Une bonne performance des recettes fiscales

Les **recettes fiscales en hausse de près de 15.8% par rapport à l'année précédente.** Le tableau 27 ci-dessus présente la décomposition des recettes fiscales entre 2014-15 et 2015-16. Les recettes fiscales se situent pour l'année 2015-16 à 64.6 M HTG, une croissance de 15.8% entre 2014-15 et 2015-16 contre une croissance prévue de 17.3%. Les recettes fiscales ont donc augmenté plus faiblement que prévu. L'augmentation de 8.8 M HTG par rapport à 2014-2015 est principalement tiré par les taxes sur les biens et services (4.0 M HTG), les impôts sur le commerce extérieur (2.9 M HTG) et les impôts sur le revenu (1.9 M HTG).

L'impôt sur le revenu (25%), l'impôt sur le commerce extérieur (32%) et les taxes sur les biens et services (38%) constituent près de 94% des recettes fiscales. Entre 2014-15 et 2015-16, ces impôts et taxes ont connu une croissance respective de 13.6%, 20.0% et 16.2%, ce qui explique la croissance globale des recettes fiscales.

Tableau 27. Les recettes fiscales, par champ d'impôt pour 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes)

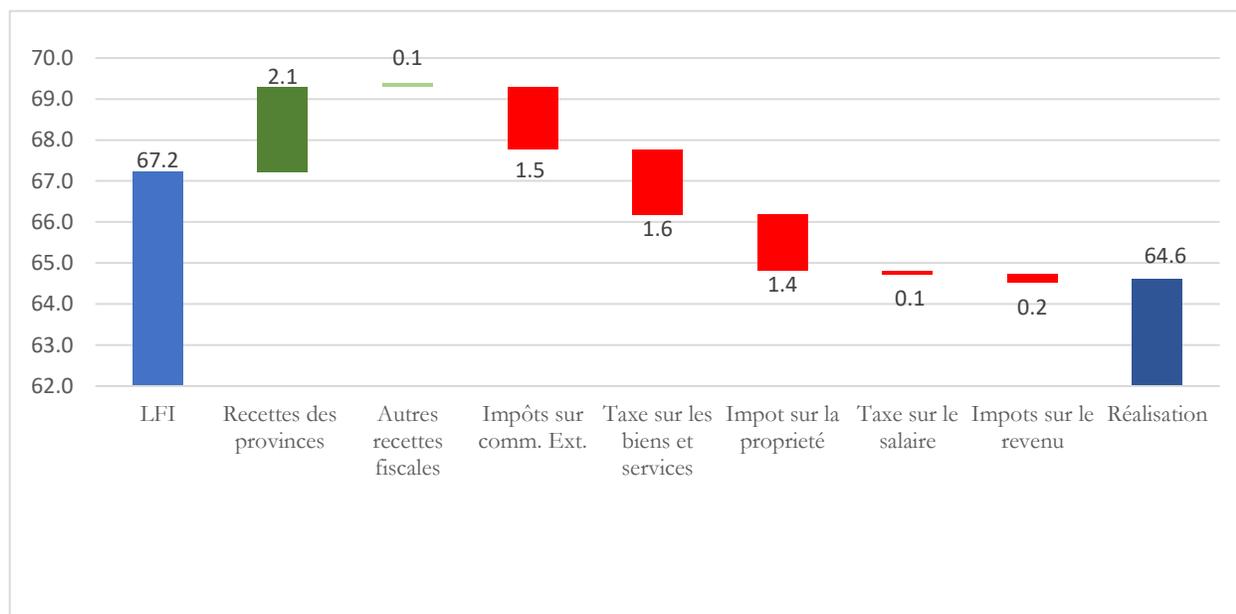
	2014-15			2015-16		
	Voté	Réalisé	Taux Réalisation	Voté	Réalisé	Taux réalisation
Impôts sur le revenu	13.9	14.0	100.4%	16.1	15.9	98.7%
Taxe sur le salaire	0.5	0.5	96.3%	0.6	0.5	84.2%
Impôt sur la propriété	0.4	0.3	78.2%	1.7	0.4	20.5%
Taxe sur les biens et services	19.1	20.2	105.6%	25.8	24.2	93.8%
Impôts sur le commerce extérieur et transactions internationales	21.9	17.8	81.2%	22.2	20.7	93.2%
Autres recettes fiscales	1.4	0.8	55.1%	0.7	0.8	110.7%
Recettes des provinces (hors cap)	0.0	2.2		0.0	2.1	
Totales recettes fiscales	57.3	55.8	97.3%	67.2	64.6	96.1%

Sources : MEF, Loi de règlement

Les performances des recettes fiscales sont plus faibles que les prévisions. La figure 4 présente la décomposition des écarts entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales. Selon la LF 2015-16, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 67.2 M HTG. En exécution, elles s'élèvent à 64.6 M HTG, en retrait de 2.6 M HTG par rapport à la prévision initiale, en raison d'un contexte macro-économique moins favorable et d'une baisse de 80.6% des revenus d'impôts sur les propriétés et de 6.78% des taxes sur les biens et services. La meilleure performance sur les autres revenus est ce qui a pu contenir les écarts entre les prévisions et les réalisations du total des recettes.

Le taux de réalisation des recettes fiscales a été globalement de 96.1% en 2015-16 contre une réalisation de 97.3% l'année précédente. Cette baisse du taux de réalisation est principalement attribuable à la taxe sur le salaire dont le taux de réalisation est passé de 96.3% en 2014-15 à 84.2% en 2015-16, à l'impôt sur la propriété avec un taux de réalisation passant de 78.2% à 20.5% et finalement des taxes sur les biens et services avec un taux de réalisation passant de 105.6% en 2014-15 à 93.8% en 2015-16.

Figure 4. Décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LF 2015-16 et la réalisation (M HTG)



Source : budget 2014-2015 ; budget 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016 et auteurs

5.3. Le niveau des recettes non fiscales est stable

Les recettes non fiscales sont faibles et en deçà des prévisions. Le tableau 28 présente l'évolution des recettes non fiscales en 2014-15 et 2015-16. Deux composantes représentent plus de 70% des recettes non fiscales : les « revenus des domaines et de l'entreprise » (40.2%) et les « droits et frais d'administrations, ventes non industrielles » (30.3%).

Pour l'année fiscale 2015-16, les recettes non fiscales s'élèvent à 2.9 M HTG contre une valeur de 2.8 M HTG. Cette progression de 3.6% des recettes non fiscales est assez modeste et juste au-dessus de l'inflation prévue. Les principales composantes des recettes non fiscales ont connu des progressions variées. Ainsi, les « revenus des domaines et de l'entreprise » ont augmenté de près de 528% entre 2014-15 et 2015-16, les « droits et frais d'administrations, ventes non industrielles » ont progressé de 126% et les « amendes et sanctions » ont connu une progression de seulement 1.1%. Cependant, les « Autres recettes non fiscales (Frais de recouvrement et de perception; produits divers) » ont baissé de 7.8% et les « recettes diverses » ont baissé de 71.8%.

Il faut noter une baisse considérable du taux de réalisation des recettes non fiscales passant de 243% en 2014-15 à 27% en 2015-16. Cette faiblesse du taux de réalisation est due principalement à une surestimation des « Revenus des domaines et de l'entreprise ». En effet, d'une prévision de 0.4 M HTG en 2014-15, la prévision est passée à 9.3 M HTG en 2015-16. Ainsi, la réalisation de 1.2 M HTG en 2015-16, qui est tout de même supérieur à la réalisation de 2014-15 (0.2 M HTG), est largement en dessous de la prévision faite dans le budget voté.

Tableau 28. Les recettes non fiscales, 2014-15 et 2015-16 (million gourdes)

	2014-15			2015-16		
	Voté	Réalisé	Taux réalisation	Voté	Réalisé	Taux réalisation
Revenus des domaines et de l'entreprise	0.4	0.2	49.3%	9.3	1.2	12.6%
Droits et frais adm., ventes non industrielles	0.6	0.4	67.7%	1.1	0.9	83.9%
Amendes et sanctions	0.1	0.1	116.7%	0.1	0.1	91.5%
Autres recettes non fiscales	0.1	0.3	251.4%	0.4	0.3	72.1%
Recettes diverses	0.0	1.8		0.0	0.5	
Total recettes non fiscales	1.1	2.8	243.9%	10.8	2.9	27.0%

Source : budget 2014-2015 ; budget 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016 et auteurs

5.4. Stabilité des dons et baisse importante des emprunts extérieurs

Le niveau des dons reçu reste stable en 2015-16. Le niveau des dons reçus en 2015-16, même s'il est pratiquement au même niveau que celui de l'année précédente (10.8 M HTG) est très en deçà des prévisions de la loi de finances. En effet, l'on observe une augmentation du montant des dons pour l'investissement public passant de 7.2 M HTG en 2014-15 à 9.1 M HTG en 2015-16. Ces dons pour les dépenses en capital proviennent principalement des dons des agences de développement internationales. Comme l'année passée, le pays n'a pas reçu de dons bilatéraux, même si les prévisions sont faites dans la loi de finances.

Les dons pour les dépenses courantes se raréfient. Le montant des dons pour les dépenses courantes est passé de 3.2 M HTG en 2014-15 à 1.8 M HTG en 2015-16 soit une baisse de près de 45%. Les dons pour dépenses courantes proviennent principalement des agences multilatérales de développement. Sur des prévisions de mobilisation de dons de près de 4.3 M HTG, le gouvernement n'a rien reçu.

Tableau 29. Évolution des dons reçus, 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes)

	2014-15			2015-16		
	Voté	Réalisé	TE	Voté	Réalisé	TE
Dons dépenses courantes	4.2	3.2	76.8%	4.3	1.8	41.3%
Dons extérieurs	0.0	0.0		0.0	0.1	
Dons/ organismes internationaux	4.2	3.2	76.8%	0.0	1.7	
Dons /Gouv. Étrangers et autres Adm. Pub. Étrangères	0.0	0.0		4.3	0.0	0.0%
Dons pour dépenses en capital	27.6	7.2	26.1%	21.6	9.1	41.9%
Dons organismes internationaux	19.4	7.2	37.2%	17.4	9.1	52.0%
Dons de gouvernements étrangers et d'autres	8.2	0.0	0.0%	4.2	0.0	0.0%
Total dons	31.9	10.4	32.8%	25.9	10.8	41.8%

Source : budget 2014-2015 ; budget 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016 et auteurs

Cette réduction est principalement due à une mauvaise performance de la mobilisation des ressources. En effet, les emprunts de l'État ont baissé de près de 70% passant de 25.9 M HTG en 2014-15 à 7.7 M HTG en 2015-16. La croissance des recettes fiscales de près de 15.8% n'a pas été suffisante pour combler cette baisse des emprunts.

Cette réduction des emprunts montre que l'État réduit la vitesse d'endettement du pays. Cependant, il faut noter que cette réduction n'est pas forcément volontaire, car les prévisions d'emprunts en début d'exercice fiscal étaient de 19.5 M HTG pour une mobilisation effective de seulement 7.7 M HTG.

Cette faiblesse du niveau d'exécution des emprunts montre aussi que la position du gouvernement vis-à-vis du système financier n'est pas encore fermement établie. Le système en place doit faire ses preuves avant de pouvoir pleinement compter sur l'épargne nationale comme source de financement. Tant que l'efficacité des finances publiques ne s'améliore pas, la Cour pense qu'il est préférable de réduire le niveau d'endettement.

Tableau 30. Évolutions des emprunts, 2014-15 et 2015-16 (milliards gourdes)

	2014-15			2015-16		
	Voté	Réalisé	Taux d'exécution	Voté	Réalisé	Taux d'exécution
Emprunts intérieurs	6.7	17.0	253.9%	12.9	5.5	42.9%
<i>Emprunts auprès des autres institutions financières</i>	0.0	0.0		9.6	0.0	0.0%
<i>Souscriptions de bons du Trésor</i>	1.5	11.0	733.0%	0.0	1.4	
<i>Autres fonds de contrepartie</i>	5.2	3.5	68.0%	3.3	1.9	56.6%
<i>PSUGO</i>	0.0	2.5		0.0	2.3	
Emprunts extérieurs	11.1	8.8	79.7%	6.6	2.2	33.2%
<i>Emprunts auprès d'autres États - Dette bilatérale</i>	11.1	8.8	79.7%	6.6	2.2	33.2%
Total emprunts	17.8	25.9	145.4%	19.5	7.7	39.6%

Source : budget 2014-2015 ; budget 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016 et auteurs

VI. L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Dans ce chapitre, la Cour analyse l'exécution des dépenses publiques. La Cour apprécie globalement la maîtrise de la dépense, avant d'analyser l'évolution de ses composantes, et la qualité de sa gestion.

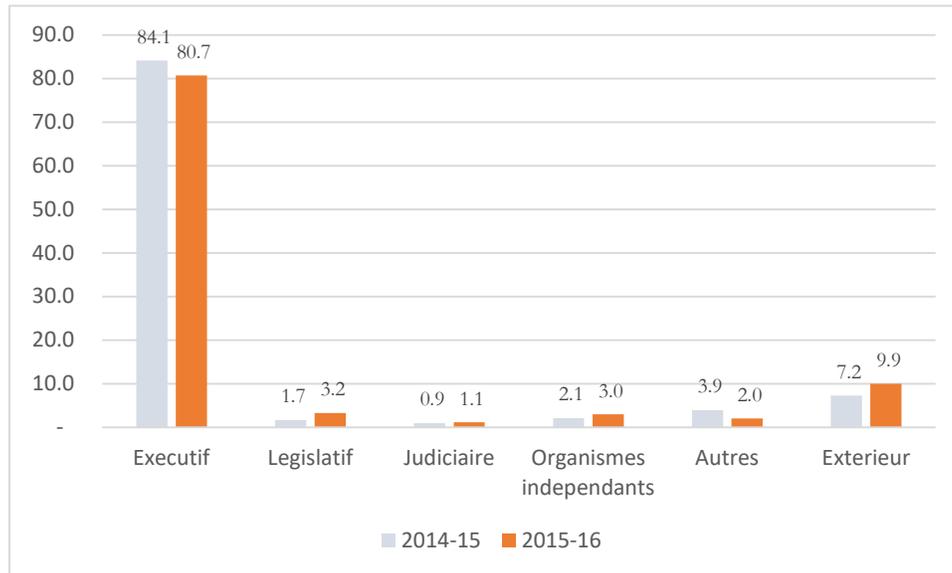
Un budget 2015-16 exécuté en baisse de 8% par rapport à l'année précédente. L'enveloppe globale du budget 2015-2016 voté, est de 123.5 milliards de gourdes soit une augmentation de 14.2% par rapport au budget rectificatif 2014-2015. Le budget exécuté quant à lui accuse une baisse de près de 8% par rapport au budget de l'année d'avant.

De manière structurelle, le pouvoir exécutif bénéficie de plus de 80% du budget. La figure 5 ci-dessous présente le poids de chaque pouvoir dans le budget exécuté en 2014-15 et 2015-16. En effet, même la part du pouvoir exécutif a baissé de 4 points de pourcentage en 2015-16, elle se situe tout de même à 80.7% du budget total exécuté.

Après le pouvoir exécutif, le financement extérieur des projets et programmes occupe le second rang dans le budget. En effet, la part du financement de l'extérieur passe de 7.2% en 2014-15 à 9.9% en 2015-16, soit près de 9.1 MHTG. Cette augmentation de la dépendance de l'extérieur intervient dans un contexte de baisse de près de 9% des recettes courantes de l'État :

La part des autres pouvoirs dans le budget a légèrement augmenté. La part du pouvoir législatif est passée de 1.7% en 2014-15 à près de 3.2% en 2015-16 soit 2.96 M HTG. C'est le pouvoir législatif qui a bénéficié de la plus forte croissance dans le budget, soit 77% entre 2014-15 et 2015-16 passant de 1.66 M HTG à 2.95 MHTG. Quant à la part du pouvoir judiciaire, elle se situait à 1.1% en 2015-16, soit près de 0.95 M HTG., une croissance de 7% en 2014-15 passant à 1.01 M HTG en 2015-16. La part du pouvoir exécutif a connu une baisse sur la même période de 12% allant de 83.8 MHTG en 2014-15 à 73.6 M HTG en 2015-16.

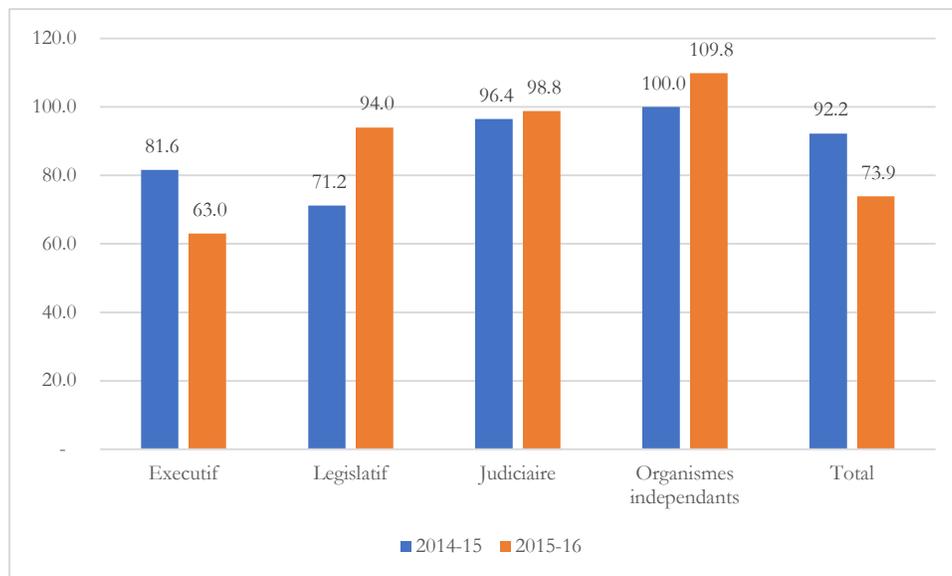
Figure 5. Poids de chaque pouvoir dans le budget (%)



Le taux d'exécution des dépenses publiques est assez alarmant. Les dépenses de l'exécutif ont connu une baisse significative de leur taux d'exécution. Même si le pouvoir exécutif a la plus grande part du budget de l'État, son taux d'exécution est en baisse en 2015-16, comparé à l'exercice 2014-2015. En effet, le taux d'exécution pour l'année fiscale 2015-16 est de 73.9% contre un taux de 92.2% en 2014-15. Cela signifie que plus de 26% du budget voté n'a pas été exécuté. Le budget exécuté est donc passé de près de 100 MHTG en 2014-15 à 91.2 M HTG en 2015-16, soit une baisse de près de 8.5%.

Au niveau sectoriel, par contre, seul le budget de l'exécutif connaît une baisse importante comparativement à l'année fiscale précédente, passant de 81.6% à 63%. Cette baisse est en totale contradiction avec la politique de croissance du gouvernement et son Plan triennal, le PTI. Cette réduction importante des dépenses de l'exécutif soulève de nombreuses questions quant au bon fonctionnement de l'appareil étatique. Les autres composantes du budget connaissent des hausses de leurs taux de réalisation avec 94% pour le pouvoir législatif, 98.8% pour le judiciaire et 109.8% pour les institutions indépendantes.

Figure 6. Taux d'exécution du budget 2014-15 et 2015-16 (%)



La baisse du budget de l'exécutif s'est faite principalement par une réduction de l'investissement public. Le tableau 31 ci-dessous présente la décomposition fonctionnelle des dépenses de l'État pour 2014-15 et 2015-16. Bien que le taux d'exécution des dépenses d'investissement soit déjà assez faible en 2014-15 (47.7%), il a encore baissé en 2015-16 pour se situer à 38.4%.

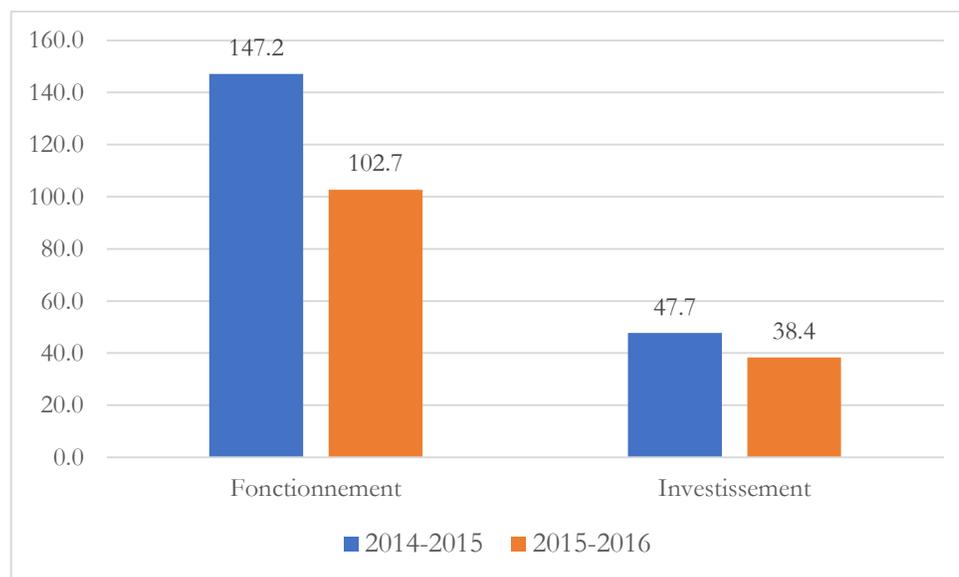
Tableau 31. Décomposition fonctionnelle des dépenses de l'État, 2014-15 et 2015-16

	2014-15			2015-16			Taux de réalisation
	Voté (milliards gourdes)	Exécuté (milliards gourdes)	Réalisé* (%)	Taux de réalisation (milliards gourdes)	Exécuté (milliards gourdes)	TE* (%)	
Dépenses de Fonctionnement	51.13	75.25	147.2%	68.02	69.89	102.7%	
Dépenses de l'Administration		53.53		60.52	59.89	99.0%	
Dépenses d'Immobilisation	0.65	1.13	173.9%	0.85	1.34	157.4%	
Amortissement de la Dette	5.18	20.59	397.7%	6.65	8.65	130.2%	
Dépenses d'Investissement	51.15	24.41	47.7%	55.46	21.30	38.4%	
Financement interne	7.21	8.36	115.9%	27.18	10.29	37.9%	
Financement externe	43.94	16.05	36.5%	28.28	11.01	38.9%	
Dépenses totales	108.11	99.66	92.2%	123.48	91.19	73.9%	

Source : budget 2014-2015 ; budget 2015-2016 ; Loi de règlement 2015-2016 et auteurs

(*) TE = Taux d'Exécution
Source :

Figure 7. Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement (%)



Pouvoir exécutif. Les dépenses du pouvoir exécutif ne sont pas totalement alignées sur la stratégie de développement du pays. Le tableau 32 ci-dessous présente le budget de l'État selon une décomposition par catégorie. Les principales dépenses du pouvoir exécutif sont principalement le ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle avec 15.6% des dépenses et le ministère de la justice et de la sécurité publique avec 10.5% des dépenses de l'État.

Redéfinir l'agriculture comme moteur de la croissance. Dans sa lettre de cadrage pour l'élaboration du budget, le gouvernement a spécifié que l'agriculture devait être le moteur de la croissance économique. Le ministère de l'agriculture, qui regroupe la majorité des dépenses du secteur, représentait seulement 9.5% du budget dans la loi de finances. À l'exécution, ce ministère ne représente que 1.8% du budget exécuté. De plus, le ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural est celui qui a le plus faible taux d'exécution du budget avec 13.7 en 2015-16. Si le secteur agricole doit être le moteur de la croissance, il est primordial qu'un budget pour l'appuyer soit élaboré par le gouvernement.

Tableau 32. Dépense de l'État par catégorie

	2014-15					2015-16				
	Voté	Exécuté	Taux de	Part dans le		Voté	Exécuté	Taux de	Part dans le	
			realisation	budget total (%)				realisation	budget total (%)	
(milliards Gourdes)	(%)	voté	Exécuté			(milliards Gourdes)	(%)	voté	Exécuté	
1- POUVOIR EXECUTIF	102.70	83.84	81.6	95.0	84.1	116.86	73.63	63.0	94.6	80.7
1111 MIN. PLANIFICATION ET COOPERATION EXTER	6.62	5.76	87.1	6.1	5.8	7.10	3.88	54.7	5.7	4.3
1112 MIN. ECONOMIE ET DES FINANCES	6.17	5.11	82.8	5.7	5.1	8.29	5.23	63.1	6.7	5.7
1113 MIN. AGRICULTURE, RESS. NAT. DEVEL. RURAL	6.62	1.36	20.5	6.1	1.4	11.77	1.61	13.7	9.5	1.8
1114 MIN. TRAVAUX PUBLICS TRANSPORTS, ET COM	19.24	5.22	27.1	17.8	5.2	15.80	2.81	17.8	12.8	3.1
1115 MIN.COMMERCE ET INDUSTRIE	0.97	0.51	52.4	0.9	0.5	2.22	0.50	22.7	1.8	0.6
1116 MIN. ENVIRONNEMENT	1.05	0.87	82.3	1.0	0.9	0.70	0.55	79.2	0.6	0.6
1117 MIN. TOURISME	0.65	0.32	49.1	0.6	0.3	0.68	0.24	35.1	0.5	0.3
1211 MIN. JUSTICE ET SECURITE PUBLIQUE	10.27	9.10	88.7	9.5	9.1	10.81	9.55	88.4	8.8	10.5
1212 MIN. HAITIEN VIVANT A L'ETRANGER	0.09	0.08	88.5	0.1	0.1	0.09	0.09	99.5	0.1	0.1
1213 MIN. AFFAIRES ETRANGERES	2.56	2.55	99.8	2.4	2.6	3.00	3.00	100.0	2.4	3.3
1214 LA PRESIDENCE	1.26	1.27	101.0	1.2	1.3	1.20	1.20	99.7	1.0	1.3
1215 BUREAU DU PREMIER MINISTRE	1.91	1.50	78.8	1.8	1.5	1.94	1.81	93.0	1.6	2.0
1216 MIN. INTERIEUR ET COLLEC. TERRITORIALES	2.51	1.57	62.6	2.3	1.6	2.25	1.42	63.2	1.8	1.6
1217 MIN DE DEFENSE	0.25	0.25	99.9	0.2	0.2	0.42	0.41	98.2	0.3	0.5
1311 MIN. EDUCATION NATIONALE ET DE LA FORM	18.05	11.97	66.3	16.7	12.0	20.75	14.21	68.5	16.8	15.6
1312 MIN. AFFAIRES SOCIALES	3.74	2.04	54.5	3.5	2.0	1.73	1.29	74.2	1.4	1.4
1313 MIN. SANTE PUBLIQUE ET POPULATION	5.20	3.97	76.4	4.8	4.0	6.69	3.76	56.3	5.4	4.1
1314 MIN. CONDITION FEMININE ET AUX DROITS DE	0.16	0.15	92.2	0.1	0.1	0.17	0.13	78.4	0.1	0.1
1315 MIN. JEUNESSE DES SPORTS ET A L'ACTION CIV	0.53	0.50	94.1	0.5	0.5	0.65	0.57	88.1	0.5	0.6
1411 MIN. CULTES	0.13	0.12	91.8	0.1	0.1	0.17	0.16	93.8	0.1	0.2
1412 MIN. CULTURE	1.35	1.31	96.8	1.3	1.3	1.29	1.11	85.7	1.0	1.2
1413 MIN. COMMUNICATION	0.29	0.28	95.5	0.3	0.3	0.31	0.30	94.6	0.3	0.3
1511 INTERVENTIONS PUBLIQUES *	7.02	6.36	90.6	6.5	6.4	10.32	9.89	95.8	8.4	10.8
1512 DETTE PUBLIQUE	6.08	21.68	356.9	5.6	21.8	8.50	9.90	116.5	6.9	10.9
2- POUVOIR LEGISLATIF	2.33	1.66	71.2	2.2	1.7	3.14	2.95	94.0	2.5	3.2
2211 SENAT DE LA REPUBLIQUE	1.25	0.72	58.0	1.2	0.7	1.20	1.01	84.7	1.0	1.1
2212 CHAMBRE DES DEPUTES	1.09	0.94	86.4	1.0	0.9	1.94	1.93	99.7	1.6	2.1
3- POUVOIR JUDICIAIRE	0.98	0.95	96.4	0.9	0.9	1.03	1.01	98.8	0.8	1.1
CONSEIL SUPERIEUR DU POUVOIR JUDICIAIRE	0.98	0.95	96.4	0.9	0.9	1.03	1.01	98.8	0.8	1.1
4- ORGANISMES INDEPENDANTS	2.09	2.09	100.0	1.9	2.1	2.45	2.69	109.8	2.0	3.0
4111 COUR SUPERIEURE DES COMPT. ET CONT. ADM	0.69	0.56	81.8	0.6	0.6	0.81	1.24	151.7	0.7	1.4
4211 CONSEIL ELECTORAL	0.31	0.31	100.0	0.3	0.3	0.35	0.35	100.0	0.3	0.4
4212 OFFICE DE PROTECTION DU CITOYEN	0.03	0.03	100.0	0.0	0.0	0.04	0.04	100.0	0.0	0.0
4311 UNIVERSITE D'ETAT D'HAITI	1.05	1.17	111.9	1.0	1.2	1.22	1.04	85.2	1.0	1.1
4411 ACADEMIE DU CREOLE HAITIEN	0.01	0.01	97.7	0.0	0.0	0.02	0.02	100.0	0.0	0.0
5.- AUTRES	-	3.91	-	3.9	-	-	1.84	-	-	2.0
FRAIS FINANCIERS	-	0.04	-	0.0	-	-	0.03	-	-	0.0
SUBVENTIONS A EDH	-	3.87	-	3.9	-	-	0.80	-	-	0.9
6.- PROGRAMME ET PROJETS FINANCE!	-	7.21	-	7.2	-	-	9.07	-	-	9.9
PROGRAMME ET PROJETS FINANCE!	-	7.21	-	7.2	-	-	9.07	-	-	9.9
TOTAL GENERAL	108.11	99.66	92.2	100.0	100.0	123.48	91.19	73.9	100.0	100.0

Source : Loi de règlement, TOFE 2015-2016 MEF

Ce tableau synthétisant les opérations financières de l'État donne une vue globale de l'évolution de la situation de l'exercice 2012-2013 à celui de 2015-2016. Il nous enseigne que de manière générale les ressources de l'État baissent considérablement, en raison principalement de la baisse de l'aide externe depuis ces quatre dernières années.

Il peut être observé également qu'il se produit une mutation dans la structure de génération de revenus et des disponibilités des ressources.

On constate en effet que les recettes de la DGI ont augmenté de 28% en 2015-2016 par rapport à 2014-2015 en passant de 38.4 milliards à 49.3. C'est une tendance qui s'affirme depuis 2013-2014, même s'il faut souligner qu'à l'intérieur de ces recettes sont comptabilisées les 10% de la TCA collectées à la source mais comptabilisées au niveau de la Douane. Celle-ci a par contre connu une baisse de 11% au niveau de ses recettes propres qui sont passées de 17.8 à 15.9 milliard. Ce qui est en effet un indicateur de baisse des activités économiques, compte tenu de la structure de l'économie haïtienne.

Le tableau 33 indique en effet qu'en 2015-2016, le budget a été exécuté à près de 74%, une baisse de 20 point de pourcentage par rapport à l'année d'avant. On observe aussi que les deux dernières années l'État a dû recourir au financement, pour combler des déficits enregistrés, suite à l'insuffisance de ressources liée à un taux d'exécution plus élevé que les fonds disponibles.

Tableau 33. Synthèse des opérations financières de l'Etat 2014-2016 (millier Gourdes)

Exercice	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Sources de revenus				
Allocations	131,543.5	118,680.5	108,105.8	123,476.8
DGI	19,493.8	22,646.4	38,426.5	49,236.9
Douane	24,032.0	24,110.3	17,828.5	15,900.4
Autres ressources locales	733.0	3,113.2	2,270.3	2,367.6
Dons	10,698.5	17,064.9	10,448.1	10,849.0
Prêts externes	16,847.6	16,152.5	8,842.0	2,209.9
Total ressources	81,397.5	92,847.0	94,855.7	86,089.7
Exécution du budget	82,380.7	85,244.7	99,659.7	91,190.1
Taux Exécution du budget	62.63%	71.83%	92.19%	73.85%
Résultats	(983.2)	7,602.3	(4,804.0)	(5,100.4)

Source : Loi de règlement, TOFE 2015-2016 MEF

**TROISIEME PARTIE : L'EFFICACITÉ DES INVESTISSEMENTS
PUBLICS**

VII. L'EFFICACITE DU PROCESSUS BUDGETAIRE

7.1. Cadre général de l'étude sur l'efficacité des dépenses publiques

Comme on l'a souligné au chapitre introductif du rapport, la Cour s'est engagée depuis ces dernières années dans un processus de standardisation du mode d'élaboration du RSFPEDP, à la lumière de l'approche utilisée par les ISC. Il est question de parvenir à un format qui soit le plus proche de la version désirée et qui permette d'exposer le mieux possible la situation financière de l'État tout en faisant le point sur l'efficacité de ses dépenses. Dès lors que le choix aura été arrêté sur une forme idoine, les rapports ne varieront que par l'apport de thématiques nouvelles et des recherches approfondies sur les sujets d'intérêt public.

Il a été produit lors du rapport de l'exercice 2013-2014, une double analyse de l'efficacité interne et de l'efficacité externe des projets, en plus de l'analyse des opportunités des choix budgétaires. La Cour s'était donnée pour tâche à travers ce rapport de mettre en exergue une série de faiblesses se rapportant aussi bien à la gestion des projets qu'à la tangibilité des résultats, dont les principaux éléments sont rappelés dans la section traitant du cadre du présent RSFPEDP.

Le rapport de l'exercice 2014-2015 avait été l'occasion d'introduire une analyse différenciée de l'efficacité des dépenses publiques en insistant sur les défaillances observées en matière de règles d'octroi des contrats (marchés publics) et en y opérant un suivi systématique des projets dans toutes les phases, de leur cycle de vie, permettant au passage de mettre en relief les obstacles en tout genre qui ont empêché leur aboutissement et une contribution plus marquée de ces projets à l'atteinte des objectifs fixés dans les différents documents d'orientation stratégique et programmatiques.

En effet, le rapport 2014-2015 a pu opérer une analyse de la question de l'efficacité des dépenses publiques par une double approche portant sur une radioscopie de la qualité de la gouvernance relative à la gestion des projets programmés dans le PIP pour l'exercice en question et sur le suivi systématique du décaissement des projets inscrits dans le PIP pour l'exercice 2014-2015, des projets nouveaux formant la liste des différentes résolutions prises sur Petro Caribe en plein exercice budgétaire. Cette double approche a pu permettre de mettre en évidence certaines faiblesses dont les plus criantes sont rappelées dans le cadre global de l'actuel RSFPEDP.

Le présent chapitre traitant de l'efficacité des dépenses publiques ne s'inscrit pas dans la rupture par rapport aux deux précédents rapports. Au contraire, il reste dans leur continuité, en conservant les éléments jugés essentiels des précédents documents. Des éléments comme l'analyse de l'enveloppe disponible pour financer les dépenses d'investissement public, celle de l'impact des processus administratifs de validation des projets et les goulots d'étranglement qu'ils peuvent constituer, celle de la pertinence des allocations et utilisations budgétaires et enfin le suivi systématique des projets. Mais il se propose d'apporter des éléments qui n'ont pas été examinés et de standardiser la méthodologie

relative à la conception de l'efficacité en l'appuyant fondamentalement sur les dispositions et moyens mis en œuvre pour satisfaire les quatre piliers de la refondation du PSDH. Une analyse qui consiste en fait à vérifier le nombre de projets inscrits dans le budget de l'exercice sous études, parmi les programmes qui ont été réalisés avec succès et qui relèvent du champ des objectifs fixés dans le PSDH et dans le PTI 2014-2016.

Pour ce faire, il importera de mettre en œuvre deux niveaux d'analyse :

- L'analyse des documents de politique publique, budgétaires et des projets ;
- L'analyse des mécanismes de planification, de préparation et de suivi administratif et financier de l'exécution des projets ;

Cet ensemble de démarches est de nature à permettre à la Cour de capter :

- La pertinence des dépenses, programmes et projets réalisées par rapport aux objectifs assignés ;
- La pertinence des objectifs fixés aux Entités et projets sélectionnés ;
- L'analyse de l'efficacité des processus administratifs ;

Cependant, la réalisation de l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques ne sera possible qu'à condition que soit établi le cadre d'opérationnalisation de la mesure de l'efficacité des dépenses publiques, présenté dans la section suivante.

7.2. Du cadre opérationnel de l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques

L'examen de l'efficacité des dépenses publiques réalisé dans le cadre du présent rapport s'inscrit dans le cadre général présenté au premier chapitre et est sous tendu par les normes PEFA qui consiste à faire une mise en adéquation des objectifs et allocations budgétaires avec les résultats obtenus, dans un souci de transparence, de contrôle et de fiabilité des informations financières. Ces objectifs poursuivis doivent être porteurs de solutions aux problèmes constatés et faire en sorte que les ressources allouées et dépensées puissent contribuer à améliorer et faire progresser les communautés bénéficiaires. A cette fin, elles doivent être dépensées de manière efficiente.

Le présent chapitre se propose donc d'approcher cette analyse à la fois de manière globale, en regardant de près le processus budgétaire, et spécifique en se focalisant sur le volet investissement réalisé à travers le pays et financé à partir des ressources du Trésor.

L'évaluation globale de l'efficacité consistera à examiner le budget dans ses grandes composantes sectorielles par comparaison à la manière dont chacune d'entre elles a été exécutée, tant sur le plan des allocations des crédits de fonctionnement et d'investissement que sur celui du décaissement des ressources par secteur pour rendre effectif la poursuite des objectifs budgétaires.

Sur le plan spécifique, l'évaluation sera placée dans le triple plan stratégique, c'est-à-dire le PSDH, le PTI et le budget, qui est guidé par la lettre de cadrage du gouvernement où sont définies les priorités annuelles.

Par rapport au plan spécifique portant principalement sur les investissements, l'évaluation identifiera minutieusement les éléments déterminants de l'efficacité, en examinant : l'efficacité du processus budgétaire en lui-même, celle de l'allocation des ressources budgétaires, et celle de l'exécution budgétaire. Ici, il est évidemment question que l'examen de ces trois moments soit traversé par cette triple dimension stratégique, opérationnelle et budgétaire, à savoir :

- Les priorités définies par la lettre de cadrage du gouvernement pour l'exercice 2015-2016.
- Les objectifs opérationnels qui orientent les investissements vers les objectifs du PTI 2014-2016 ;
- Les investissements consentis s'alignant sur les objectifs de long terme consistant à approcher le développement du pays par la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale et la refondation institutionnelle ;

La réalisation de ces différentes phases des travaux relatifs à l'efficacité des dépenses publiques se basera sur un examen des données financières disponibles à la Cour et collectées auprès des institutions.

7.2.1. Du processus d'élaboration du budget et ses étapes

Le processus budgétaire suit une chaîne qui part de la préparation du budget lancée par la lettre de cadrage de la primature pour arriver jusqu'au RSFPEDP . Les différents maillons de cette chaîne ou ses principales étapes sont détaillés dans le tableau 24 mais peuvent se résumer comme suit :

- La préparation du budget qui implique toutes les instances directement concernées par la gestion opérationnelle des finances publiques et est lancée par la lettre de cadrage du chef de gouvernement
- Le budget élaboré par le gouvernement avec l'avis de la CSCCA est approuvé par le Parlement et publié par l'exécutif pour devenir la loi de finances de la République pour l'exercice qui va d'octobre à septembre

-
- Les engagements pris dans le budget sont soumis à la vérification des crédits par la direction générale du budget au MEF et au respect des règles et des conditions légales d'exécution des crédits budgétaires
 - Le contrôle interne concomitant de l'Inspection générale de finance (IGF), de la CNMP pour les marchés publics, du comptable public
 - Du rapport d'exécution du budget par le Trésor et la comptabilité publique en vue de la loi de règlement
 - Le rapport de la situation des finances et l'efficacité des dépenses publiques

Il importe de regarder de plus près ce processus d'élaboration dans la pratique afin d'apprécier son efficacité de manière générale, en particulier dans le processus budgétaire de 2015-2016 et voir comment cela va-t-il affecté l'efficacité des dépenses publiques.

7.2.2. De l'efficacité du processus d'élaboration budgétaire en 2015-2016

L'évaluation de l'efficacité du processus budgétaire donne lieu d'examiner comment les différentes étapes établies par les autorités financières de l'exécutif ont été respectées pour parvenir au dépôt du budget, à son vote par le Parlement, à la promulgation et à l'exécution de la loi de finances. Loi qui respecte les objectifs macroéconomiques fixés, impliquant la mobilisation des ressources indispensables à la concrétisation des dits objectifs et le décaissement des crédits alloués aux différents secteurs de la vie nationale. Cette première étape est de la responsabilité gouvernementale. Pour le budget 2015-2016, il existe des doutes quant à la réalisation de cette première étape qui ne semble pas être perçu comme un élément du processus d'élaboration du budget.

En effet, la lettre de cadre du premier ministre est signée le 10 septembre 2015 et commence à circuler au niveau des responsables sectoriels à partir de cette date, dans le cadre du processus d'élaboration d'un budget qui aurait dû être déposé au plus tard le 30 juin. En clair, l'efficacité de cette première étape est mise à mal et en aucun cas le document en circulation ne peut avoir un impact sur les actions qui devraient être inscrites dans des plans sectoriels prévus dans la loi de finances.

Une autre étape qui rencontre des handicaps majeurs réside dans le processus d'approbation. Dans son RSFPEDP 2014-2015, la Cour avait relevé les différentes entorses au processus budgétaire au cours de l'exercice qui a connu trois budgets sur l'année. L'exercice 2015-2016 en a connu deux : le budget initial et le budget rectificatif.

Mais ces points soulèvent un problème majeur dans le processus budgétaire du pays qui en général rencontre des difficultés à être efficacement exécuté. Bien que de manière générale le grand schéma du tableau 1 est respecté, de multiples raisons liées à la gouvernance, interfèrent et s'interposent sur le chemin de la loi de finances. Ce qui retarde sa mise en place régulière. La loi de finance est souvent reconduite comme ce fut le cas en 2011-2012 ou elle a été appliquée de fait, faute d'être votée par les deux chambres après qu'elle leur ait été soumise par l'Exécutif.

L'exercice 2015-2016 a fait face à ses propres problèmes après qu'un nouveau gouvernement eut à appliquer un budget qu'il n'avait pas mis en place et qui n'avait pas été voté par le Parlement. De fait, le nouveau gouvernement a introduit des changements dans le document budgétaire qu'il a fait voter seulement à la fin de l'exercice en septembre, après les avoir appliqués, alors que le budget rectificatif est une loi rectificative qui doit être votée en Mars, au milieu de l'exercice, par le Parlement.

Ainsi, des six étapes prévues dans le processus budgétaire, trois d'entre elles sont généralement en difficulté. Il s'agit de celles ayant rapport à la préparation du budget. Un budget qui doit être déposé au plus tard le 30 juin de chaque année selon les dispositions légales en vigueur et dont le processus de vote est souvent difficile pour de multiples raisons; le règlement du budget; et ensuite le respect de son application.

En fait, en 2015-2016, la loi a été clairement violée par l'exécutif qui a approuvé des crédits qui allaient être ratifiés plus tard par le Parlement, en septembre, au lieu d'être autorisés à l'avance selon les normes.

De manière générale, le processus est lancé par la primature et les objectifs prioritaires du gouvernement sont établis. Ceci habilite la mise en marche de la machine d'élaboration qui mobilise tous les responsables sectoriels, les Ministères et les entités indépendantes, qui envoient au MEF leurs plans de dépense du prochain exercice au début du deuxième semestre de l'exercice courant. Même si des retards sont souvent signalés, le document qui aurait dû être déposé avant la fin du mois de juin au Parlement, finit en général par y être soumis avant la fin de juillet pour un sort incertain.

Ce premier goulot d'étranglement au niveau de la préparation du budget est en quelque sorte contourné par la loi d'octobre 2015 qui établit un processus long d'un an pour la définition des stratégies et la préparation des documents par les responsables sectoriels. Mais d'autres problèmes intrinsèques aux éléments de préparation, tels par exemples les études des projets justifiant et soutenant les demandes d'allocation ne sont généralement pas résolus. Comme on le verra plus loin, ces manquements auront des incidences non seulement sur l'efficacité de l'exécution des investissements mais sur l'ensemble de la performance budgétaire. C'est le cas, quand le MEF doit accélérer les décaissements à la fin de septembre pour de multiples raisons, principalement pour cause de mauvaise préparation des projets devant passer par le MPCE et soumis en retard par celui-ci au MEF pour financement.

En fait, le MPCE et le MEF sont deux instances impliquées dans la gouvernance budgétaire, tel que cela est mis en exergue dans le tableau 25. La première pour planifier les investissements publics, la seconde pour coordonner les demandes de crédits formulées dans la loi de finances annuelle. Il faut souligner cependant que dans la réalité, la loi de finances qui synthétise les demandes de crédit n'est qu'un document qui traduit le possible et non le souhaitable. Si cela se comprend, le possible n'est cependant généralement pas discuté et convenu avec le demandeur, ce qui est un handicap à la gestion

stratégique et opérationnelle du demandeur sectoriel qui se trouve de fait devant une situation qu'il n'avait pas nécessairement prévue et où il se voit contraint d'accepter le fait accompli.

7.2.3 De l'efficacité de l'allocation des crédits

L'allocation des crédits budgétaires se base en général sur la politique gouvernementale et ses priorités retenues pour l'exercice sont précisées dans sa lettre de cadrage. Même si la lettre de cadrage n'a pas respecté le calendrier de l'élaboration du budget, il demeure approprié d'indiquer les éléments de priorités, qui ont d'ailleurs été déjà mentionnés dans le troisième chapitre du présent RSFPEDP, pour établir leur adéquation avec les allocations budgétaires. Pour des raisons de présentation et à titre de rappel, en voici les points saillants:

- Développer l'agriculture comme base de l'expansion de l'économie nationale ;
- Favoriser le développement de la formation professionnelle et technique et des corps de métiers en fonction des besoins du marché du travail dans les secteurs porteurs ;
- Organiser l'habitat et les services de base dans les régions à forte potentialité agricole de manière à rendre disponible la main d'œuvre ;
- Contribuer à élargir et renforcer la base des petites et Moyennes Entreprises (PME) évoluant surtout dans le domaine agricole et dans la construction en leur offrant un accompagnement technique et en leur facilitant l'accès au financement ;
- Encourager la protection de l'environnement et œuvrer au renforcement de la résilience du pays face aux catastrophes naturelles
- Poursuivre les objectifs de modernisation de la gestion des finances publiques et de la gouvernance économique ;
- Réduire l'extrême pauvreté par la réalisation des projets susceptibles de générer des revenus et des emplois dans les milieux défavorisés ;
- Engager des travaux notamment dans les domaines de la sécurisation des droits fonciers, du réseau de transport, de l'électrification du territoire, de l'alimentation en eau, de l'expansion des communications, du maillage numérique, de la gestion des déchets solides en vue de développer les facteurs stratégiques ayant un impact sur la croissance, l'emploi et la compétitivité globale.

Au-delà des problématiques de long terme qui sont insérées dans celles de court terme et qui peuvent être interprétées comme étant des actions de lancement de processus, comme par exemple les points 2, 3, 5, 8 qui nécessitent des programmes de long terme avec des résultats temporels et mesurables, les autres sont des objectifs en cours qui sont des priorités à soutenir même si on ne les réalise pas. Les points 1, 4, 6, et 7 ont par contre une autre interprétation relative à l'immédiateté des priorités.

- Le point 1 souligne que l'agriculture doit être supportée financièrement pour qu'on puisse parvenir à son développement et est donc une des priorités du budget de 2015-2016. Il faut donc accorder une meilleure part du budget au Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du développement Rural au cours de l'exercice pour supporter les régimes agricoles et donc augmenter la production agricole au cours de l'exercice fiscal
- Le point 4 indique qu'au cours de l'exercice, des allocations de ressources doivent être faites en priorité au MARNDR et au MTPTC en vue de supporter les secteurs agricoles et de la construction
- Le point 6 enseigne qu'il est nécessaire de continuer avec le processus de modernisation des finances publiques et, de ce fait, le MEF doit bénéficier d'une allocation adéquate et prioritaire des ressources pour poursuivre cet objectif de modernisation
- Le point 7, pour sa part, demande la réalisation des petits projets en vue de combattre l'extrême pauvreté. A ce titre, le MAST est celui qui est indiqué pour recevoir des ressources en priorité pouvant appuyer cette lutte en 2015-2016.

Le budget 2015-2016 doit refléter les priorités retenues pour que le processus d'allocation de ressources soit considéré comme efficace.

Tableau 34. Répartitions budgétaires (millions de gourdes)

Année	2014-2015	2015-2016	% dans 14-15	% dans 15-16	Croissance
Budget Global	108,105.8	123,476.8			14.22%
Secteur économique	41,321.2	46,552.9			12.66%
MPCE	6,619.6	7,097.4	6.12%	5.75%	7.22%
MEF	6,168.1	8,290.8	5.71%	6.71%	34.41%
MARNDR	6,623.7	11,773.1	6.13%	9.53%	77.74%
MTPTC	19,235.2	15,796.4	17.79%	12.79%	-17.88%
MCI	974.0	2,220.4	0.90%	1.80%	127.98%
MD	1,054.7	698.3	0.98%	0.57%	-33.79%
MT	646.0	676.5	0.60%	0.55%	4.72%
Secteur social	29,447	31,762	27.24%	25.72%	7.86%
MAST	3,736	1,733	3.46%	1.40%	-53.61%

Source : Loi de règlement, TOFE 2015-2016 MEF

Le tableau 34 Présente les montants pour les budget 2014-2015 et 2015-2016, ce dernier ayant augmenté de 14.22% d'une année à l'autre. Les priorités qui ont été retenues dans la lettre de cadrage concernent en effet 4 ministères qui sont : le MARNDR, le MTPTC, le MEF appartenant au secteur

économique, et dont les activités prioritaires sont susceptibles d'avoir des impacts mesurables au cours d'un exercice budgétaire. Ces priorités concernent aussi le secteur social que représente le MAST, dont les activités peuvent agir directement sur les bénéficiaires défavorisés. En examinant un à un les mouvements des allocations d'une année à l'autre, on a la situation suivante :

- Le MARNDR a effectivement progressé dans le traitement de ses allocations au cours de l'exercice 2015-2016. D'abord, sa part dans le budget national qui était de l'ordre de 6.13% au cours de l'exercice 2014-2015 est passé à 9.53% en 2015-2016, soit une augmentation de 51.61% d'une année à l'autre au niveau de son poids dans le budget national. Sa part dans le budget sectoriel a connu une augmentation qui se traduit par une croissance de 77.74% au cours de l'exercice 2014-2015 et celui de 2015-2016. En définitif, on peut conclure que sur le plan des allocations relatives au MARNDR, le budget a été efficacement élaboré par rapport à son inclusion dans la liste des priorités retenues par la lettre de cadrage
- Le MTPIC a été inclus dans la liste du chef de gouvernement comme étant un secteur à prioriser dans l'action économique du gouvernement pour appuyer les PME en vue de renforcer l'économie nationale. L'analyse des mouvements d'allocation montre cependant que le MTPIC a perdu des milliards de gourdes et des points de pourcentage dans le budget 2015-2016. De son poids de 17.79% dans le budget national en 2014-2015, il est passé à 12.79% en 2015-2016, soit une baisse de 28.1% de sa part d'allocation. Évidemment, son poids dans le budget sectoriel est aussi affecté, comme on le constate dans le tableau 34 où il a perdu 17.28% d'un exercice à l'autre. On peut donc conclure qu'en ce qui concerne le MTPIC, les souhaits du gouvernement ne se sont pas traduits en réalité. Donc ce sous-secteur n'a pas conservé le niveau de priorités indiqué dans la lettre de cadrage, ce qui traduit son inefficacité sur le plan des allocations de ressources.
- Le MEF est plutôt une institution systémique dans le sens qu'il organise, renforce et modernise le système de gestion des finances publiques en place. Ce qui fait de lui un ministère à la fois régalién et d'exécution. Sa modernisation est inscrite dans un processus permanent afin de parvenir à l'optimisation des ressources disponibles. On comprend donc que le MEF soit inclus dans la liste des priorités et sa part dans le budget national soit passé de 5.71% à 6.71% de 2014-2015 à 2015-2016, soit une augmentation de 7.68%. Quant à sa place dans le budget sectoriel, le MEF y a occupé 34.41% en 2015-2016. Les présentes allocations de crédit ont été donc faites efficacement.
- On en vient au MAST qui appartient au secteur social. Ce secteur a retenu l'attention du chef de gouvernement dans sa lettre de cadrage en indiquant qu'il fallait investir dans des activités capables d'améliorer la situation des personnes frappées par l'extrême pauvreté. Mais à la lecture du tableau 34, on a constaté dans la réalité non seulement une réduction de sa part dans le budget national mais aussi dans le budget sectoriel. De son poids de 3.6% du budget, le MAST est passé à 1.40%. Sur le plan sectoriel, il a donc perdu 53 point de pourcentage sur

l'exercice. La présence des activités économiques pour supporter les personnes vulnérables a été enlevée de fait de la liste des priorités, au regard de la baisse des allocations de ressources rendant ainsi la planification inefficace quant aux allocations de crédit au MAST en accord avec les priorités établies.

Ces quatre Ministères appartenant au secteur économique et social ont mobilisé des allocations qui ont évolué diversement. A la hausse pour les uns et à la baisse pour les autres. Notons qu'ils étaient sur la liste des instances qui méritaient la priorité compte tenu des objectifs fixés dans la lettre de cadrage du Premier ministre. Cependant, cette lettre fut rendue disponible, 20 jours avant l'ouverture de la nouvelle année fiscale, soit le 1er octobre, pour un processus qui aurait dû être lancé six mois plus tôt. Ce qui permet de comprendre que la notion de planification budgétaire et d'allocations de ressources n'était véritablement pas le premier souci du gouvernement, même si des circonstances atténuantes peuvent expliquer cette grosse méprise en matière de planification budgétaire.

Ainsi, la Cour estime-t-elle que, aucune logique et harmonie n'est retrouvée entre la lettre du chef de gouvernement et les allocations de crédit faites dans le budget. Une répartition budgétaire qui ne respecte ni les normes de planification et d'allocation pour les dépenses de l'exercice, ni le calendrier de préparation, ni les priorités retenues. De sorte que le processus exécuté en 2015-2016 est jugé hautement inefficace. Il reste maintenant à comprendre comment s'est comporté le processus d'exécution du budget 2015-2016.

7.3. L'efficacité de l'exécution budgétaire pour 2015-2016

Le processus d'allocation des crédits budgétaires ayant été cerné et son efficacité évaluée, il est important de regarder de plus près si les montants ont été effectivement décaissés.

Tableau 35. Allocation et exécution des crédit budgétaire en MDG et en %

Année	2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Alloc	% Exec	Alloc.	% Exec	Alloc.	% Exec
Secteur d'activités						
Secteur Economique	57,113	40.94	41,321	46.32	46,553	31.85
Secteur Politique	11,823	79.88	18,837	86.68	19,723	88.65
Secteur social	28,772	68.59	29,447	69.03	31,762	67.77
Autres Administ	9,286	98.87	13,095	214.17	31,762	105.11
Pouvoir législatif	2,784	100	1,662	71.22	3,137	93.99
Pouvoir Judiciaire	2,303	90.34	910	96.44	1,026	98.79
Institutions Indépendantes	2,303	81.9	1,955	99.97	2,451	109.81

Le décaissement des crédits budgétaires est en effet l'étape fondamentale qui permet de matérialiser les différentes priorités du gouvernement et rend le fonctionnement de l'État effectif. Les taux d'exécution des crédits alloués ou les décaissements effectués par le MEF au profit des sous-secteurs d'activité couvrent à la fois la rubrique fonctionnement et la rubrique investissement. Mais comme on le verra dans la section 2, ce sont plutôt les décaissements pour les investissements qui ne se sont pas matérialisés dans le processus d'exécution du budget. L'évaluation de l'efficacité du processus donnera des résultats relativement élevés pour certains secteurs et non pour d'autres, en raison du fait que la priorité du gouvernement traduite par le MEF est de maintenir l'État fonctionnel en payant les salaires des fonctionnaires et en couvrant les dépenses incompressibles avant de passer aux dépenses d'investissement qui sont concentrés dans les secteurs économique et social.

Le tableau 35 présente les allocations pour les six secteurs d'activités en plus des « Autres Administrations » sur une période de trois ans qui correspond à la période de l'exécution du PTI 2014-2016. On peut remarquer que les secteurs non économiques ont les taux d'exécution les plus élevés. On parle des secteurs politiques qui ont un budget de fonctionnement, le parlement, le pouvoir judiciaire et les institutions indépendantes qui ont occupé 2013-2014 17% du budget en 2013-2014, 22% en 2014-2015 et 19% en 2015-2016 pour des taux de décaissement avoisinant les 95%.

Le secteur économique qui regroupe les principaux sous-secteurs économiques a occupé 49.93% du budget en 2013-2014, 38.54% en 2014-2015 et 34.13% en 2015-2016, pour des taux de décaissement respectifs de 40,94%, 46,32% et 31,85%. Très faibles pourcentages par rapport aux autres secteurs.

De son côté, le secteur social qui mobilise deux grands sous -secteurs (Le MENFP et le MSPP) avec une forte part dans le budget oscillant entre 23.28% et 27.46% ne parvient pas à obtenir un taux d'exécution de plus de 70% sur les trois années, malgré son importance stratégique dans la vie nationale.

Il ressort que le secteur économique a le plus faible taux de décaissement en raison du fait qu'il occupe la plus grande part du budget avec des enveloppes allouées aux investissements qui ne trouvent pas de financement pour être exécutés tels que programmés. Les détails des pourcentages d'exécution des différents sous-secteurs économiques sont présentés dans le tableau 36. Ce tableau montre que la lettre de cadrage présentant les priorités gouvernementales qui avaient placé l'Agriculture en tête de la liste des priorités, avec une forte augmentation de ses allocations tant budgétaires que sectorielles, s'en est sortie avec le plus faible taux de décaissement. En effet, l'Agriculture n'ayant réalisé que 13.3% de ses allocations pour l'exercice 2015-2016. En fait, ce sous-secteur accuse toujours un faible taux d'exécution budgétaire. Les données et calculs du tableau 36 attestent que son taux est le plus faible parmi les autres sous-secteurs qui y sont présentés.

Ces décaissements non effectués sont certes imputables à plusieurs facteurs extrabudgétaires, mais trois principales raisons contribuent à rendre inopérante la loi de finances. Ces raisons peuvent être nommément citées :

- La position de mi-parcours du processus normatif lors de l'élaboration du budget, occasionnant des retards imputables à la mauvaise facture des contrats soumis pour approbation soit de la CCSA soit de la CNMP.
- La mauvaise préparation des documents qui seront financés par le Trésor Public, soumis trop souvent en retard au MPCE pour être canalisés au MEF, quand il s'agit des projets d'investissement qui ont un poids important dans leur budget
- La faiblesse des ressources fiscales retardant le financement des projets par le Trésor Public. Ce manque de ressources occasionne souvent des reports de projets d'une année fiscale à l'autre, même quand ces projets auraient déjà franchi toutes les étapes du processus.

Tableau 36. Allocation et exécution budgétaire, secteur économique

Année	2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Alloc (MG)	% Exec	Alloc	% Exec	Alloc	% Exec
Secteur Economique	57,113	40.94	41,321	46.32	46,553	31.85
MPCE	12,695	50.73	6,620	87.06	7,097	54.67
MEF	11,516	44.51	6,168	82.82	8,291	63.06
MARNDR	6,921	29.48	6,624	20.48	11,773	13.69
MTPTC	21,274	35.49	19,235	27.13	15,796	17.81
MCI	1,992	34.09	974	52.4	2,220	22.7
ME	1,101	79.94	1,055	82.32	698	79.23
MT	1,614	41.12	646	49.08	676	35.14

Source : Loi de finances 2015-2016 ; Loi de règlement de 2015-2016 et auteurs

En conclusion, La Cour rappelle que dans ses RSFPEDP 2013-2014 et 2014-2015, le problème du grand écart entre les prévisions et les réalisations budgétaires était un facteur auquel elle avait demandé de s'attaquer car en retraçant tous les budgets et leur taux d'exécution au cours des 5 dernières années on a toujours abouti aux mêmes résultats. La période triennale n'a fait que confirmer une tendance affichée depuis plusieurs années certes mais a été principalement remarquable dans une période où il s'agissait d'exécuter un Plan opérationnel qui compte pour le premier pas dans l'application du plan stratégique de l'État.

L'exécution budgétaire a été inefficace au cours de l'exercice 2015-2016. Pourtant, le processus n'a bénéficié d'aucun effort particulier pour sortir de l'impasse et les mauvaises gestions observées dans l'élaboration du budget ont contribué à faire perdurer la situation.

7.4. Des contraintes financières à l'exécution du budget

L'analyse de l'efficacité du budget est à compléter par **le volet des ressources** qui est inscrit dans une dynamique propre à elle-même depuis longtemps déjà. Dans la section précédente, la Cour a passé en revue les questions de processus budgétaire, de l'allocation des ressources et de l'efficacité des réalisations par rapport aux prévisions.

Tableau 37. Prévision et réalisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Prévision Fonctionnement	41,772	49,979	51,130	68,022
Réalisation Fonctionnement	41,323	50,413	75,251	69,890
Prévision Investissement	87,501	68,702	51,150	55,455
Réalisation Investissement	39,076	34,831	24,408	21,300
Prev Ress Interne	23,226	18,003	58,444	27,176
Réalisation Ressources Internes	9,593	9,760	17,040	10,293
Prév ressources externes	61,271	51,475	43,940	28,279
Réalisation ressources externes	16,848	9,760	16,053	11,006
Total Ressources	129,273	118,681	102,280	123,477
Prévision Fonct	41771.9	49978.5	51129.8	68021.5
Réalisation Fonct	98.93%	100.87%	147.18%	102.75%
Prévision Invest	87,501	68,702	51,150	55,455
Réalisation Inv	44.66%	50.70%	47.72%	38.41%
Prev Ress Int	23,226	18,003	58,444	19,526
Réalisation Ress Int	41.30%	54.21%	29.16%	28.30%
Prév ress exter	61,271	51,475	43,940	28,279
Réalisation Res ext	27.50%	18.96%	36.53%	38.92%

Source : Loi de finances 2015-2016 ; Loi de règlement de 2015-2016 et auteurs

Comme cela est indiqué plus haut, de multiples contraintes s'érigent sur le chemin de l'efficacité du budget mais la plus importante demeure celle des ressources. Elles sont évidemment liées à des problèmes structurels traités dans le rapport économique de l'actuel RSFPEDP. Il reste cependant à

examiner leurs expressions dans la gestion des ressources tant en matière de prévision qu'en celle de réalisation.

Dans la section précédente, il est indiqué que ce sont surtout les dépenses de fonctionnement qui s'effectuaient, alors que ceux portant sur les investissements dans les secteurs économique et social, accusaient généralement de faibles taux de décaissement, en raison de multiples difficultés qui empêchaient le financement des projets. Certaines de ces difficultés étaient liées aux problèmes d'organisation et de préparation des dossiers d'investissement, occasionnant souvent leur rejet par les instances de contrôle de conformité, i.e. les institutions normatives.

L'analyse du tableau 37 met en lumière les contraintes de ressources et leurs effets sur les dépenses publiques. Les données traitées durant la période 2012-2013 et 2015-2016 montrent que malgré de sérieux efforts de planification de la part des responsables, le budget de l'État demeure fondamentalement un simple instrument d'allocation des ressources collectées aux fins de paiement des dépenses incompressibles, tel que le salaire, les moyens de fonctionnement de l'ensemble de l'État et le service de la dette publique.

Comme on peut le voir dans le tableau 37, entre 2012-2015, les prévisions de dépenses de fonctionnement étaient généralement respectées à 100% et plus, indiquant que l'État consent souvent des prêts pour les exécuter. Par exemple en 2014-2015 et en 2015-2016, les exigences administratives ont poussé à des dépassements dans les dépenses de fonctionnement allant jusqu'à 47% des prévisions et en 2015-2016 il y a eu près de 3% de dépassement.

Mais parallèlement, les dépenses d'investissement qui avaient fait l'objet de prévisions reluisantes, toutes proportions gardées, ont vu leur exécution sévèrement réduite. D'abord, il convient de remarquer que sur l'ensemble des 4 années considérées, une tendance soutenue des investissements à la baisse a été observée. En 2012-2013, seulement 44.66% des 87.5 milliards programmés étaient décaissés. La part des investissements dans le budget étant progressivement réduite, pour atteindre 55.45 milliards en 2015-2016, avec des décaissements également à la baisse, soit 38.41% des prévisions.

En observant de plus près l'évolution des données, on remarque que cette baisse est liée directement au financement externe qui va vers le sud. De son niveau de matérialisation de 27.5% en 2012-2013 représentant 61.5 milliard de gourdes de prévision, le financement externe diminue à 28.22 milliards et 38.92% de réalisation, soit une baisse absolue de 6 milliards de gourdes dans la réalité financière.

7.4.1. De la mobilisation des ressources

Les grandes tendances et contraintes du budget étant mises en évidence, le tableau 38 fait une analyse focalisée sur l'exercice 2015-2016 pour mieux illustrer la structure budgétaire et comprendre sa performance.

Le budget 2015-2016 a en effet projeté de mobiliser 123,5 milliards de gourdes. Cette projection se basait sur la réalisation des recettes internes provenant de la douane et de la DGI comptabilisant 63.17% du total des ressources anticipées, des dons représentant 21% du total, octroyés sous forme d'appui budgétaire et 15.81% des projections globales, devant être financées sur le plan national, par des mécanismes internes.

Tableau 38. Mobilisation et gestion des ressources 2015-2016

Ressources +Emploi	Prévisions	Performance	% Exec	Poids ds Allocat	Poids ds exec.
Ressources +Emploi	Prévisions	Performance	% Exec	Poids ds Prév	Poids ds exec.
Ressources Totales	123,477	86,090	69.72%	100.00%	100.00%
Recettes Internes	78,004	67,505	86.54%	63.17%	78.41%
DGI	61,520	49,237	80.03%	49.82%	57.19%
Douanes	15,267	15,900	104.15%	12.36%	18.47%
Autres Ressources Courantes	1,217	2,368	194.58%	0.99%	2.75%
Financement	45,473	18,585	40.87%	100.00%	100.00%
Financement externe	25,947	10,849	41.81%	57.06%	58.38%
Dons					
Appui Budgétaire Global	4,316	1,783	41.31%	16.63%	16.43%
Aide aux projets	21,631	9,066	41.91%	83.37%	83.57%
Financements internes	19,526	7,736	39.62%	100.00%	100.00%
Tirage sur emprunt (FPC)	6,648	2,210	33.24%	34.05%	28.57%
Bons du Trésor	0	1,400		0.00%	18.10%
Aut Finan interne projets	12,878	1,851	14.37%	65.95%	23.93%
FNE	0	2,275		0.00%	29.41%
Dépenses totales	123,477	91,191	73.85%	100.00%	100.00%
Dépenses Courantes	68,022	69,891	102.75%	55.09%	76.64%
Dépenses de l'Administration	60,519	59,892	98.96%	49.01%	65.68%
Dépenses d'Immobilisation	854	1,344	157.38%	0.69%	1.47%

Amortissement de la Dette	6,649	8,655	130.17%	5.38%	9.49%
Dépenses d'Investissement	55,455	21,300	38.41%	44.91%	23.36%
Financement interne	27,176	10,293	37.88%	22.01%	11.29%
Financement externe	28,279	11,006	38.92%	22.90%	12.07%

Source : Loi de règlement 2015-2016

Dans son exécution d'ensemble, le taux de réalisation était de 70.3%. Mais la structure de réalisation n'a pas suivi la structure de programmation. Les ressources internes qui représentaient 63.17% du total budgétisé sont passées à 78.41% au moment de l'exécution, soit une amélioration de plus de 15 points de pourcentage. Mais parallèlement, les dons qui représentaient 21% du total du budget ont baissé à 12.6% du total réalisé, reflétant les fonds effectivement reçus de l'extérieur. Quant au financement que l'on anticipait de recevoir et qui comptait pour 15.81% du budget, il est passé à 8.99% du total des prévisions budgétaires.

Ce qui se produit ici est une marche forcée vers l'autonomie financière face au retrait de l'aide externe qui diminue au fil des années comme on l'a vu dans l'analyse du tableau 37.

La mobilisation des ressources internes est devenue un facteur sérieux qui doit prendre en compte les arguments qui sont présentés dans le chapitre économique du rapport. Le retrait graduel de l'aide externe se trouve aggravé par l'accord Pétro Caribbe qui est en fait un financement bilatéral comptabilisé dans la colonne de l'aide externe. Celui-ci étant quasiment l'unique véritable ressources externes à côté de l'appui budgétaire venant sous forme de dons. Notons que le pays n'est pas habilité à recevoir des prêts sur le plan international en raison du pardon de sa dette en 2010; et que le FPC est lui-même en difficulté à cause de la baisse de prix du pétrole sur le marché international.

7.4.2. De l'efficacité de la gestion des ressources

Face à ces contraintes de mobilisation de ressources, les autorités financières et ordonnateurs ont de véritables défis à relever. L'analyse des informations financières présentées dans les différents tableaux montrent que l'État Haïtien se trouvant en situation de survie, se doit de rechercher une efficacité qui peut se traduire seulement par la rigueur dans la gestion sous contrainte. La Cour estime que cette rigueur devrait porter sur:

- Les efforts de collecter le maximum de ressources sur le plan local en essayant de toucher et d'inclure le maximum de citoyens qui échappent au système fiscal afin qu'ils apportent les contributions dues à l'État;
- L'optimisation des ressources collectées, en limitant les dépenses non nécessaires et en mettant l'accent sur celles qui peuvent améliorer les services aux citoyens;

-
- Une bonne répartition du budget en faisant des efforts pour exécuter les investissements productifs capables de contribuer à la base taxable, en supportant la structure de la production nationale;
 - L'élimination des dépenses inutiles et questionnables qui ne peuvent que faire du tort à l'économie nationale
 - Le respect des processus mis en place et des délais qui y sont liés, pour que la loi de finances soit prête pour être exécutée à temps, permettant ainsi de libérer les ressources nécessaires au financement des investissements productifs et au bon fonctionnement de l'État

7.5. De l'efficacité globale de l'exécution du budget

L'efficacité budgétaire vient d'être examinée sous le double plan des dépenses programmées et des ressources collectées en vue de les exécuter . Cet exercice a conduit la Cour au constat selon lequel des problèmes divers existent des deux côtés de l'équation.

D'un côté le processus rencontre un ensemble de difficultés dont certaines sont d'ordre fonctionnel et de programmation alors que d'autres sont d'ordre structurels et ont besoin d'être adressés, pour rendre le budget efficace, de sorte que ce qui est programmé est réalisé.

D'autres problèmes sont liés aux ressources qui semblent devoir s'appuyer de plus en plus sur les recettes locales pour exécuter le budget national.

La cour estime qu'il est nécessaire pour les autorités financières de se concentrer sur la construction de la crédibilité de l'État, afin de créer les conditions propices à la mobilisation des ressources à la fois internes et externes.

La mobilisation interne des ressources est en grande partie fonction de la confiance créée chez les contribuables qui doivent être convaincus que leurs contributions servent à renforcer un État à leur service.

La mobilisation des ressources sur le plan externe découle de la crédibilité de l'État. Crédibilité tributaire de sa bonne gestion des finances publiques et le respect de ses engagements non seulement auprès des étrangers mais aussi auprès des citoyens qui ont vendu leurs services à l'État.

L'efficacité budgétaire est donc un long chemin dont le premier pas reste à faire, au regard des différents constats de la Cour durant cette évaluation.

VIII. DE L'EFFICACITE DE L'EXECUTION DES INVESTISSEMENTS DES PROJETS DU PTI

Le chapitre qui précède a procédé à l'évaluation du budget 2015-2016 à la lumière des normes généralement admises, tel que cela est établi au chapitre introductif du rapport. Cette évaluation a traité non seulement du processus budgétaire mais aussi de son exécution en tant que tel pour faire ressortir certains aspects qui doivent retenir l'attention des autorités, particulièrement en ce qui concerne la question de l'adéquation des ressources allouées et les ressources susceptibles d'être décaissées sur la base des disponibilités réelles et potentielles.

Les problèmes de décaissement concernent essentiellement les investissements qui doivent supporter la réorganisation économique selon le schéma du PSDH, et plus spécifiquement du PTI 2013-2014 - 2015-2016, qui se propose de lancer le processus de la transformation de la base sur laquelle il faudra construire pour aboutir à 2030.

Au cours de l'exercice 2015-2016, seulement 38.41% des projets programmés pour être exécutés l'ont été effectivement. Les raisons expliquant ce faible taux ayant été détaillées dans le rapport 2013-2014. Il convient de souligner ici, qu'avec ce faible taux de décaissement pour l'exercice et la tendance à la baisse généralement observée, il est difficile de prétendre à des résultats significatifs.

La Cour examine dans ce chapitre la question de l'efficacité des investissements de manière transversale, de telle sorte que l'on puisse se faire une idée de la situation financière profonde du pays tout en évaluant l'impact éventuel des investissements sur l'économie nationale. A noter que l'efficacité sera appréciée dans ce rapport principalement sur la base de la matérialisation des objectifs programmatiques fixés, c'est-à-dire sur la réalisation des prévisions faites dans le budget, dans le PIP et dans le PTI. L'évaluation des impacts économiques et sociaux des projets programmés et exécutés ne seront pas conduite in extenso, comme cela a été fait dans le rapport 2013-2014. Il conviendra cette fois d'apprécier la distribution des projets programmés et distribués sur l'ensemble du territoire national, à la lumière des prévisions du PTI qui se proposait de jeter la base de lancement du PSDH selon les quatre piliers de refondation.

A cet effet, la Cour examine un total de 540 projets d'investissement qui ont été inscrits dans le budget. Elle se propose de faire ressortir les piliers dans lesquels ils ont été investis, les sous-secteurs économiques qui les ont exécutés et leur distribution à travers les différents départements géographiques du pays.

L'objectif ici consiste à évaluer l'efficacité non seulement du processus mais aussi de l'allocation des ressources et du niveau d'exécution relatif aux piliers de refondation, à la lumière des objectifs poursuivis par le PTI 2014-2016 et pour l'exercice 2015-2016.

Afin de poursuivre cet objectif, la Cour a procédé à une compilation de tous les projets qui ont été introduits en 2015-2016 dans le circuit de financement sous la coordination du MPCE. Les documents rendus disponibles par celui-ci identifient en effet les différents paramètres relatifs à ces projets tels que leur localisation, la provenance des fonds, l'allocation et l'exécution ou décaissement des montants. Ces données traitées et analysées ont fait l'objet d'évaluation selon la méthode utilisée tout au cours de l'actuel RSFPEDP.

8.1. De l'état des investissements publics dans le PTI et Pour l'exercice 2015-2016

Afin de faciliter l'examen des projets du PTI, ils ont été regroupés selon les dénominations du PSDH comme étant des projets de refondation territoriale, de refondation sociale, de refondation économique et de refondation institutionnelle, tel que cela est présenté dans le tableau 39. Cette catégorisation est produite à partir des données du rapport d'exécution du MPCE. Ce travail de regroupement a pris en compte des projets qui n'ont pas été financés en 2014-2015 mais pour lesquels les ressources externes ont été rendues disponibles au cours de l'exercice en examen. Ce qui va s'ajouter à l'enveloppe de 2015-2016 rendant celui-ci plus large et à même d'aller au-delà des prévisions de l'exercice, en finançant des projets non exécutés en 2014-2015.

Les projets ont été distribués à travers le pays et certains d'entre eux étaient considérés comme étant nationaux et d'autres départementaux.

Les projets nationaux sont ceux qui concernent l'ensemble du pays et dont l'exécution se fait à travers le territoire alors que les projets départementaux sont spécifiques au département géographique.

Des 540 projets d'investissement, 35.5% sont des projets nationaux. Des projets départementaux, 28.25% se retrouvent dans le département de l'Ouest où est située la Capitale du pays, et se place en première position parmi les 10 départements. Les projets de l'Ouest sont suivis par ceux du Nord et de l'Artibonite, occupant respectivement la deuxième et troisième positions avec 6.69% et 6.13% des projets analysés.

Les départements du Sud et du Sud-Est viennent en quatrième et cinquième position avec 4.65% et 3.90% de la quantité totale alors que les cinq autres se partagent le reste avec des taux variant entre 2.2% et 3.2%.

Les projets sont distribués par pilier de refondation à travers le pays. Le pilier de la refondation territoriale compte 32.16% du total, suivi des projets de la refondation sociale avec 27.14% puis 21.93% et 18.77% pour les projets de refondation économique et institutionnel.

Tableau 39. Distribution des projets d'investissement au niveau territorial en 14-15 et 15-16

	NB projets	RT	RE	RS	RI	Prévision	%
National	192	42	63	67	20	192	35.56%
Ouest	153	51	14	34	54	153	28.33%
Nord	36	14	6	5	11	36	6.67%
Nord Est	16	8	3	3	2	16	2.96%
Nord-Ouest	18	5	1	8	4	18	3.33%
Artibonite	33	16	4	3	10	33	6.11%
Centre	17	8	1	4	4	17	3.15%
Sud	25	8	4	8	5	25	4.63%
Sud est	21	8	4	8	1	21	3.89%
Grande Anse	16	7	0	1	8	16	2.96%
Nippes	13	6	1	5	1	13	2.41%
Total	540	173	101	146	120	540	100.00%
		32.04%	18.70%	27.04%	22.22%	100.00%	

Source : Loi de règlement 2014-2016

Les projets de refondation territoriale (RT) sont ceux qui sont susceptibles de jeter les bases de la construction de l'ensemble du pays en s'attaquant à des problèmes d'infrastructure tels que les routes principales et secondaires, les ports et aéroports, les ponts, les places publiques, les infrastructures urbaines et les problèmes de l'environnement de manière générale couvrant tant les milieux ruraux que les milieux urbains.

Les projets de refondation sociale (RS) sont ceux qui s'attaquent à des problèmes sociaux ou relatifs aux infrastructures sociales en vue d'apporter des solutions de moyen et long termes, tels par exemple, la construction des hôpitaux, des centres sportifs et des écoles etc. ou toutes activités et programmes susceptibles d'avoir des impacts sociaux durables.

Les projets de refondation économique (RE) sont ceux qui visent à améliorer les conditions de la production et l'organisation de l'économie nationale au niveau de ses différents secteurs d'activité, tant par son orientation que par son renforcement.

Les projets de refondation institutionnelle (RI) sont ceux qui visent la construction de l'infrastructure de gestion institutionnelle et le renforcement des systèmes normatifs, tous visant à renforcer le processus d'institutionnalisation du pays dans ses différents volets économique et financier, social, judiciaire et politique.

8.1.2. De l'exécution financière des projets au niveau du pays

L'ensemble des 540 projets a fait l'objet d'une prévision de 55.455 milliards de gourdes sur une période de deux ans, montant réparti sur l'ensemble des 10 départements par pilier de refondation. Répétons que certains de ces projets de la liste de 2015-2016 ont été déjà présentés dans les années

antérieures mais n'avaient pas été achevés pour des raisons diverses dont le manque de ressources et le retard de décaissement des ressources externes. L'enveloppe est donc destinée à couvrir à la fois les projets inachevés et les nouveaux projets. Comme le montre le tableau 41, cette prévision était légèrement à la hausse par rapport à l'exercice 2014-2015, pour tenir comptes des projets inachevés mais nettement à la baisse par rapport à 2013-2014 dont l'enveloppe était de 24% supérieur.

Tableau 40. Prévisions et des décaissements du PIP : exercices 2014-2015 ;2015-2016

		Total projets				
		PDE	Prévision	Décaissé	Tx de décais.	PDTD
Ouest	153	35.56%	34,767.2	22,143.9	63.69%	58.50%
Nord	36	28.33%	8,978.7	6,243.9	69.54%	16.50%
Nord Est	16	6.67%	2,614.0	2,303.3	88.11%	6.09%
Nord-Ouest	18	2.96%	553.6	360.9	65.18%	0.95%
Artibonite	33	3.33%	810.0	466.8	57.62%	1.23%
Centre	17	6.11%	2,179.7	1,635.3	75.02%	4.32%
Sud	25	3.15%	1,498.5	1,450.6	96.81%	3.83%
Sud est	21	4.63%	1,060.4	838.4	79.06%	2.21%
Grande Anse	16	3.89%	1,493.5	1,183.6	79.25%	3.13%
Nippes	13	2.96%	1,019.6	683.8	67.06%	1.81%
Total	540	2.41%	456.9	541.7	118.57%	1.43%

Source : Rapport d'exécution du PTI, MPCE, 2017

Comme pour les années antérieures cependant, la matérialisation des anticipations ne sera pas au rendez-vous. Pour l'exercice 2015-2016, seulement 38,41% des 55.455 milliards prévus seront décaissés. Ce grand écart entre les prévisions et les réalisations est imputable aux deux sources internes et externes. Celles-ci n'ont honoré que 38.9% de leurs promesses, soit 2 points de pourcentage supérieur par rapport à l'année d'avant.

Pour sa part, les ressources internes qui avaient été programmées à la baisse en 2015-2016 par rapport à 2014-2015 avec 19.5 milliards soit 62.6% de baisse, se sont trouvées elles aussi très loin des matérialisations, ne répondant qu'à 37.9% des engagements de financement pour 2015-2016.

Tableau 41. Prévisions et réalisations de l'enveloppe des investissements publics du PTI

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Prévision Investissement	68,702	51,150	55,452
Réalisation Investissement	34,831	24,408	21,300
Prev Ress Interne	18,003	58,444	19,526
Réalisation Ressources Internes	9,760	17,040	10,293
Prév ressources externes	51,475	43,940	28,279
Réalisation ressources externes	9,760	16,053	11,006

Source : Loi de règlement, MEF 2015-2016

C'est dans ce contexte que seulement 38.4% de l'enveloppe prévue au bénéfice des quatre piliers de refondation sur l'ensemble du territoire allaient être décaissés.

8.1.2.1 De l'exécution des projets à travers le pays

Le tableau 42 montre le total des projets qui ont été reportés de 2014-2015 à 2015-2016 ainsi que les montants aussi bien internes qu'externes qui ont été reprogrammés pour 2015-2016. On peut observer que le total des ressources externes décaissées en 2014- 2015 ajouté à l'ensemble des décaissements effectués en 2015-2016 porte à 37.46 milliards de gourdes les disponibilités financières relatives à l'exécution des 540 projets de l'exercice.

Le portefeuille de projets et les ressources disponibles sont répartis sur l'ensemble du territoire selon une liste dont la configuration permet d'observer que les projets à caractère national occupent plus de 63% des prévisions de financement.

Pour ce qui est des départements géographiques, l'Ouest figure comme le principal bénéficiaire avec 16.36% de l'enveloppe. Les neuf autres départements devant partager les 21.42% restants. Certains départements tels Les Nippes et le Nord'Est bénéficieront d'une enveloppe proportionnelle à leur taille ; avec 0.75% et 1.01% respectivement, alors que d'autres, malgré leur petite taille en termes de population et de territoire, se voient alloués le double du montant des autres, comme c'est le cas du Sud-Est et de la Grande 'Anse qui bénéficient de 2.71% et 1.85% respectivement des prévisions d'investissement.

Tableau 42. Anciens et nouveaux projets et report des ressources budgétaires 2014-15 à 2015-2016

Prévisions et décaissements	2014-2015	2015-2016	Total
Nombre de projets	310	230	540
Total Prévisions	39,937,575,432	15,160,544,957	55,098,120,389
Prévisions ress externes	23,908,661,372	4,113,861,453	28,022,522,825
Prévisions FPC	9,029,485,709	923,604,311	9,953,090,019
Décaissement ress externes	23,908,661,372	4,113,861,453	28,022,522,825
Décaissement FPC	4,051,177,132	278,935,813	4,330,112,945
Prévisions ress internes			
Décaissement ress internes	8,237,865,106	1,201,476,936	9,439,342,042
Total décaissements	32,146,526,478	5,315,338,389	37,461,864,867

Source : Loi de règlement, MEF

Il est désormais admis, que le premier pas vers l'efficacité des investissements consiste à rendre les ressources anticipées disponibles pour l'exécution des projets programmés. Pour l'exercice 2015-2016, 68.29% des décaissements en concept d'investissements ont été effectués. Un taux de décaissement supérieur à ceux consentis pour les projets de l'exercice 2014-2015 qui était de l'ordre de 56.62%. A noter que 310 ont été reconduits.

Les décaissements effectués globalement, s'élèvent à 63.29% des 22 milliards programmés pour les projets à caractère national. Ce qui laisse toujours, un grand déficit d'exécution, obligeant des reports de financement pour un grand nombre de projets qui seront reconduits l'année suivante.

La situation dans l'Ouest n'est pas très différente. Ce département s'en sort légèrement mieux avec 60.54% de ses prévisions, mais est incapable de réaliser tous ses projets avec ce faible taux de décaissement. Pour le reste des départements, -omettant le montant prévu pour les Nippes qui était au préalable insignifiant et qui a bénéficié de 118.57 % de décaissement, - ils ont tous bénéficié du report des projets de 2014-2015. Ce qui a fait grimper leur taux de décaissement lequel malgré tout atteint à peine 57% des prévisions, très en dessous des 100%.

Tableau 43. Prévisions et décaissements du PIP : exercices 2014-2015 ; 2015-2016

		Total projets				
					Tx de	
		%	Prévision	Décaissé	décaissement	PDTD
National	153	35.56%	34,767.2	22,143.9	63.69%	58.50%
Ouest	153	28.33%	8,978.7	6,243.9	69.54%	16.50%
Nord	36	6.67%	2,614.0	2,303.3	88.11%	6.09%
Nord Est	16	2.96%	553.6	360.9	65.18%	0.95%
Nord-Ouest	18	3.33%	810.0	466.8	57.62%	1.23%
Artibonite	33	6.11%	2,179.7	1,635.3	75.02%	4.32%
Centre	17	3.15%	1,498.5	1,450.6	96.81%	3.83%
Sud	25	4.63%	1,060.4	838.4	79.06%	2.21%
Sud est	21	3.89%	1,493.5	1,183.6	79.25%	3.13%
Grande Anse	16	2.96%	1,019.6	683.8	67.06%	1.81%
Nippes	13	2.41%	456.9	541.7	118.57%	1.43%

Source : MPCE, 2017; PDT= Poids dans le total décaissé

Ainsi, avec le financement de 68.29% de l'enveloppe prévue, il faut croire que le programme d'investissement de l'exercice articulé au PIP et représentant la dernière année du PTI n'a pas pu avoir ses pleins effets sur l'économie nationale. Cette impossibilité de pouvoir injecter les fonds prévus dans plusieurs domaines, notamment dans celui de l'appareil productif qui ne s'est guère consolidé, avec seulement 54.16% d'exécution, eu égard aux prévisions pour le pilier économique, a eu des effets non négligeables sur la croissance du PIB (voir chapitre 3).

Pour nous en convaincre, regardons de plus près l'évolution de la situation des projets au niveau des piliers de refondation.

8.1.2.2 La répartition des prévisions et des décaissements au niveau des piliers de refondation

L'analyse des prévisions et des disponibilités globales ayant conduit à une compréhension des limites et des sources de provenance des fonds pour financer les projets d'investissements sur le plan global, cette section entend présenter la façon dont ces fonds ont été prévus et décaissés pour les piliers de refondation.

Cette analyse prétend souligner que le pilier de refondation territoriale a fait l'objet d'une allocation de 32.37% du total des crédits et est seulement devancé par le pilier de refondation sociale qui a reçu

34.49% des crédits eu égard aux prévisions globales. Le troisième grand pilier bénéficiaire concerne la refondation économique avec 23.03% de crédit tandis que la refondation institutionnelle n'a eu droit qu'à 9.4% du total.

En examinant de plus près les allocations de crédit sur le plan national et par département, on se rend compte que 44.56% du total des crédits, sont accordés aux projets à caractère national liés au pilier de refondation territoriale. Ce type de projets a reçu un pourcentage encore plus important des allocations destinées au pilier économique, soit, 54.16% du total crédité. Cependant, les projets de refondation sociale à caractère national, sont ceux qui ont reçu la plus grande part du total attribué au pilier sur le plan territorial, avec 89.93%; tandis que le pilier de la refondation institutionnelle s'est vu attribué seulement 31.03% des allocations.

L'examen de l'allocation des crédits au niveau des autres départements montre évidemment que, après les projets à caractère national, les piliers de l'Ouest ont reçu les plus forts pourcentages de crédit des ensembles réservés par pilier, en raison de sa plus grande part d'allocation du total. Mais une grande attention est à accorder aux 72.42% du total réservé au pilier de la refondation institutionnelle, poids supérieur même à celui des projets à caractère national. Cela s'explique principalement par le fait que la gouvernance centrale du pays est concentrée dans l'Ouest où se trouve la majorité de ses institutions.

À part l'Artibonite, ayant capté 15.87% du total alloué, le pilier de refondation institutionnelle n'a presque pas reçu de crédit au niveau des autres départements.

Par contre, les piliers de refondation territoriale et économique sont mieux pourvus sur le plan des allocations de crédit. Cela se comprend; car les activités et les projets de construction d'ouvrages sont en plus grande demande dans les autres départements, même si les projets à caractère national ont toujours un poids plus important dans le pilier de refondation économique.

Passons maintenant des prévisions aux réalisations pour connaître la vérité. Rappelons que des 55.455 milliards de gourdes sur l'exercice 2015-2016 incluant des projets reconduits de 2014-2015, seulement 68.29% ont pu bénéficier de décaissements liés à leur exécution. Si sur le plan des disponibilités les montants ont été accessibles, au regard des données du tableau 44, il demeure qu'au niveau des décaissements, la situation était bien moins claire. En les examinant par pilier, les projets liés aux refondations territoriale et sociale ont eu des taux de décaissements respectifs de 87.89% et 66%. Suivis de la refondation institutionnelle avec 54.65% et loin derrière se plaçait le pilier de la refondation économique avec 50.14% des prévisions.

En examinant les décaissements par département et pour les projets à caractère national, on observe des écarts significatifs entre les crédits et les décaissements, même si ces derniers varient très faiblement d'un département à l'autre. Par exemple, 3.77 milliards furent alloués au département de l'Ouest en concept de refondation territoriale. Mais 2.960 milliards ont été réellement décaissés au bénéfice des projets exécutés. Soit 18.77 de réalisation au lieu des 21% prévus pour l'ensemble des piliers concernés. Il en est de même pour les projets à caractère national qui ont fait l'objet d'une prévision de 40.36% du total de la refondation territoriale et qui ont accusé 44.56% de décaissement.

Un cas extrême est celui du Nord-Est bénéficiant d'un faible crédit de 1.44% en faveur de son pilier de refondation territoriale et a obtenu un décaissement insignifiant de 0.78%.

Tableau 44. Réalisation et part des piliers des refondation dans les décaissements

Localisation	RT		RE		RS		RI	
	Prév.	Décaiss	Pév.	Décaiss	Prév.	Décaiss	Prév.	Décaiss
National	7,242.42	7,027.8	9,718.1	3,466.9	16,839.2	11,349.0	967.5	300.2
Ouest	3,769.10	2,959.9	253.7	208.1	1,235.0	860.1	3,720.9	2,215.8
Nord	1,416.22	1,152.9	951.1	970.5	177.8	159.0	68.9	20.9
Nord Est	258.18	123.3	252.3	231.6	25.2	6.0	18.0	-
Nord Ouest	256.11	64.0	173.0	164.0	349.4	220.5	31.5	18.3
Artibonite	1,053.58	662.5	521.7	485.7	82.8	1.5	521.7	485.7
Centre	1,292.02	1,337.0	104.6	104.6	74.3	-	27.6	9.0
Sud	209.35	140.3	697.3	697.3	90.7	0.8	63.0	-
Sud est	1,236.98	1,106.0	74.6	61.1	178.7	13.9	3.2	2.5
Grande Anse	839.50	679.6	-	-	9.0	-	171.1	4.2
Nippes	370.14	517.8	20.1	11.1	61.2	9.6	5.4	3.2
Total	17,943.61	15,770.9	12,766.5	6,401.0	19,123.3	12,620.4	5,598.7	3,059.8

	Réalisé	PDE	Réalisé	PDE	Réalisé	PDE	Réalié	PDE
National	97.04%	44.56%	35.68%	54.16%	67.40%	89.93%	31.03%	9.81%
Ouest	78.53%	18.77%	82.04%	3.25%	69.64%	6.82%	59.55%	72.42%
Nord	81.40%	7.31%	102.04%	15.16%	89.41%	1.26%	30.39%	0.68%
Nord Est	47.76%	0.78%	91.79%	3.62%	23.79%	0.05%	0.00%	0.00%
Nord Ouest	24.97%	0.41%	94.80%	2.56%	63.11%	1.75%	58.03%	0.60%
Artibonite	62.88%	4.20%	93.10%	7.59%	1.81%	0.01%	93.10%	15.87%
Centre	103.48%	8.48%	100.00%	1.63%	0.00%	0.00%	32.66%	0.29%
Sud	67.01%	0.89%	100.00%	10.89%	0.88%	0.01%	0.00%	0.00%
Sud est	89.41%	7.01%	81.91%	0.96%	7.80%	0.11%	79.37%	0.08%
Grande Anse	80.95%	4.31%		0.00%	0.00%	0.00%	2.45%	0.14%
Nippes	139.88%	3.28%	55.33%	0.17%	15.68%	0.08%	59.64%	0.11%
Total	87.89%	100.00%	50.14%	100.00%	65.99%	100.00%	54.65%	100.00%

Source : MPCE, 2017

Le tableau 44 présente donc les détails pour chaque pilier de refondation tant sur le plan des allocations de crédit que sur celui des décaissements effectivement réalisés.

On peut déjà apprécier le sens des priorités, sur la base des allocations de crédit et des décaissements réalisés. Il convient toutefois d'examiner de plus près ces deux volets par pilier, pour mieux en saisir la portée.

8.1.2.3 Étude des priorités par pilier de refondation

La priorité se mesure par le poids du crédit alloué au pilier de refondation dans l'enveloppe globale réservée au département. Cette définition est la même pour le décaissement en faveur du département, indiquant le niveau de priorité accordé au pilier dans la réalisation de ses projets.

En reprenant l'analyse des prévisions et des décaissements sous l'angle des priorités accordées par pilier de refondation tant sur le plan global que départemental, on arrive à la conclusion que pour les deux moments, les deux piliers de refondation territoriale et économique ont le même poids, alors que la refondation sociale l'emporte largement sur le plan global et le pilier de refondation institutionnelle est une affaire départementale, plus spécifiquement celle de l'Ouest.

L'importance de la refondation sociale est mise en évidence certes mais cela change au niveau des projets à caractère national qui accorde à ce pilier un traitement de faveur de loin supérieur à celui consenti au pilier de la refondation territoriale avec 53.45% pour l'un contre 32.21% pour l'autre.

Au niveau du département de l'Ouest, c'est toujours la refondation institutionnelle qui prime avec 61.95% des ressources décaissées au profit de ce pilier. Un important pourcentage est aussi attribué au pilier de refondation territoriale. Cela signifie dans la pratique que dans l'Ouest les ressources du département se concentrent dans la construction du cadre et des structures institutionnelles en toute priorité, vient ensuite la construction des infrastructures et équipement économique (route, ponts et autres structures de ce genre, ports et aéroports). Dans les autres départements cependant, les priorités sont de divers ordres.

Dans sept départements sur neuf, à l'exception du Sud-Est et du Nord-Est, les décaissements ont priorisé la refondation territoriale, c'est-à-dire les infrastructures de tout genre, avec des pourcentages allant de 56.27% pour l'Artibonite jusqu'à 96.21% pour le Sud, celui-ci n'ayant laissé que 3.79% au pilier de refondation sociale.

A côté des décaissements de l'ordre de 56.27% du total alloué au pilier de refondation territoriale, l'Artibonite a bénéficié de 23.93% pour son pilier de refondation économique, une part égale est allouée à son pilier de refondation institutionnelle, mais, son pilier social n'a eu droit qu'à un maigre 2%.

Tableau 45. Classement des priorités par pilier de refondation au niveau des départements

Localisation	Axes prioritaires RT,RE,RS,RI	Priorité 1		Priorité 2	
		Allocation	Décaissement	Allocation	Décaissement
National	RTP1, RSP2	48.43%	51.25%	27.95%	15.66%
Ouest	RIP1,RTP2	41.44%	35.49%	24.75%	47.40%
Nord	RTP1,REP2	36.73%	50.05%	36.38%	42.14%
Nord Est	REP1, RTP2	45.56%	64.17%	19.20%	34.17%
Nord-Ouest	RSP1,REP2	43.13%	47.24%	21.36%	35.14%
Artibonite	RTP1,REP2,	23.93%	40.51%	23.93%	29.70%
Centre	RTP1, REP2	81.15%	16.73%	6.98%	7.21%
Sud	REP1,RTP2	65.76%	83.17%	11.32%	16.73%
Sud est	RTP1,RSP2	74.05%	93.45%	11.97%	1.18%
Grande Anse	RTP1, RIP2	54.34%	99.39%	16.78%	0.61%
Nippes	RTP1,RSP2	64.61%	95.58%	13.39%	1.77%

L'étude des priorités peut être approchée de manière plus précise en regroupant les piliers auxquels sont accordés des crédits et en faveur desquels sont décaissés les montants les plus importants. Deux taux d'allocation sont classés par ordre d'importance comme étant les première et deuxième priorité.

Le Tableau 46 retient les pourcentages les plus élevés dans chaque département en tenant compte des quatre piliers faisant l'objet d'activités diverses. Cet exercice conduit à comprendre que dans 9 cas sur 11, dont 8 en première position, le pilier de refondation territoriale émerge comme étant la première priorité de l'État au niveau national; tant sur le plan des allocations de crédit que sur celui des décaissements effectués.

La seconde place est assurée par le pilier économique avec 5 cas sur 11, occupant seulement la première position dans le Nord-Est mais venant en deuxième position dans quatre autres départements.

La troisième place est occupée par la refondation sociale, présente dans 4 cas sur 11, mais occupant la deuxième position dans les projets à caractère national.

Ceci permet de conclure que la refondation institutionnelle fait cavalier seul au niveau du département de l'Ouest avec quelques timides velléités dans le département de l'Artibonite.

8.1.2.4 De l'efficacité des allocations et des réalisations des ressources d'investissement

L'étude des allocations et des réalisations des ressources du budget d'investissement, principalement dans le cadre de l'exécution du PTI révèle bien des leçons à apprendre aux planificateurs. Ces leçons sont de deux ordres : un ordre programmatique et un ordre d'exécution.

L'ordre programmatique se rapporte à l'intégration du programme d'investissement. Qu'il soit articulé sous la forme du PTI ou sous la forme du PIP, l'un étant le guide opérationnel de l'autre qui en est l'instrument. Dans un cas comme dans l'autre, la question de la capacité de poursuivre un objectif se pose toujours avec acuité. S'il faut reconnaître l'effort du MPCE d'harmoniser les mouvements de financement tant externes qu'internes avec la Direction Générale du Budget (DGB) en vue d'avoir une activité d'investissement unifiée, on conviendra que l'effort d'unification ne tient pas suffisamment compte de la disponibilité des ressources externes au moment nécessaire, pour rendre le budget national effectif et efficace.

Le fait de devoir reporter des projets d'investissement programmés pour 2014-2015 à l'année suivante et reconfigurer l'enveloppe de 2015-2016, qui prend une plus grande taille et qui elle-même ne sera financée que partiellement, pose un sérieux problème d'efficacité. La programmation de ce fait rentre dans une chaîne qui sera rompue seulement avec la cessation de tout financement venant de l'extérieur. Les retards d'une année à l'autre au niveau de la disponibilité des ressources rendent tout simplement impossible de prétendre à un plan d'investissement qui participe de tout objectif social et économique. Ce qui pose d'emblée un problème de gouvernance budgétaire qui doit être évalué de près par les planificateurs et les responsables de budgétisation des ressources publiques. Elles sont appelées à avoir des impacts sur la marche économique et financière du pays.

L'ordre d'exécution découle naturellement de la question de la programmation des ressources. En analysant les piliers de refondation, il ressort que les responsables ont clairement fait des choix et ont priorisé deux piliers : la refondation territoriale et la refondation économique. Ces deux piliers ont mobilisé ensemble 30.71 milliards soit 55.40% des allocations retenues pour les investissements et 22.17 milliards de gourdes ou 58.6% prêts à être décaissés. En 2015-2016, 25.2% de ces montants ont été fournis par le Trésor Public. Le reste provient d'une combinaison de ressources bilatérales et multilatérales dont le FPC et d'autres ressources aléatoires.

A l'exception des ressources du Trésor qui peuvent faire l'objet d'une programmation liée aux mécanismes qui sont à sa disposition, les autres ressources viennent quand elles viennent, à qui mieux-mieux. L'exécution du budget basée sur des ressources aléatoires pose un sérieux problème d'efficacité dans la gestion et l'exécution du budget d'investissement.

De ce fait, les choix qui sont faits pour exécuter des priorités et pour poursuivre des objectifs temporels et programmatiques deviennent pratiquement sans effet, car, à date, le budget national et particulièrement les injections de ressources fraîches provenant des finances publiques de l'État demeurent le plus sûr instrument de dynamisation socio-économique du pays. En étant forcé par manque de ressources de n'exécuter que 50% du budget de refondation territoriale et économique il

est créé un vide qui n'est pas comblé par d'autres ressources, comme cela a été démontré dans le chapitre économique et l'exposé de la situation financière de l'État.

Une troisième considération se rapporte au déroulement du processus d'exécution du PTI à travers les projets d'investissements publics qu'exécutent les secteurs.

8.2. Efficacité des investissements, l'approche sectorielle

L'évaluation de l'efficacité des investissements publics resterait incomplète, si on n'avait pas pris en compte les mouvements sectoriels qui se produisent dans le processus de financement des projets. En fait, il s'agit d'examiner avec plus de précision la composition de l'enveloppe de financement des projets, au niveau des ministères qui sont impliqués dans leur gestion, afin de comprendre la question de l'efficacité des investissements traités dans ce chapitre.

A cet effet, les mêmes données qui ont été collectées auprès du MPCE ont été organisées de manière à faire ressortir le volet d'intérêt, laissant par choix de côté la question des refondations qui a été traitée largement dans la section précédente.

8.2.1 Les mouvements financiers au cours des exercices 2014-2015 et 2015-2016

Le financement des investissements par secteur d'activités prend en compte le double fait que ces investissements sont inscrits dans le cadre du PTI et l'enveloppe instrumentalisant ce volet est le PIP qui porte sur deux exercices. Des projets inscrits dans le circuit de financement de l'exercice 2014-2015 qui n'avaient pas été exécutés ont été reconduits et, les montants qui leur avaient été alloués sont comptabilisés dans l'enveloppe de l'exercice 2015-2016.

Le tableau 47 présente les quatre secteurs constituant le corps de l'administration publique y compris les pouvoirs législatif et judiciaire qui sont tous touchés à des degrés divers par les investissements relatifs à leur secteur. Ces deux derniers pouvoirs sont plutôt concernés par la construction et le renforcement de leur base institutionnelle alors que les deux premiers sont concernés par la construction et le renforcement de l'infrastructure socioéconomique et territoriale du pays.

Ce tableau nous enseigne que les deux exercices 2014-2015 et 2015-2016 combinant les anciens et nouveaux projets ont mobilisé les 540 projets traités antérieurement et distribués à travers le territoire national. Évidemment, les différents éléments de cette mobilisation ont été répartis inégalement entre les secteurs, sur la base de leur rôle opérationnel dans la gestion de l'État. Le secteur économique, par exemple, a eu à gérer 58.86% du total des projets alors que le secteur socio culturel n'a bénéficié que de 22.14% contre 15.87% pour le secteur politique, les institutions indépendantes s'étant vu attribuer seulement 3.14% des projets.

Par rapport à l'enveloppe des investissements publics prévus pour supporter le PTI par le financement des projets divers touchant les différents piliers de refondation, sur 55.3 milliards prévus, le secteur

économique a eu droit à 68.30% du total tandis que le secteur socio culturel en a reçu 26.53%, laissant aux secteurs politiques et aux institutions indépendantes 3.78% et 1.08% respectivement.

Tableau 46. Situation globale du financement des investissements par secteur d'activités en MDG

	Sect. Econom	Sect. social	Secteur Pol	Insti indép.	Total
Anciens projets	215	58	29	6	308
Nouveaux projets	104	60	57	11	232
Total pour 2015-2016	319	118	86	17	540
Prévisions anciens projets	26,656.0	11,732.8	1,158.9	389.9	39,937.6
Prévisions nouveaux projets	11,082.4	2,924.1	930.2	381.4	15,318.0
Total pour 2015-2016	37,738.3	14,656.9	2,089.2	771.3	55,255.6
Ress Exter pour anciens	17,262.45	6,398.81	88.4	159	23,908.7
Ress exterpour nouveaux	3,946.94	166.92	0	0	4,113.9
Total pour 2015-2016	21,209.39	6,565.73	88.40	159.00	28,022.5
Décaissement pour anciens	23,646.7	7,411.3	252.5	836	32,146.5
Décaissement pour nouveaux	4,802.1	305.9	91.7	215.8	5,415.3
Total pour 2015-2016	28,448.8	7,717.1	344.1	1,051.8	37,561.9

Source : MPCE, 2016

Il est opportun de souligner que le financement des projets d'investissements publics, des piliers de refondation, a été assuré principalement par les ressources externes, à hauteur de 74.6% contre 25.40% de financement par le Trésor public. Ce financement était distribué pratiquement selon l'ordre d'importance des secteurs d'activités dans la construction économique et sociale du pays.

Le secteur économique a reçu 75.69% du total des ressources externes et 74.65% du total des ressources internes. Pour sa part, le secteur socio culturel s'est vu octroyer 22.05% des ressources externes pour le financement de ses projets contre 11.87% de ressources internes.

Les institutions indépendantes n'ont pas été appuyées financièrement par les ressources externes qui ne sont intervenues qu'à hauteur de 0.53% dans le financement de leurs activités, laissant le coût d'exécution de celles-ci à la charge du Trésor Public qui leur a fourni 10.85% des 9.7 milliards disponibles pour le financement des projets.

L'analyse du tableau 46 donne lieu de conclure que les décaissements de l'ensemble des montants prévus se sont élevés à 68.9%, laissant toujours comme indiqué dans la précédente section 31.1% des projets non financés qui seront reportés sur le prochain exercice. Mais c'est le secteur socio-culturel qui en a le plus souffert avec le plus faible taux de décaissement, 52.68% de son enveloppe, alors que le secteur économique s'en est tiré avec 75.36% suivi du secteur politique avec 54.53%. Il convient de

souligner que les institutions indépendantes ont reçu des financements additionnels de 55% supérieur à leur enveloppe initiale, qui a été bien entendu à la charge du trésor public.

8.2.2 Les investissements au niveau des sous-secteurs : les ministères ordonnateurs

Une meilleure compréhension de l'efficacité des investissements gérés directement par les sous-secteurs sectoriels sera dégagée, en faisant une analyse rapprochée du financement de leurs projets. Les quatre sous-secteurs seront en effet considérés tour à tour selon les regroupements sectoriels du tableau 48.

8.2.2.1 Les investissements dans le sous-secteur économique

Le secteur économique comprend six sous-secteurs activement impliqués dans le financement des investissements programmés par leurs ministères respectifs, le MPCE étant le septième jouant un rôle de coordonnateur transversal des activités tout en exécutant lui-même un certain nombre de projets.

Mais sur le plan de la performance financière globale, le secteur économique comprend les secteurs clés qui sont appelés à dynamiser l'économie nationale. Le Ministère de l'Agriculture qui occupe la deuxième position en quantité de projets traduisant un nombre d'activités agricoles relativement élevé, n'a pu bénéficier que de 4.18% des crédits qui lui ont été octroyés, malgré le fait que 56.67% de ses projets aient été reconduits.

Ce secteur économique, comprend trois grands sous-secteurs dont par ordre d'importance: le MTPTC s'adjugeant 124 projets et 39.24% des ressources globales allouées, suivi du MARNDR avec 28.33% des prévisions et le MPCE avec 15.43%. Malgré le nombre relativement élevé de projets dont ils ont la gestion, le Ministère du tourisme ainsi que le Ministère du commerce et de l'industrie n'ont pu bénéficier que de 1.33% et 4.55% du total des prévisions sectorielles.

La performance du MTPTC a été encore plus insignifiante avec 16.26% des allocations de ressources internes faites en sa faveur, en addition aux ressources anciennement programmées et réintroduites au cours du nouvel exercice. Il faut noter que le MARNDR et le MTPTC sont deux sous-secteurs qui ont un impact direct sur la marche de l'économie nationale. Ceci, par le biais de leurs interventions visant à augmenter directement la production agricole et l'amélioration de l'infrastructure économique de manière générale, notamment, la construction des différents équipements publics source de création d'emplois et base de la performance économique future. Ils ont été tout de même en mesure de compter sur les ressources externes qui en principe devaient les habiliter à intervenir sur le terrain pour réaliser ce qui pouvait l'être. Mais comme on le verra plus loin, un ensemble d'obstacles vont empêcher l'injection des capitaux nécessaires à la relance de l'économie nationale qui n'a pu produire que 1.4% de croissance sur l'année.

Tableau 47. Prévisions et décaissements des ressources internes et externes : sous-secteurs économiques

Sous-Secteur	Total Projets	Prévisions		Ressources Externes	Financement total
		Ressources internes	Décaissement ressources internes		
MPCE	44	5,744.35	3,062.94	3,380	6,443
MEF	39	3,024.13	858.85	104	963
MARNDR	60	5,431.83	226.78	6,332	6,559
MTPTC	126	11,717.03	1,905.63	11,055	12,961
MCI	18	98.91	83.61	30	113
MDE	17	303.30	192.51	-	193
MT	15	336.41	53.95	308	362
Total	319	26,655.96	6,384.27	21,209	27,594

Source : MPCE, 2016

Quant aux autres sous-secteurs, le MPCE qui joue le double rôle de coordination et d'intervenant direct et le MCI qui de son côté est plutôt régulateur malgré ses quelques interventions directes, leur situation n'était pas très différente.

Le MPCE est le seul ministère à avoir mobilisé presque autant de ressources internes qu'externes pour planifier ses projets. Du Trésor, le MPCE a mobilisé 3.063 milliards de gourdes, et a pu compter sur 3.4 milliards de ressources externes pour constituer sa caisse de 6.443 milliards de gourdes.

Tableau 48. Poids relatif des variables de prévision et de performance du secteur économique

	Projets	PREIN	DRINT	DREXT	PERGLOB
MPCE	44	21.55%	23.35%	15.94%	53.32%
MEF	39	11.35%	3.49%	0.49%	28.40%
MARNDR	60	20.38%	23.77%	29.86%	4.18%
MTPTC	126	43.96%	46.97%	52.12%	16.26%
MCI	18	0.37%	0.41%	0.14%	84.53%
MDE	17	1.14%	0.70%	0.00%	63.47%
MT	15	1.26%	1.31%	1.45%	16.04%
Total	319	100.00%	100.00%	100.00%	23.95%

PREIN= Prévision ressources internes ; DRINT=Décaissement ressources internes ; DREXT=Décaissement ressources externes ; PERGLOB= Performance globale

Mais le MCI a seulement mobilisé 113 millions de gourdes du Trésor Public, ne comptant pratiquement pas sur l'aide externe qui ne lui a fourni que 30 millions de gourdes. Il a pu obtenir tout au moins 84.53% des montants programmés par la direction du budget.

La situation du sous-secteur touristique n'est pas plus reluisante que les autres. Avec ses 362 millions qui représentent 1.3% du total des ressources sectorielles pour financer ces 15 projets, dont 9 venant de l'année antérieure, le MT a tout l'air d'avoir été négligé. Ce, malgré l'espoir qu'il suscite et les

perspectives qu'il semble pouvoir offrir à la croissance du PIB. Des ressources internes, il n'a pu mobiliser que 0.8% du total disponible et 1.45% des ressources externes. En fait, c'est sur les ressources externes que le MT a dû s'appuyer pour démarrer ses activités, ses maigres taux étant compensés par une bonne performance des décaissements qui ont atteints 85.1% de ses disponibilités immédiates.

8.2.2.2 L'efficacité des investissements dans le secteur socio culturel

Le secteur socio culturel s'occupe des activités socio stratégiques embrassant principalement l'éducation, la santé, la stabilité et la sécurité sociale du pays. Trois sous-secteurs portent le flambeau de cet ensemble social, le MENFP, le MSPP, le MAST. Ils sont supportés par des activités sociales, culturelles et la communication. D'importance presque égale, les ressources qu'ils absorbent sont pourtant inégales telles que cela se reflète dans le tableau 49.

L'importance relative des différents sous-secteurs est exprimée par leur poids dans le total des allocations des ressources domestiques qui sont inscrites dans le budget national. Le MENFP est en ce sens le sous-secteur phare, avec le montant le plus important appelé à financer ses projets d'éducation pour l'année 2015-2016.

L'importance du MENFP est confirmée par le poids des ressources internes et externes décaissées pour ses projets respectivement de l'ordre de 53.08% et 68.34%. Mais le problème de performance demeure. Car en dépit du fait que le ministère ait reconduit 58.82% de ses projets, il n'a pas pu décaisser plus de 56.62% des ressources domestiques qui ont été programmées en sa faveur. Ici intervient une fois de plus la question de l'efficacité qui a été relevée au niveau du secteur économique. Il s'agit en effet des écoles qui n'ont pas pu être construites, des programmes qui n'ont pas pu être exécutés et du niveau de l'éducation qui ne s'est pas amélioré.

Tableau 49. Le secteur social et la gestion interne et externe de ses ressources

Secteur Social	Total Projets	Prévisions	Décaissement	Ressources	Financement total
		Ressources internes	ressources internes	Externes	
MENFP	34	8,874.95	537.41	4,487	5,025
MAST	13	581.94	301.45	298	600
MSPP	36	2,195.80	136.72	1,780	1,917
MCFDF	4	18.00	-	-	-
MJSAC	9	45.00	22.77	-	23
MCC	22	7.20	4.20	-	4
MCOM	2	9.93	9.93	-	10
Total	120	11,732.82	1,012.48	6,566	7,578

Source : MPCE

Soulignons que les ressources domestiques ont occupé la majeure partie des crédits affectés au MENFP qui ne pouvait cependant compter que sur les ressources externes représentant 37.60% de celles-ci ajoutées aux prévisions domestiques totalisant 13.36 milliards de gourdes. Il faut croire que les

questions de priorité ont beaucoup de peine à s'imposer dans les circonstances de rareté de ressources, même en présence de l'éducation de la population pour préparer la relève.

Le deuxième sous-secteur socio stratégique est le MSPP qui s'occupe du bien-être physique et de la santé de la population du pays. Après le MENFP, il est le plus important en quantité de projets présentés et en allocation de crédit interne dans le budget national. Mais le MSPP dont les anticipations s'élèvent à 3.98 milliards de gourdes représentant la somme des projets de 2014-2015 et de 2015-2016 n'a pu recevoir en réalité que 48% de sa programmation grâce aux ressources externes qui ont été rendues disponibles. Les ressources domestiques qui comptaient pour une grande partie de l'enveloppe, n'ont pu mobiliser que 3.43% du total de celle-ci et 6.22% des ressources domestiques qui ont été allouées au sous-secteur.

Le troisième sous-secteur est le MAST. Un secteur d'une importance certaine pour la stabilité sociale dans le sens le plus matériel du mot, il est pourtant traité en parent pauvre dans la programmation budgétaire sectorielle. Au total, les anticipations sur les ressources internes ont totalisé 581.94 millions de gourdes. Son taux de décaissement total était de 68.2%. Par contre, les questions relatives aux responsabilités dévolues au MAST en tant que gestionnaire stratégique du sous-secteur demeurent. Il faut tenir compte que des activités très diverses sont enregistrées au niveau du pilier de refondation sociale auquel est accordée une enveloppe de 11.35 milliards de gourdes réalisée à 67.4% dans le cadre des projets à caractère national.

Tableau 50. Poids relatif des sous-secteurs dans le total des ress. int et ext en 2015-2016

Secteur Social	Total Projets	Prévisions	Décaissement	Ressources Externes	Financement total
		Ressources internes	ressources internes		
MENFP	34	8,874.95	537.41	4,487	5,025
MAST	13	581.94	301.45	298	600
MSPP	36	2,195.80	136.72	1,780	1,917
MCFDF	4	18.00	-	-	-
MJSAC	9	45.00	22.77	-	23
MCC	22	7.20	4.20	-	4
MCOM	2	9.93	9.93	-	10
Total	120	11,732.82	1,012.48	6,566	7,578

Source : MPCE

La Cour note ce parallélisme dans la programmation et l'exécution budgétaire qui ne doit pas échapper à l'entendement des planificateurs. La question est de savoir qui est l'ordonnateur des fonds alloués au secteur. Sinon, on risque de créer des duplications ou une situation de déresponsabilisation de son gestionnaire stratégique. Ce qui peut provoquer un gaspillage de ressources dans un contexte de précarité financière.

Les autres sous-secteurs sont traités en parents pauvres. Les modiques allocations qui leur ont été accordées dans des prévisions non respectées par ailleurs, montrent que le chemin à parcourir demeure long. Très long en effet, au regard des 35 projets que les trois sous-secteurs ont introduits au cours des deux exercices et les 37 millions de gourdes qui ont été décaissées au bout du compte en leur faveur.

Cependant, les activités culturelles constituent en soi, un secteur évoluant dans l’informel et rapportant d’immenses revenus qui pourraient faire l’objet d’impôts et de taxes divers susceptibles de contribuer à renforcer la capacité de l’État à mieux organiser la vie du citoyen, de manière à ce qu’il puisse s’épanouir et mieux s’intégrer dans la vie sociale de son pays. Le sport par exemple qui est une passion pour les citoyens, attristés de leur retard et de l’abandon du sous-secteur par les responsables, n’a reçu que 23 millions de gourdes sur les 45 programmées. Les 9 projets présentés par le sous-secteur ne semblent pas avoir fait écho tant au niveau national qu’international.

8.2.2.3 Le secteur politique et ses affectations

Le secteur politique est dominé par trois sous- secteurs. Celui des collectivités territoriales, celui de la justice et celui de la primature. Chacun de ces sous-secteurs joue un rôle primordial dans la gestion et l’organisation du pays, ce qui explique qu’ils ont chacun présenté un certain nombre de projets visant à s’attaquer à des problèmes précis.

Tableau 51. Les ressources investies par le secteur politique

	Total	Prévisions	Décaissement	Ressources	Financement
	Projets	Ressources internes	ressources internes	Externes	total
Secteur Politique					
PRIMATURE	22	84.24	70.00	-	70
MICT	31	615.50	16.42	88	105
MDD	1	18.00	11.76	-	12
MJSP	31	441.20	65.88	-	66
Sous total	86	1,158.94	164.06	88	252

Source : MPCE

Mais ce qui est à remarquer dans le tableau 52, ce sont les 86 projets mobilisés par ces très grandes institutions qui n’ont pu attirer que 1.2 milliards de gourdes en programmation budgétaire et 252 millions de gourdes en réalisation, soit environ 21.78% du total. Montant qui comprend 88 millions de ressources externes. En clair, le trésor public n’a décaissé que 164 millions de gourdes pour ces trois entités politiques.

Cette faible allocation de ressources et le peu de projets exécutés en dit long sur la gestion politique que font ces entités des citoyens relevant de leur sphère d'action. Même si l'on comprend que leur fonctionnement est assuré par le budget, il est généralement admis que les activités de renforcement et de production de services viennent surtout des investissements publics qui poursuivent des objectifs précis. Par exemple, les collectivités territoriales ont de sérieux problèmes de gestion, de voirie et de capacité institutionnelle qui ont besoin d'être adressés. Or des projets liés à la résolution de ces problèmes ne figurent pas dans les 615,5 millions de gourdes programmées encore moins dans les 105 millions décaissés. Un autre problème, la détention préventive prolongée transformée en pathologie sociale pour les couches défavorisées du pays subissant la prison préventive pendant des années pour un larcin qui ne mériterait pas trois jours de détention.

Et finalement, la Cour comprend difficilement les 24 projets présentés par la Primature, sauf peut-être pour son renforcement et son organisation. Ces projets sont en compétition avec le MPCE qui a la charge de la coopération externe et la coordination des activités d'investissement des sous-secteurs sur le terrain.

8.2.2.4 Les investissements dans les entités indépendantes

Les institutions indépendantes constituent en soi un secteur où évoluent en général des entités de régulation dont l'indépendance est le facteur qui garantit leur pouvoir et la longévité de la gestion des membres qui les dirigent. Ils relèvent par contre du budget de l'État qui finance leur fonctionnement et leurs activités d'investissement. Pour des raisons de simplicité, dans le tableau 51 sont aussi insérés la Chambre des députés qui n'a pas de projet inclus et le Sénat qui en a un. Mais ces derniers ainsi que le CSPJ appartiennent au corps législatif de l'État et à son Corps Judiciaire. En fait, les institutions vraiment indépendantes présentées dans le tableau sont la CSCCA et l'UEH (Université d'État d'Haïti).

Quatre de ces institutions ont présenté 17 projets mais ce sont l'UEH et la CSCCA qui en ont introduit le plus. A eux deux, ils en totalisent 13. On notera cependant que la CSCCA a reçu plus de quatre fois les ressources qui ont été initialement programmées en sa faveur pour l'exercice. Six projets ont été présentés par la CSCCA pour un montant global de 621.5 millions, dont deux reconduits, correspondant à l'exercice 2014-2015. Ce financement de la CSCCA était cependant assuré strictement par les ressources internes.

Tableau 52. Les projets d'investissements dans les institutions indépendantes

	Total Projets	Prévisions Ressources internes	Décaissement ressources internes	Ressources Externes	Financement total
SENAT	1	157.50	99.99	-	100
CH DES DEPUTES	0	-	-	-	-
CSPJ	3	82.00	71.31	-	71
CSCCA	6	146.50	605.74	-	606
UEH	7	161.35	-	159	159

Total	17	547.35	677.05	159	836
--------------	-----------	---------------	---------------	------------	------------

Source : MPCE

De son côté, PUEH a obtenu l'appui pour ses projets uniquement des ressources externes finançant pratiquement 100% de leur exécution. Elle est en effet l'unique à recevoir les ressources externes. Le Sénat a reçu 63.49% de sa requête de financement tant que les quatre projets du CSPJ ont été financés à 87% par le TP.

Il faut souligner que les montants décaissés en faveur de ces projets ne se traduisent pas en exécution immédiate. Ces montants une fois disponibles, le processus de passation de marché public, est lancé dépendamment du seuil du montant. Puis, le projet approuvé sera l'objet d'un contrat avec un exécutant ; lequel contrat devant être inévitablement approuvé par la CSCCA, quel que soit le montant.

La question de l'exécution des projets est donc une matière complexe à étudier et à comprendre. Le processus tel que conçu n'est pas près de déboucher sur le niveau d'efficacité recherché. Ce volet fait l'objet de l'évaluation du processus normatif.

8.3. Efficacité du processus normatif du financement des investissements publics

Les présentations et analyses antérieures sur la question de l'efficacité ont touché a) le budget de manière globale b) le financement des investissements par pilier de refondation c) le financement des investissements par secteur d'activité.

Dans le rapport de 2013-2014, la Cour s'était penchée de manière toute spéciale sur l'efficacité des investissements à travers l'analyse d'un échantillon de projets qui lui avait permis d'évaluer non seulement l'efficacité de la gestion de ces derniers en tant que telle, mais aussi celle de leur réalisation et de leur utilité en dernier ressort. De plus, dans le RSFPEDP de 2014-2015, la Cour avait approfondi son analyse de l'efficacité, en retraçant le circuit administratif des projets afin de faire ressortir les goulots d'étranglement qui ralentissaient leur financement.

Dans la présente section, la Cour entend se pencher sur le volet normatif du processus de financement. Ce volet consiste à examiner le circuit des contrats d'exécution des projets d'investissements partant des ordonnateurs, aux organismes de validation et de conformité des procédures de leur acceptation. Il s'agit en effet de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratifs (CSCCA) qui ont la responsabilité respective de vérifier la conformité des contrats relative aux clauses de la loi sur la passation des marchés publics et aux normes d'engagement de l'État avec les tiers. Mais ces deux processus sont eux-mêmes soumis à une phase préparatoire qui doit faciliter le déroulement de la phase d'approbation des contrats liant l'État aux tiers pour l'exécution des projets d'investissement publics.

8.3.1 Du processus de préparation des projets

La gestion des projets au sein des institutions est un élément qui détermine leur efficacité. Les précédentes analyses ont montré que cette efficacité peut être mise à mal par les choix et l'irrégularité des décaissements. Au cours du processus de réalisation des projets, la présence ou l'absence de certains facteurs peuvent contribuer à la réussite ou à l'échec d'un projet lors de son implémentation. Ces facteurs sont :

- Les études préalables à la réalisation du projet ;
- La sélection d'un opérateur prestataire de service (OPS) capable de livrer le projet dans les conditions souhaitées ;
- La supervision des opérations au fur et à mesure de leur réalisation ;
- La mise en place des structures de gestion interne des projets ;
- L'émission régulière de rapports capables de faciliter la reddition de compte ;
- L'audit externe du projet.

Si tous ces éléments concourent à compliquer ou à faciliter la réalisation des projets, ces derniers sont toutefois soumis à au moins trois de ces étapes qui deviennent incontournables pour leur concrétisation : les études préalables, le choix des OPS et l'émission régulière de rapport d'avancement. Le problème de la sélection des OPS est traité dans la section relative à la passation de marchés. Il convient de s'arrêter d'abord sur les études préalables au lancement des projets.

La Cour a examiné une douzaine de fiches d'identité et d'opération de projets (FIOP) de travaux publics relatifs à la réhabilitation de route, de recalibrage et de protection de berge des rivières et d'autres types de projets. Seulement deux de ces projets avaient été l'objet d'études préalables à la préparation des FIOP, une seule fiche avait présenté des données recueillies sur le terrain d'exécution éventuelle du projet.

L'observation des institutions mettant en œuvre des projets, prouvent que nombre d'entre eux sont inscrits dans le PIP sans le support d'un document de faisabilité ou d'une étude justifiant leur réalisation. En outre, ces projets ne se fixent pas d'objectifs assortis d'études environnementales et sociales nécessaires pour mesurer à posteriori leurs impacts et leurs effets. Ces étapes sont pourtant indispensables pour asseoir notamment les spécifications techniques de l'appel d'offres. Dans ces conditions la FIOP est préparée ex nihilo, ce qui réduit en conséquence la précision des chiffres qui peuvent s'y trouver.

La conduite des projets exige un suivi administratif et organisationnel qui n'est pas toujours fourni par les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'ouvrage délégué. Les rapports produits dans le processus d'exécution actuel sont souvent transmis verbalement sur l'évolution au quotidien ou hebdomadaire des prestations, sauf pour solliciter les demandes de décaissements et conséquemment des rapports financiers relatifs aux décaissements et aux engagements concrétisés.

Pour certains projets, la comptabilité n'est pas tenue de façon irréprochable, pour satisfaire au respect des règles de comptabilité publique. Quant à l'inconstance et à l'irrégularité des rapports narratifs, cette faiblesse tire sa source, généralement de la déficience des systèmes de supervision qui doit être indépendant et proactive par rapport aux activités qui sont réalisées. En outre, l'absence de tout procédé de contre-supervision, rend irrégulier et peu fiable les rapports de supervision. Cette situation de gestion approximative des projets a souvent des conséquences à la fois sur la qualité des réalisations et sur le prolongement excessif des délais.

8.3.2 Du respect des normes de la CNMP

A la faveur des réformes des finances publiques initiées au début des années 2000, de nouvelles règles de marchés publics ont vu le jour en 2004 suite à la création de la Commission Nationale des Marchés Publics. Ces réformes se sont poursuivies dans ce domaine avec l'adoption de la loi du 10 juin 2009 fixant les règles dans ce domaine.

Cette loi a établi les principes et les normes de passation des marchés publics que doivent suivre les ordonnateurs et les contractuels en vue de parvenir à la conclusion d'un contrat d'exécution. Elle a fait l'objet d'un arrêté d'application au cours de la même année fixant les procédures d'exécution et surtout permettant de résoudre certains éléments de temporalité relatifs aux seuils fixés ; un arrêté pris en Conseil des Ministres de la République définit périodiquement des seuils pour les différents types de travaux, compte tenu des facteurs d'inflation et de l'évolution des secteurs d'activité eu égard aux coûts d'exécution.

Ainsi, la CNMP entreprend depuis 10 ans de mettre à la disposition des acteurs de la commande publique des instruments plus élaborés que le décret de 2004 sur les règles de passation de marchés publics, en vue de faciliter l'application des principes dans ce domaine. Les marchés publics tirent leur utilité du fait qu'ils visent à apporter la transparence dans les contrats et à permettre à l'État de faire ses achats à moindre coût. Les marchés publics permettent de faire jouer les règles de concurrence pour baisser les coûts d'acquisition. En ce sens, ils sont partie prenante de l'efficacité de l'économie et des finances publiques du pays.

Pour les besoins de la présentation, la Cour reprend le tableau qui a été publié dans ses deux derniers RSFPEDP relatif à l'arrêté pris par le Conseil des ministres de mai 2012 sur les seuils de passation des marchés pour les différents types de marchés publics.

Tableau 53. Seuil de passation des marchés publics avec contrôle à posteriori de la CNMP/CDMP

Institution	TYPES DE MARCHÉS		
	TRAVAUX	FOURNITURES	PRESTATIONS INTELLECTUELLES
INSTITUTION DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT	Gourdes 40, 000,000	Gourdes 25, 000,000	Gourdes 20, 000,000
ENTREPRISE PUBLIQUE ET ENTREPRISE MIXTE	40, 000,000	25, 000,000	20, 000,000
7 COMMUNES DE LA ZONE MÉTROPOLITAINE	15, 000,000	8, 000,000	4, 000,000
COMMUNES CHEF LIEUX D'ARRONDISSEMENT	10, 000,000	4, 000,000	4, 000,000
AUTRES COMMUNES ET SECTION COMMUNALE	8, 000,000	2, 500,000	2, 500,000

8.3.1.1 La CNMP et les investissements publics

Ainsi, la Passation de marchés publics est devenue l'une des étapes clés du processus de finances publiques en Haïti. C'est le moyen privilégié par lequel l'État fait ses achats de biens, de services et de travaux pour ses besoins propres de fonctionnement et pour mettre en œuvre les investissements de nature à assurer le développement socio-économique et territorial du pays.

Dans son rapport de l'exercice 2015-2016, la CNMP a fourni et analysé des données relatives à la passation de marchés publics par les institutions au cours de l'exercice. Les seuils présentés dans le tableau 58 fixent les niveaux de dépenses pouvant être effectuées par les ordonnateurs en vertu de l'application des procédures sous le contrôle de la CNMP. Les montants respectifs de 40 millions, 25 millions et 20 millions de gourde peuvent faire l'objet de contrat pour des marchés de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles, par l'administration centrale de l'État et les entreprises publiques sans l'autorisation préalable de la CNMP.

Encadré 2 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes

Le cadre juridique de passation des marchés publics de la République d'Haïti est relativement récent. Il est constitué d'une loi et de quatre (4) arrêtés d'application de la loi :

1. La loi du 10 juin 2009 fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public ;
2. L'arrêté du 05 septembre 2009 fixant les seuils de passation des marchés publics et les seuils d'intervention de la Commission Nationale de Marchés Publics suivant la nature des marchés ;
3. L'arrêté du 26 octobre 2009 précisant les modalités d'application de la loi fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public ;
4. L'arrêté du 26 octobre 2009 déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics ;
5. L'arrêté du 26 octobre 2009 sanctionnant le manuel de procédures pour la passation des marchés publics et des conventions de concession d'ouvrage de service public.

La Commission Nationale des Marchés Publics est garante du respect de la législation et de la réglementation des marchés publics.

Le cadre juridique de passation des marchés publics s'applique à tous les types de marchés (travaux, fournitures, services y compris services de consultants) conclus par l'État, les Collectivités territoriales, les organismes autonomes à caractère administratif, culturel et scientifique, les entreprises publiques, les entreprises mixtes à participation publique majoritaire, les associations de personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé agissant pour le compte des organismes publics, des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'État ou des autres organismes publics, et aux marchés financés sur ressources extérieures si les accords de financement ne contiennent pas des clauses contraires. Sont exclus du champ d'application de la loi sur les marchés publics, les marchés intéressant la défense ou la sécurité nationale, les marchés découlant de l'application de la Loi sur l'État d'urgence.

Pour ce qui est des collectivités territoriales classées en trois ordres d'importance, communes de la région métropolitaine, communes chefs-lieux de département et autres communes et sections communales, les seuils de suivi a priori par la CNMP ou les CDMP se situent respectivement à 15 millions, 10 millions et 8 millions pour les marchés de travaux, 8 millions, 4 millions et 2 millions pour les marchés de fournitures et enfin à 4 millions et 2 millions pour les marchés de prestations intellectuelles.

La CNMP intervient dans le processus de contractualisation, pour recevoir et donner son avis sur les Plans prévisionnels de passations soumis par les Institutions une fois le budget voté et promulgué, pour donner son avis conforme sur les DAO préparés en vue des appels d'offres, pour valider la procédure de passation de marchés suivie et donner la validation finale, lors du lancement des audits généraux ou spécifiques sur les marchés passés par certaines institutions, exhaustivement. Rappelons que cette dernière procédure relève de l'audit externe.

Au cours de l'exercice 2015-2016, la CNMP n'a reçu que 4 plans prévisionnels annuels de passation de marchés (PPAMP) sur un nombre d'institutions potentielles qui dépasse les 70, en devoir d'acheminer annuellement au plus tard le 31 octobre leur PPAMP. De ces 4 PPAMP, trois ont fait l'objet d'analyse par la CNMP pour fin de validation. Les trois institutions qui ont soumis leur plan de passation ont annoncé 332 marchés à passer pour un montant total de 3.070 milliards de gourdes, selon le tableau 59.

La non transmission par les institutions de leur plan de passation de marché est une entorse à la loi sur les marchés publics. La préparation et la distribution des plan annuels de passation par une institution est une nécessité. Il s'agit de respecter le principe de transparence pour permettre aux opérateurs de préparer leurs propositions au moment du lancement des marchés. Remarquons que le nombre d'institution en capacité de passer des marchés est élevé, eu égard à la quantité de plans enregistrés pour les trois institutions.

Par ailleurs, au cours de l'exercice, la CNMP a accordé 31 avis conforme à des dossiers d'appel d'offres, pour un nombre de 11 institutions. De même, la CNMP a validé 56 marchés pour 11

institutions. Ces marchés sont passés dans différentes devises, gourdes, dollars américain, euros, livre sterling et dollars canadien, avec une prédominance pour les contrats en gourdes et en dollars américains, respectivement à hauteur 1.718 millions de gourdes et 25.681 millions de dollars US. Les données sur les marchés validés montrent que les contrats de gré à gré prédominent encore une fois au cours de cet exercice, comme cela peut être vu dans le tableau 55. Le peu de marché validé est un problème à la fois pour la CNMP du point de vue de sa crédibilité et surtout pour les institutions publiques qui doivent soumettre leurs marchés et qui ne parviennent pas à se conformer aux prescriptions de la loi sur les marchés publics.

Tableau 54. Plan prévisionnel de marché public transmis à la CNMP

Institution	Nature du marché				Total
	Fournitures	Services	Prestation intellectuelles	Travaux	
million de gourde					
MEF	2.84	19.90	-	23.04	45.77
MARNDR	545.65	185.08	870.72	1313.17	2914.62
PNCS	99.46	9.60	-	-	109.06
TOTAL	647.94	214.58	870.72	1336.21	3069.46
Nombre de marchés prévus					
MEF	2	16	0	2	20
MARNDR	123	42	93	44	302
PNCS	6	4	0	0	10
TOTAL	131	62	93	465	332

Source : rapport CNMP 2015-2016

En effet, les contrats de gré à gré pèsent pour plus de 39% de l'ensemble des contrats validés par la CNMP. Ils sont à égalité avec les contrats signés suite à un appel d'offre ouvert (AOO). Généralement, lorsque le pourcentage de gré à gré est aussi élevé pour les marchés au-dessus des seuils, ce pourcentage l'est encore davantage pour les marchés conclus en dessous des seuils. La Concurrence, dans les contrats publics est le principe de base, à côté de la transparence pour garantir la compétitivité des prix. Le fait qu'il y ait autant de contrats de gré à gré est un signe que les dépenses publiques ne sont pas efficacement effectuées. La CNMP n'a droit d'intervention sur les marchés sous les seuils que lors de déclenchement d'audit a posteriori. D'autres informations à disposition font voir qu'à côté d'autres organismes autonomes, la plupart des marchés au-dessus des seuils soumis à la CNMP le sont par des ministères du secteur économique, les autres secteurs brillent par leur absence.

Tableau 55. Répartition des marchés selon leur mode de passation

Mode de passation	Marchés		Montant	
	Nombre	Pourcentage	Valeur en millions Gdes	Pourcentage
AOO	22	39.29%	341.040	7.78%
AOR	10	17.86%	2.682	61.22%
AMI/DP	2	3.57%	89.752	2.05%
GAG	22	39.29%	1,267.982	28.94%
TOTAL	56	100.00%	4,381. 091	100.00%

Source : rapport CNMP 2015-2016 ; AMI : appel à manifestation d'intérêt ; DP : demande de proposition

Pas plus de 8% du PIB national sont dépensés à travers la passation de marchés alors que ce barème peut atteindre selon l'organisation économique et de coopération pour le développement (OCDE) et le système économique de l'Amérique latine (SELA) jusqu'à 11% à 13% dans certaines économies de pays en développement et même 17% à 22% dans les économies les plus avancées. Cette situation n'a pas beaucoup évolué depuis les derniers rapports de la CNMP. Notons que la Cour dans ses RSFPEDP avait suffisamment agité cette problématique pour qu'elle soit prise en compte par les pouvoirs publics.

Encart 3 : Marchés publics comme outil de développement économique

Selon un rapport du SELA, suite à la Réunion Régionale sur les systèmes de marchés publics en Amérique latine et les Caraïbes à Quito, Équateur 15 et 16 juillet 2015, sous le thème : Marchés publics comme un outil pour le développement en Amérique latine et les Caraïbes :

Les marchés publics se réfèrent à l'achat par les gouvernements et les entreprises publiques de biens, de services et de travaux. Dans les marchés publics, est concernée une partie importante de l'argent des contribuables ; les gouvernements sont ainsi censés les mener efficacement et avec des normes élevées de conduite afin d'assurer la haute qualité des prestations de services et de protéger l'intérêt public.

Les marchés publics dans la région de l'Amérique latine et les Caraïbes représentent une part plus faible du PIB que pour les pays plus développés comme les États-Unis ou l'Union européenne et est même en dessous de la moyenne mondiale, avec un investissement annuel approximatif de 800 \$ billion. L'État, à travers ses pouvoirs d'achat, a une capacité irremplaçable pour influencer la conception des politiques publiques de développement, promouvoir la production et la commercialisation de services et marchandises plus appropriés en termes sociaux, environnementaux et économiques.

L'indicateur de l'économie mondiale, aux États-Unis, est à peine supérieur à l'indicateur de la région. La Chine se range en-dessous de l'Amérique latine et les Caraïbes. Les pays européens, dans l'ensemble, passent le plus haut pourcentage de leur PIB sur les marchés publics dans le monde entier (21,6 %). Toutes les grandes économies émergentes, regroupés dans les pays du BRICS, s'élèvent à 17,59 %, proche de la moyenne mondiale de 17,87 %, ainsi qu'il apparaît dans le tableau 57.

Source : SELA, basé sur des données de la Banque Mondiale

Tableau 56. Pourcentage du PIB dépensé par les marchés publics, par Région en 2015

Région	% PIB
Union européenne	21.66
Monde	17.87
Afrique sub-saharienne	17.82
BRICS	17.59
Moyen Orient et Afrique du Nord	16.59
Etats Unis d'Amérique	15.68
Amérique Latine et les Caraïbes	15.52
Chine	13.71
Asie Pacifique	13.01

Une analyse parallèle des marchés passés par la CNMP, à partir du nombre qui lui est soumis pour validation porte sur le peu de dossier appartenant au PIP présent dans sa liste. En effet, ce nombre se révèle très faible alors que plus de la moitié des projets du PIP impliquant de fait la totalité des ministères et organismes dépasse les seuils de contrôle de la CNMP. Il a y a lieu de se demander quelle est la voie suivie par les autorités contractantes pour signer les contrats, lorsqu'on sait que le fractionnement des dépenses est interdit par les règles de passation de marchés en vigueur au pays.

8.3.3 La CSCCA et les investissements publics

Une autre étape légalement incontournable du processus d'exécution des projets est l'avis de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) sur les contrats d'exécution de marchés publics. La Cour sanctionne, selon la législation en vigueur, la conformité légale et administrative de tout projet engageant les fonds publics.

Au cours de l'exercice 2015-2016, la Cour a reçu 1162 contrats relatifs à l'exécution du budget et à la contractualisation d'opérateurs pour la mise en œuvre d'un projet du PIP ou du budget de fonctionnement des organes de l'État. Ce nombre de dossiers est nettement supérieur à celui inscrit dans le PIP, en tant que projets nouveaux au nombre de 210. Par ailleurs, le total des montants soumis s'élève à 19.064 milliards de gourdes ainsi que le montre le tableau 58. A noter que le montant global du PIP est de 55.452 milliards de gourdes, comprenant il est vrai à la fois les projets nouvellement lancés au cours de l'exercice 2015-2016 et ceux en continuité d'exécution.

Une première analyse des contrats soumis à la Cour pour avis montre la prédominance du secteur économique.

En effet, il est à remarquer dans le tableau 58 que le secteur économique est celui qui soumet le plus de contrats à la CSCCA pour avis. Les dossiers soumis représentent 63.31% des montants alors qu'en nombre ils ne représentent que 41.65% des dossiers reçus par la Cour. Cela implique que les contrats

du secteur économique pèsent plus lourd en valeur et se reflètent sur l'enveloppe des crédits d'investissement. En revanche, les données indiquent que ce sont les contrats aux montants les plus élevés qui connaissent les plus forts taux de rejet à la CSCCA, comme cela ressort de l'analyse du tableau 58. Lorsqu'il s'agit des montants, le taux de refolement des dossiers est de 81.31% alors que ce taux ne va pas au-delà de 44.42% lorsque c'est le nombre de dossiers transmis à la CSCCA qui est pris en compte.

Tableau 57. Avis favorables et défavorables Produits par la CSCCA en 2015-2016

Institutions	TOTAL		FAVORABLE		DÉFAVORABLE	
	Mn Gdes	Pourcentage	Mn Gdes	Pourcentage	Mn Gdes	Pourcentage
COLLECTIVITE	119.20	0.63%	12.99	0.12%	106.21	1.35%
AUTONOMES	1,250.30	6.56%	1,179.82	10.54%	70.48	0.90%
INDEPENDANTES	44.38	0.23%	43.10	0.39%	1.29	0.02%
UCLBP & BMPAD	772.99	4.05%	614.80	5.49%	158.19	2.01%
SECTEUR ECONOMIQUE	12,069.81	63.31%	5,670.44	50.66%	6,399.37	81.31%
SECTEUR POLITIQUE	2,893.04	15.18%	2,171.17	19.40%	721.87	9.17%
SECTEUR SOCIO CULT	1,486.21	7.80%	1,260.06	11.26%	226.16	2.87%
LEGISLATIF	427.28	2.24%	240.92	2.15%	186.37	2.37%
CSPJ	0.89	0.00%	0	0.00%	0.89	0.01%
TOTAL	19,064.12	100.00%	11,193.30	100.00%	7,870.82	100.00%

Source : données internes de la CSCCA, exercice 2015-2016

La question du taux de rejet élevé des dossiers du secteur économique, dépositaire de projets liés à la croissance et au développement économique, interpelle et incite à en connaître les causes pour amorcer des pistes de correction.

L'analyse du nombre de dossiers reçus et traités par la CSCCA permet d'apprécier la capacité des institutions publiques à faire accepter leurs demandes d'approbation.

Tableau 58. Avis favorables et avis défavorables donnés aux institutions sur les dossiers soumis à la Cour

Institutions	Total Dossier soumis	Pourcentage par Institution	Avis favorable		Avis défavorable	
			Quantité	Pourcentage	Quantité	Pourcentage
Collectivité	41	3.53%	18	43.90%	23	56.10%
Autonomes	111	9.55%	67	60.36%	44	39.64%
Indépendantes	12	1.03%	7	58.33%	5	41.67%
UCLBP & BMPAD	57	4.91%	45	78.95%	12	21.05%
Secteur économique	484	41.65%	269	55.58%	215	44.42%
Secteur politique	193	16.61%	117	60.62%	76	39.38%
Secteur socio cult	216	18.59%	152	70.37%	64	29.63%
Législatif	44	3.79%	27	61.36%	17	38.64%
CSPJ	4	0.34%	0	0.00%	4	100.00%
TOTAL	1162	100.00%	702	60.41%	460	39.59%

Source : données internes de la CSCCA, exercice 2015-2016

1162 contrats reçus par la CSCCA (tableau 59), 460 ont eu un avis défavorable, soit un taux proche de 40%. Tous les secteurs ont eu des taux de rejets important, sauf pour l'UCLBP et le BMPAD dont le taux de rejet se situe aux alentours de 21%. Quant aux secteurs économiques et politiques, ils ont subi respectivement des taux de rejet de 44.42% et 41.67%.

Ces taux de rejet, dans l'ensemble assez élevés, tirent leurs sources de plusieurs explications dont deux en particulier. Tout d'abord, des dossiers envoyés à la CSCCA accusent de nombreuses faiblesses de montage et de non-conformité aux normes. Sans être exhaustifs, les motifs indiqués par la CSCCA peuvent être synthétisés comme suit :

- Défaut de pièces légales fiscales ou de société ;
- Dossier techniquement incomplet ;
- Absence de pièces d'identité ;
- Procédure de sélection peu transparente ;
- Incohérence des dossiers ;

L'autre problème rencontré et qui empêche aux projets de passer le cap de la CSCCA est la méconnaissance des conditions de recevabilité des dossiers par la Cour. Ce problème trouve son origine dans le manque de formation des agents publics gestionnaires de projets et la rotation trop fréquente du personnel à ce niveau. Ces changements ne laissent pas le temps nécessaire aux fonctionnaires de bien maîtriser les procédures.



IX. RECETTES NON FISCALISEES ET LEURS EFFETS SUR LE TRESOR PUBLIC

9.1. Cadre et contexte du rapport sur les revenus non fiscalisés

Le RSFPEDP annuel de la Cour est l'espace privilégié qu'offre la Constitution pour s'attaquer en dernier ressort aux divers problèmes de gestion des fonds publics auxquels est confronté l'État Haïtien. Mais les attaquer en profondeur se révèle difficile au regard de leur complexité ainsi que des limites de l'espace offert par ce rapport obligé de se concentrer sur le traitement d'un certain nombre de points à chaque édition. Raison pour laquelle, à chaque fois, le rapport prend le soin d'approcher la question de l'efficacité de la gestion des fonds publics sous un angle différent, afin de dégager ses subtilités et montrer la voie à suivre pour y apporter des réponses appropriées.

Dans les rapports antérieurs ainsi que dans les chapitres du présent RSFPEDP traitant des ressources du Trésor public, il ressort de manière récurrente que celles-ci sont extrêmement limitées. Aussi, les mobiliser sur le plan local demeure un des plus importants défis à relever, en raison des contraintes structurelles liées à la génération des revenus.

Ainsi, la Cour estime-t-elle nécessaire, de se pencher sur l'un des points de la gestion des fonds publics qui a besoin d'être examiné de près, pour mieux trouver la route de l'efficacité des dépenses publiques. Il s'agit cette fois des revenus non fiscalisés, collectés par les institutions dont le fonctionnement est financé par le Trésor public et des institutions autonomes auxquelles sont confiées des missions spéciales ou commerciales, qui collectent des revenus et consentent des dépenses dans le processus d'accomplissement de ces missions pour le compte de l'État.

La loi prévoit certainement les mécanismes par lesquels les revenus de l'État peuvent être collectés quand ceux-ci ne sont pas prévus dans la loi de finances ou sont collectés sous l'égide d'une institution avec la couverture légale appropriée pour agir. La loi de finances présente annuellement la liste des taxes, impôts, tarifs, droits et redevances diverses que l'État compte collecter durant l'année fiscale. De plus, les institutions qui sont placées pour collecter les ressources indiquées dans la loi de finances (la DGI et la Douane) sont accompagnées d'une autre institution (la BRH) qui encaisse les montants payés par les contribuables.

En examinant les différentes institutions relevant de l'État, produisant des revenus qui sont collectés par les agences d'exécutions officiellement placées pour le faire, elles sont au nombre de 14 à être étudiées par la Cour et sont listées dans le tableau 60. La préoccupation de la Cour à ce niveau n'est pas l'analyse et l'évaluation de la mission de ces institutions, encore moins une évaluation de leur capacité à exécuter ces missions, qu'elles soient de régulation ou de production des services essentiellement commerciaux. La Cour s'intéresse principalement ici aux revenus que ces institutions collectent régulièrement ou irrégulièrement et comment elles gèrent ces revenus dans la transparence et de manière saine pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées par l'État. Dans ce processus, la

Cour signale les déviations constatées sans toutefois s'attarder sur celles-ci, lesquelles devraient faire l'objet d'audit technique qu'elle choisira d'effectuer.

Ainsi, les 14 institutions retenues sont organisées, par la Cour, en trois catégories, nonobstant leur vocation normative ou commerciale, le but étant d'évaluer et d'examiner les revenus qu'elles génèrent : (a) les services spéciaux de type commercial ou d'autorisation d'exploitation; (b) les services de certification ou de permis d'exploitation; et (c) les entreprises production de bien ou de services pour le compte de l'État

Les services spéciaux de type commercial ou d'autorisation d'exploitation. La première catégorie comprend les institutions qui fournissent des services spéciaux qui relèvent de l'État, auxquels il a été accordé par la loi une autonomie de gestion administrative et financière, dans la poursuite des missions qui leur sont confiées et en vue de se donner eux-mêmes les moyens de mobiliser les ressources nécessaires pour accomplir les objectifs liés à cette mission. Dans cette catégorie, on rencontre huit (8) institutions autonomes appartenant à quatre secteurs d'activités. Quatre institutions l'Office National de l'aviation Civile (OFNAC, institution à la fois normative et de service de navigation aérienne), l'Autorité aéroportuaire nationale (AAN, institution ayant la mission de développement des installations aéroportuaires à travers le pays et de services aux passagers et aux avions au sol) et l'Autorité portuaire nationale (APN, ayant la responsabilité de la gestion des ports au niveau national) et le service maritime de navigation d'Haïti (SEMANAHI qui s'occupe de l'application des normes de navigation et la sécurité maritimes dans les eaux nationales) appartiennent au secteur transport ; deux autres (l'Office nationale d'assurance vieillesse (ONA, institution produisant des services d'assurance aux travailleurs afin d'assurer leur retraite et l'Office d'assurance du travail et de la maladie (OFATMA) appartiennent au secteur social; l'Office d'assurance Véhicule contre tiers (OAVCT), institution de service appartenant au secteur économique et financier, menant des activités d'assurance véhicule; les archives nationales d'Haïti (ANH) s'occupent des affaires de cultures, de memoires et d'archives et produit des services aux citoyens sollicitant les documents d'état civil qui leur sont nécessaires. Toutes légalement constituées, ces institutions ont été créées dans une perspective de répondre à des besoins précis qui se sont faits sentir à des moments précis dans l'histoire socioéconomique d'Haïti.

On soulignera encore ici que le but ultime est de voir comment ces institutions gèrent les revenus qu'elles génèrent contre les services qu'elles fournissent pour le compte de l'État, que ceux-ci soient commerciaux ou de régulation. C'est pourquoi le principal critère d'évaluation demeure les revenus, les dépenses consenties pour fournir les services et les résultats obtenus. La qualité des services n'a pas été la principale préoccupation de la Cour.

Tableau 59. Liste des organismes autonomes et institutions déconcentrées, activités et secteur

Organisme autonome	Activité	Secteur	An. Créée
L'Autorité portuaire nationale (APN), organisme autonome	Transport maritime	MTPTC	1978
Service Maritime de Navigation d'Haïti (SEMANAH)	Transport Maritime	MTPTC	1982
Autorité aéroportuaire nationale (AAN), organisme autonome	Transport aérien	MTPTC	1980
Office National de l'aviation Civile (OFNAC), organisme autonome	Transport aérien	MTPTC	1980
Office nationale d'assurance vieillesse (ONA) organisme autonome	Assurance sociale	MAST	1967
Office d'assurance du travail et de la maladie (OFATMA)	Assurance maladie	MAST	1967
Office d'assurance Véhicule contre tiers (OAVCT), organismes autonomes	Assurance Véhicule	MEF	1967
Les archives nationales d'Haïti (ANH), organisme autonome	Culture et histoire	MCC	1984
Entités déconcentrées et Services sectoriels			
La direction de l'immigration et d'émigration	Immigration et émigra	MICT	1990
Le bureau national des examens d'Etat (BUNEXE)	Education	MENFP	1995
L'Institut du Bien-être social et de recherche	Bien-être social	MAST	1983
Le Bureau des Mines	Mines	MTPTC	
L'Hôpital de l'Université d'Etat d'Haïti	Santé	MSPP	

Source : CSCCA

Des services de certification. La deuxième catégorie comprend des institutions déconcentrées ou des services spéciaux (créés par les ministères ou responsables sectoriels) dont le fonctionnement relève de la fonction publique mais qui accomplissent des missions spéciales en fournissant des services publics indispensables au fonctionnement de la société et contre lesquels elles collectent statutairement ou non des paiements sans que cela n'ait été nécessairement prévu par la loi de finances. La production des passeports et les permis de séjours livrés par le bureau de l'immigration et de l'émigration, les certificats livrés par le MENFP à travers son entité BUNEX, des permis d'exploitation livrés par le bureau des mines, et l'HUEH fournissant les services de santé par l'État.

Des entreprises de production de bien et de services commerciaux. La troisième catégorie sont des entreprises commerciales qui appartaient ou appartiennent encore à l'État mais dont la gestion est confiée à une personne morale ou une société mixte dans laquelle l'État a une participation minoritaire.

Ces institutions ont été créées dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt dans un élan de création d'un tissu industriel pouvant substituer les importations industrielles que la croissance économique et l'évolution de la demande commandaient. Ces entreprises industrielles et commerciales répondaient aux noms de la Minoterie d'Haïti, de la Cimenterie d'Haïti, de la TELECO, ENAOL, de Darbonne. Toutes disparues, il n'y a que cette dernière à avoir survécu dans la tourmente tandis que les deux premières ont été transférée à la gestion privée avec une participation minoritaire de l'État.

Ces 14 institutions et entreprises appartenant à l'État jouent ou jouaient un rôle important dans le fonctionnement de la société. Elles ont toutes été créées par la loi et fonctionnent sous le contrôle hiérarchique ou la tutelle d'un ministère sectoriel.

La Cour se propose d'évaluer l'ensemble des revenus non fiscalisés mobilisés par les institutions fonctionnelles et activement engagées dans la production de services pour le compte de l'État, l'évaluation portera sur leur poids dans le budget de leur secteur d'appartenance tout en appréciant l'efficacité de leur gestion et de leur performance mesurée financièrement et quantitativement et les résultats obtenus après soustraction des coûts d'exploitation. Les effets de revenu sur le Trésor Public seront examinés. L'examen touche aussi la régularité des revenus collectés et l'adéquation de leur gestion.

9.2. La situation financière globale des institutions autonomes et déconcentrées

Le tableau 61, comprend deux compartiments qui fournit des informations relatives aux revenus et dépenses des entités autonomes ainsi que les services créés par les ministères.

Le compartiment des institutions autonomes fait la double présentation des informations relatives aux montants budgétisés par secteur, c'est-à-dire le ministère d'appartenance (BMT) des entreprises, ainsi que le niveau de réalisation ou d'exécution de ces budgets d'une part. Et d'autre part, les recettes qui sont collectées par ces entreprises (RECINST) en vendant des services, tout en considérant le coût de ces services. Ces coûts représentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement (DINST) que les entreprises ont dû consentir dans le processus de vente. Les résultats ainsi présentés indiquent la différence entre les recettes collectées et les dépenses consenties.

Tableau 60. Revenus, dépenses des OA, des AE et des ministères sectoriels (millions HTG)

	Alloc. TP	RECISNT	DINST	Résultats	BMT	Réalisation
Institutions autonomes			Perform. Inst.		Perform sectorielle.	
APN (MTPTC)	-	2,006	1,357	649	15,796	2,813
SEMANAH	27.82	169	165	4		
AAN (MTPTC)	-	1,483	841	642		
OFNAC (MTPTC)	-	1,090	1,084	6		
ANH (MCC)	121	264	226	38	1,295	1,110
OFATMA (MAST)	-	794	679	115	1,733.19	1,287
ONA (MAST)	-	4,806	2,735	2,070		
OAVCT (MEF)	-	1,652	1,652	-	8,291	5,228
Total	149	12,264	8,740	3,524	- 27,115	10,438
Services déconcentrés	-					
IMMIG+EMIG (MICT)	-	712			2,254	1,424
BUNEXE (MENFP)	-	5			20,746	10,154
IBESR (MAST)	60	43			1,733	1,287
Bureau des Mines (MTPTC)	50	14			15,796	2,813
HUEH (MSPP)	308	25			6,686	3,762
Total	418	799			47,216	19,440

Sources : données collectées auprès des institutions concernées

Le deuxième compartiment se rapporte aux entités déconcentrées ou services créés par les Ministères et qui ont des missions précises à accomplir dans le but d'apporter des réponses ou offrir des services qui relèvent de leurs missions propres. Ces entités fonctionnent avec les ressources du Trésor public mais ont néanmoins la possibilité de collecter des frais et revenus qui ne sont pas tous inscrits dans la loi de finances. Certains de ces revenus sont en principe gérés directement par ces entités pour les besoins de leur fonctionnement, alors que ceux qui sont prévus par la loi de finances sont collectés par la DGI et gérés par le Trésor Public. Dans certains cas, il y a double perception.

9.2.1 Les premiers constats

Certains constats peuvent déjà être faits par rapport à l'importance des entreprises et des secteurs présents dans le tableau 61. Les premiers constats renvoient au MTPTC dont le budget annuel est de 15.8 milliards de gourdes et sous la tutelle duquel on retrouve quatre entités autonomes, dont trois disposent des budgets les plus importants des 8 entités autonomes, (APN avec 2 milliards, AAN avec 1.5 milliards, OFNAC avec 1.1 milliard).

Le deuxième constat concerne le MEF qui s'est vu allouer un budget de 8.3 milliards de gourdes ayant sous sa tutelle une institution dont le budget s'élève à 1.65 milliards de gourdes.

La troisième observation porte sur le MAST dont dépendent deux entités et qui a un budget prévisionnel de 1.7 milliards de gourdes, ces entités, l'ONA et l'OFATMA, ont chacune dans l'ordre 4.8 milliards et près de 800 millions de gourdes de revenus.

En dernier lieu vient le MCC qui a un budget annuel de 1.2 milliard et une institution relevant de sa tutelle, mobilisant 360 millions de gourdes dont une subvention de 121 millions (voir tableau 61).

Au total, les quatre secteurs mobilisent 27.1 milliards de gourdes pour conduire les activités de production de services et de développement de leurs secteurs, alors que pour leur part, les 8 entités autonomes sous leur tutelle collectent des recettes totalisant 12.3 milliards, soit 45.23% du total des budgets alloués aux 4 ministères sectoriels.

Les évaluations des entités autonomes seront conduites à la lumière des prévisions sectorielles, des réalisations faites par ces entités par rapport aux prévisions de leurs secteurs d'appartenance, et par rapport à leurs propres performances.

L'ensemble des services directs, produits par les entités déconcentrées et services spéciaux, collecte des revenus totalisant 799 millions de gourdes dont environ 11% ne sont pas fiscalisés. Dans le second compartiment, cinq secteurs mobilisent des budgets totalisant 47.2 milliards de gourdes pour fournir directement des services à la population et 5 entités ou agences d'exécution relevant de leur tutelle offrent ces services indispensables.

Le MENFP est celui à qui est accordé la plus forte enveloppe avec 20.7 milliards de gourdes, suivi de MTPTC avec 15.8 milliards. Le MSPP qui mobilise pour sa part 6.7 milliards est suivi du MICT avec 2.24 milliards tandis que le MAST vient en dernière position dans la catégorie des services directs avec 1.7 milliards.

On notera qu'en plus de figurer sur le budget national pour leur fonctionnement, le Trésor Public accorde à ces services directs des surplus de ressources pour renforcer leur fonctionnement. Deux entités, le BUNEXE et la direction de l'immigration et émigration, ne bénéficient pas de ce surplus de ressources de la part du Trésor Public.

Cette analyse est produite strictement par rapport aux entités qui sont présentes dans le tableau 61 et engagées dans la production des services directs. D'autres entités relevant de la tutelle de ces ministères et engagées ailleurs dans la production des services directs ne sont pas incluses dans les tableaux 61 et 62.

9.2.2 L'importance relative des secteurs et des entreprises

Les revenus collectés par les entreprises autonomes sont mesurés par rapport à leur poids dans les dépenses effectuées ou les réalisations enregistrées par leurs secteurs respectifs et par rapport au total des revenus générés par toutes les entités autonomes¹⁴.

En faisant quelques considérations sur les crédits qui sont alloués aux 4 ministères sectoriels (27.2 milliards) et effectivement décaissés en leur faveur (10.4 milliards) tant pour les ressources de fonctionnement et que celles d'investissement, on constate une performance de 38.5%.

En examinant de plus près la situation de chaque secteur par rapport à l'ensemble des OA, on observe que le MTPIC, dont relèvent l'AAN et l'OFNAC, la SEMANAH et l'APN, mobilise 58.3% des 27.2 milliards de crédits alloués aux 4 ministères sectoriels mais il réalise 26.9% du total des décaissements consentis par le TP en faveur de ces derniers; le MEF mobilise 30.6% du total des allocations, mais réalise 50.0% du total des réalisations ; le MAST mobilise 6.4% et réalise 12.3% du total et est suivi du MCC avec 4.8% de crédit pour 10.63% du total des réalisations.

Soulignons que les OA évoluant dans les quatre secteurs ont consenti des dépenses de 7.96 milliards de gourdes pour réaliser des revenus de 12.1 milliards. Les 4.16 milliards représentent un taux de 34.4% de résultats pour l'ensemble des OA.

En mesurant le poids de chaque OA dans cet ensemble, on constate que l'ONA accuse près de 40.2% du total des recettes des 8 OA réunis, contre 26.8% de dépenses; l'APN réalise 17.4% du total des recettes avec 18.5% du total des dépenses et le SEMANAH, 1.4% ; l'OAVCT fait 14.2% des recettes contre 22.5% des dépenses ; l'AAN fait 12.9% des recettes et 13.3% des dépenses ; l'OFATMA réalise 6.47% des recettes et 9.5% des dépenses ; l'OFNAC réalise 5.7% des recettes et 9.6% des dépenses ; l'ANH fait 2.1% des recettes et 4.9% des dépenses.

Dans l'ensemble, le total des résultats des 8 entités autonomes appartenant aux 4 ministères sectoriels, représente environ 40% des dépenses réalisées par ces derniers. L'on peut aussi apprécier la position de chaque OA par rapport aux résultats obtenus par l'ensemble des entités. Ainsi, la valeur ajoutée totale que les 8 ont générée est-elle de l'ordre de 4.2 MDG. Cette analyse donne lieu de constater que l'ONA a réalisé 49% de la valeur ajoutée sectorielle, suivi de l'APN et de l'AAN avec respectivement 15.34%, la SEMANAH avec 1% l'AAN avec 15.18% du total réalisé par les 8 entités. Cet ensemble est suivi de l'ANH, de l'OFATMA, de l'OFNAC avec respectivement 1.08%, 3.26% et 0.16%. Les résultats de l'OFNAC sont dus à des comptes à recevoir très anciens qui sont sur le point de devenir

¹⁴Cette analyse permet d'apprécier l'importance financière de ces entreprises pour les secteurs d'appartenance et aussi pour l'ensemble des activités conduites par les entités ou organismes autonomes (OA). Elle vise à jeter la base de la détermination du niveau d'efficacité et d'efficience des OA qui va suivre.

de mauvaises créances. L'OAVCT enregistre 0 % de résultats, ayant dépensé toutes ses ressources sans produire de valeur ajoutée.

Institution	Recette	Dépenses	Résultats
APN (MTPTC)	16.36%	15.53%	18.41%
SEMANAH	1.38%	1.89%	0.11%
AAN (MTPTC)	12.09%	9.62%	18.22%
OFNAC (MTPTC)	8.89%	12.40%	0.16%
ANH (MCC)	2.15%	2.59%	1.08%
OFATMA (MAST)	6.47%	7.77%	3.26%
ONA (MAST)	39.19%	31.30%	58.75%
OAVCT (MEF)	13.47%	18.90%	0.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Les entités déconcentrées et de services des cinq secteurs. Par rapport aux secteurs retenus dans le second compartiment, on retrouve à nouveau trois autres ministères sectoriels dans la liste étudiée, le MENFP, le MICT et le MSPP, tandis que le MCC le MEF y ont été enlevés. On ajoute les crédits budgétaires et les réalisations des secteurs nouvellement introduits pour configurer la base d'estimation globale de la performance de ces agences d'exécution.

Ces dernières ne font pas directement des dépenses mais plutôt génèrent des revenus qui sont collectés par l'État à travers la DGI. Certaines d'entre elles collectent aussi des revenus par et pour elles-mêmes, ce qui sera analysé ultérieurement.

Les 5 secteurs du compartiment 2 qui ont bénéficié des crédits totalisant 47.2 milliards de gourdes ont eu 42.2% de réalisation soit 19.4 MDG. Ces réalisations comprennent une partie des dépenses qui couvrent le fonctionnement des agences d'exécution. Le salaire du personnel et les investissements sont inclus dans leurs dépenses globales. L'importance de ces secteurs sur le plan financier, eu égard aux services offerts, jugés indispensables pour le fonctionnement de la société, sera examinée.

Une première observation renvoie au poids des différents secteurs dans le total des crédits alloués et de leur réalisation respective par rapport au total. Le MENFP occupe la plus grande part avec 43.9% des crédits contre 52.2% de réalisation. Il est suivi du MTPTC avec 33.5% contre 14.5% du total des réalisations. Et en troisième position vient le MSPP avec 14.2% du total de crédit contre 19.2% du total des réalisations, le MICT avec 4.8% du total des revenus contre 7.3% du total des réalisations et enfin le MAST avec 3.7% des crédits contre 6.6% des réalisations.

En reprenant l'exercice pour les agences d'exécution, par rapport au total des revenus générés, le service de l'immigration et de l'émigration occupe la part du lion dans le total avec 89% des 799 millions de gourdes collectés par les 5 agences. Il est suivi de l'IBESR¹⁵ avec 5.4% du total, de l'HUEH¹⁶ avec 3.1% et de BUNEXE avec 0.6%. A l'exception des services de l'immigration et du BUNEXE¹⁷, les 3 autres services reçoivent des surplus de ressources du Trésor public sous forme de subvention à leur fonctionnement dont le total s'élève à 411 millions de gourdes. Ce surplus de ressources ou subvention est absorbé à 74% par l'HUEH, à 12.0% par l'IBESR, à 12.2% par le Bureau des mines. En mesurant les résultats de ces 5 entités par rapport au total des dépenses effectuées par les cinq secteurs, on en vient à 4.1% des réalisations de ces derniers.

9.2.3. De l'utilité des Organismes autonomes (OA) et des agences d'exécution (AE) des secteurs

L'examen de la situation financière globale des OA et des AE peut aller au-delà de leurs poids relatifs dans les secteurs d'activités et toucher leurs performances individuelles, ce qui permet d'apprécier leur degré d'utilité et aussi d'apprécier leurs résultats par rapport aux missions confiées par leurs secteurs d'appartenance. Cet exercice se conduit en examinant le tableau 61 où les calculs sont faits pour les entités des deux compartiments. L'utilité est mesurée par le rapport des résultats de l'OA sur la réalisation de son secteur, c'est-à-dire les décaissements reçus par celui-ci du TP, alors que la performance de l'OA est mesurée par le rapport de ses résultats sur ces revenus propres.

En prenant les résultats par ordre d'importance, l'ONA est de loin l'institution ayant fourni les meilleurs résultats sur le plan financier, avec des chiffres près de deux fois supérieure à ceux des réalisations de son secteur propre, en considérant le total des dépenses effectives de celui-ci à partir des décaissements reçus du TP. L'APN vient en deuxième position avec 23.06% puis l'AAN avec 22.82%

Ces trois institutions forment le groupe ayant les meilleures performances parmi les entités autonomes qui rendent des services utiles sur le plan économique et social.

Un troisième groupe est formé de l'OFATMA, de l'ANH, l'OFNAC et de SEMANAH accusant respectivement 3.92%, 2.75%, 1% et -1.04%. Quant à l'OAVCT, il s'en tire avec 0%.

Il convient de souligner que ces organismes jouissent d'une situation de monopole qui leur garantit des marchés donc des revenus sûrs. Seule la mauvaise gestion de leurs dirigeants peut mettre en péril de telles entités. Pour évaluer le degré auquel l'organisme a été utile à son secteur d'appartenance, on

¹⁵ Organisme de service public non commercial.

¹⁶ idem

¹⁷ idem

calcule un ratio dudit organisme par rapport à la réalisation ou décaissement reçu par le secteur d'appartenance du Trésor public. Ce ratio indique le pourcentage des services qui ont été rendus par l'organisme aux populations demanderesse sans que l'Etat eut à consentir directement des dépenses courantes à cet effet.

La performance sectorielle est mesurée par le montant que le secteur lui-même a pu mobiliser ou décaisser du Trésor public pour conduire ses activités d'investissement et de fonctionnement sans aucun rapport direct avec l'organisme.

Tableau 61. Performance institutionnelle

	Alloc. TP	Utilité inst.	Performance inst.
Institutions autonomes			
APN (MTPTC)		23.06%	32.34%
AAN (MTPTC)		22.82%	43.29%
OFNAC (MTPTC)		1.72%	4.45%
OFATMA (MAST)		1.96%	3.86%
ONA (MAST)		160.91%	43.08%
ANH (MCC)		5.45%	22.89%
OAVCT (MEF)		0.00%	0.00%
Total			
Services déconcentrés et/ou dits decocentrés			
IMMIG+EMIG (MICT)			-13.21%
BUNEXE (MENFP)			-48.90%
IBESR (MAST)			-70.87%
Bureau des Mines (MTPTC)			-17.30%
HUEH (MSPP)			-55.60%
Total			-41.17%

Sources : données collectées auprès des institutions concernées

En reprenant l'analyse sous l'angle utilitaire c'est-à-dire en examinant le volume de services rendus aux populations sans occasionner des coûts directs à l'État ou sans solliciter son aide financier, l'ONA est en tête avec 59.1% et est suivi de l'AAN avec 43.3% et de l'APN avec 32.3%. L'OFATMA a un très faible niveau de performance tandis que l'OFNAC accuse une performance négative en raison de ses mauvaises créances.

Le degré d'utilité de l'ANH est affecté par le fait d'être subventionnée par le Trésor Public et affiche un niveau négatif de -26.6%. Par le fait d'être subventionnée, l'entité autonome n'est pas placée en position de faire la gestion qui s'impose tant sur le plan administratif que technologique pour atteindre ses potentialités.

L'OAVCT affiche un degré d'utilité de 0%. Cela signifie que toutes les ressources qui auraient dû être collectées ne le sont pas et ce qu'il parvient à collecter lui coûte très cher. Ce qui force l'organisme à s'endetter pour financer son fonctionnement.

En traversant à l'autre compartiment au bas du tableau, on mesure la dépendance de ces institutions de leur secteur ou ministère de tutelle. Plus l'institution se rapproche de 0% moins elle est dépendante de son ministère de tutelle, donc du Trésor public. Cette approche tient compte du fait que si les secteurs avaient plus de ressources donc un plus fort taux de réalisation de leur crédit, ils auraient pu injecter plus de ressources dans la production des services que fournissent les agences sous leur tutelle pour améliorer la performance de celles-ci et leur permettre d'avoir des résultats plus intéressants les habitant à traverser la barre de 0%.

Le tableau 62 montre en effet que toutes les entités du second compartiment ont un degré de dépendance élevé exprimé par leurs résultats négatifs et le moins dépendant est le service de l'émigration dont le niveau est plus proche de 0.00% avec -13.21% suivi du bureau des mines avec -17.30%. Cette situation reflète globalement la pauvre qualité des services. Cela s'explique du fait que l'État veut fournir ces services sans être capable de les supporter financièrement, n'étant pas en mesure de décaisser les crédits qui leur sont alloués dans le budget.

9.3. La situation des institutions vue sur le plan individuel

La Cour a examiné la situation globale des OA et des AE qui évoluent dans le secteur afin d'examiner si leur performance est viable sur le plan financier et sur le plan des services dont elles avaient la charge. La majorité des OA accomplissaient leur mission avec bien entendu des niveaux de performance variables, les uns moins efficaces que les autres.

La Cour examine dans cette section leur situation de manière séparée, pour capter leur déficience et leur performance tout en analysant la légalité de certains aspects de leur gestion. Il sera présenté au cas par cas les différentes entités et les conclusions par rapport aux constats faits sur leur gestion.

9.3.1 L'Office national de l'aviation civile (OFNAC)

L'office national de l'aviation civile (OFNAC) est créé par décret en 1980 avec un statut d'institution autonome relevant du MPTC. Sa mission consiste à règlementer l'aviation civile en Haïti et à assurer

la mise en œuvre de la politique de sécurité aérienne de l'État. A ce titre, l'OFNAC travaille de concert avec l'AAN dont la responsabilité est de gérer les installations aériennes à travers le pays selon les règlements édictés. L'OFNAC a la responsabilité d'autoriser et de certifier tous ceux qui désirent naviguer dans l'espace aérien national soit individuellement ou à titre de compagnie aérienne. L'OFNAC joue aussi un rôle opérationnel en agissant comme opérateur du contrôle de la navigation, à travers sa tour de contrôle, pour assister et diriger le navigateur au décollage et à l'atterrissage de l'équipement qu'il pilote.

En tant qu'organisme autonome l'OFNAC fait payer aux compagnies aériennes un frais pour la pénétration et la navigation dans l'espace haïtien et des frais pour le contrôle de l'atterrissage et du décollage à chaque mouvement vers l'aéroport. Ces revenus servent à financer le fonctionnement de l'OFNAC sur le plan administratif, technique et stratégique. La réglementation qui se fait de concert avec l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la formation qui se fait en vue de la certification de l'aviateur, la vulgarisation des règles de la navigation sont financées par les frais collectés par l'OFNAC.

Dans le cadre du présent rapport, la Cour a obtenu des informations financières de l'OFNAC traitant des revenus et des dépenses pour l'exercice 2015-2016. Ces informations non auditées donnent une idée de la taille de l'OFNAC et sont utilisées pour apprécier son degré d'efficacité et d'efficience et non pour certifier de sa gestion financière.

Tableau 62. Profil financier de l'OFNAC

	Montant (milliers)	Ratio de performance
Revenus	1,090	
Dépenses totales	1,084	99.46%
Dépenses personnelles	487	44.69%
Services professionnelles	390	35.99%
Investissement	0	0.00%
Mauvaise créance, % revenu	(8.56)	-0.79%
Provision pour mauvaise cr, % dépenses	(65.71)	-6.06%
Résultats	6	0.54%

Sources : données collectées auprès des institutions concernées

Les données financières de l'OFNAC la place à 74% de ceux de l'AAN dont il est le régulateur. On note cependant que l'OFNAC expérimente une situation financière fragile avec des résultats en dessous de 1% sur l'exercice 2015-16, des dépenses de personnel qui représentent 45% des revenus et des provisions pour des créances douteuses qui dépassent les 6% des dépenses totales.

Il faut aussi souligner que le poste de dépense le plus important après les dépenses de personnel était en 2015-2016 les services professionnels représentant 36% des dépenses totales, ce qui laisse

l'impression que cette activité remplace les investissements (0% des dépenses de l'exercice) qui doivent être consentis dans le développement de l'institution.

9.3.2 L'autorité Aéroportuaire National (AAN)

L'autorité Aéroportuaire National (AAN) est une institution autonome qui relève du MTPTC. Évoluant évidemment dans le secteur aéroportuaire, sa mission consiste à développer, gérer et entretenir les installations aéroportuaires dans le pays. A ce titre, l'AAN peut gérer directement un aéroport mais peut aussi donner en concession cette gestion aux tiers.

Un aéroport est en effet un équipement public dont la gestion est soumise à des lois et règlements nationaux et internationaux qui gouvernent la navigation et la gestion des installations aériennes de manière générale. Au niveau national, l'organisation et la gestion de l'AAN sont autorisées par le MTPTC et la gestion de la navigation des avions est assurée par l'Office National de l'Aviation Civile (OFNAC). Au niveau international, AAN travaille sous les règlements de l'OACI qui édicte le mode de gestion propre au secteur de l'aviation tant sur le plan opérationnel que stratégique.

Entant qu'institution publique qui développe et gère des équipements publics, l'AAN travaille de concert avec les autres institutions de l'État et ses aéroports qui assurent le transport des personnes et des biens venant d'autres pays. Ces aéroports deviennent naturellement des frontières qui sont sous le contrôle du bureau de l'immigration et de l'émigration du Ministère de l'Intérieur et de l'administration générale des douanes relevant du Ministère de l'économie et des finances.

L'AAN devient donc une institution multifacétiquée en tenant compte des rapports qu'elle entretient avec d'autres institutions pour lesquelles elle est obligée de prévoir des espaces dans chaque aéroport international, afin que ces institutions puissent accomplir leurs tâches de contrôle des frontières du pays.

Les aéroports d'envergure et à haute fréquentation sont pour leur part soumis à une gestion entrepreneuriale par laquelle un ensemble de services divers et payants sont fournis aux voyageurs et aux lignes aériennes. Ce qui peut varier de l'espace de parking pour les véhicules et les avions au chariot pour les voyageurs, le transport des bagages du lieu de débarquement à la sortie de l'aéroport, aux restaurants et autres boutiques où se vendent des services demandés par les voyageurs en instance de départ.

Tableau 63. Profil financier de l'AAN

	2015-16 (millier)
Recettes	1,483
Dépenses	841
<i>Dépenses du personnel et charges sociales</i>	402
<i>Dépenses de bien consommation</i>	259
<i>Dépenses de servi et charge diverse</i>	134
<i>Dons et subv</i>	19
<i>Dépenses d'investi immob</i>	27
Solde	642
Ratios de performance	
Profitabilité	43.3%
Gestion personnel	47.7%
Biens et équipements de consommations	30.7%
Service et charges	15.9%
Dons et subventions	2.3%
Dépenses d'aménagement	3.2%

Ces services ne sont pas en général fournis directement par la direction de l'aéroport. Ils sont donnés en concession à des entreprises ou personnes évoluant dans les champs d'activités qui les habilitent à les produire. En tant qu'institution autonome, la direction de l'AAN décide de la nature, du contenu et de la valeur des contrats qu'elle signe avec les tiers.

L'analyse des données de l'AAN par la Cour pour l'année fiscale 2015-2016 montre que l'AAN a réalisé des revenus d'environ 1.5 milliard de gourdes en consentant des dépenses de 840 millions de gourdes. En examinant sa performance, le taux de profitabilité est estimé à 43.3%. Il faut remarquer par contre que les dépenses de personnel sont considérablement élevées alors que les dépenses d'investissement considérablement faibles. Mais parallèlement, les dépenses dans les équipements et mobiliers sont également très élevées, ce qui soulève des questions par rapport au développement de l'AAN à partir des revenus qu'elle génère.

Si globalement, bénéficiant de sa position de gestionnaire des équipements aéroportuaires, la situation financière de l'AAN dépend de l'évolution de la demande des voyageurs dans le secteur aérien, le développement de celui-ci pour sa part dépend de la bonne gestion des revenus et des investissements qui y sont consentis. Des ratios de dépenses de personnels de près de 48% dans le total des dépenses indiquent une mauvaise gestion des ressources. Ainsi, ces dépenses se trouvent-elles en compétition

avec celles qui sont nécessaires pour construire les autres installations ou moderniser celles des autres régions du pays.

9.3.3. SEMANAH

Le service maritime de navigation haïtienne (SEMAMAH) est une institution créée par décret en mars 1982 dont la mission est de contrôler et superviser la navigation dans les eaux haïtiennes. A cette mission s'ajoute l'obligation d'assurer la sécurité aussi bien des navires qui circulent dans les eaux territoriales du pays que de toutes les personnes en voyage par mer afin d'intervenir pour porter secours à ceux qui en ont besoin et qui le sollicitent.

Le contrôle de la navigation maritime implique évidemment que le SEMAMAH a pour devoir et responsabilité d'établir et de faire appliquer les normes de la circulation maritime internationale en installant le système de signalisation maritime et en sensibilisant les gens de mer, notamment les armateurs, afin d'éveiller à leur application tout en étant disponible bien entendu pour les professionnels de la mer et les navires internationaux. La carte maritime est donc un autre élément dont l'élaboration relève des attributions du SEMAMAH. Elle a pour but de concourir à une meilleure orientation dans le cadre de la navigation en mer haïtienne.

Le SEMAMAH se charge également du contrôle de l'état de pavillon en s'assurant que les navires pénétrant les eaux haïtiennes sont proprement certifiés et habilités à le faire et que l'état de leur navire remplit les normes légales et de sécurité pour la navigation maritime.

Ainsi, le SEMAMAH est responsable des mouvements de navires et de passagers dans les eaux haïtiennes envers lesquels il a l'obligation de sécurité en les portant à respecter les normes internationales de la navigation maritime. A cet effet, il lui revient de faire des inspections à bord des navires et dans tous les ports de cabotage et de communiquer les consignes importantes relatives aux conditions météorologiques de navigation. L'information sur les conditions de la navigation maritime est donc une obligation et un devoir qui rentre dans la mission de sécurité des navires et des personnes qui se trouvent à tout moment dans la mer haïtienne.

En tant qu'organisme technique et administratif, le SEMAMAH pourvoit à ses propres besoins en collectant des frais de services des navires pénétrant les eaux haïtiennes. Il mobilise donc des ressources qu'il gère pour son fonctionnement et qu'il utilise pour le développement du secteur maritime sous la supervision du conseil d'administration présidé par le MTPTC. Mais, le SEMAMAH reçoit aussi une subvention du TP pour appuyer son fonctionnement, notamment en payant une partie du salaire des fonctionnaires permanents.

La Cour inclut donc le SEMAMAH dans le lot des institutions qui génèrent des ressources appartenant à la catégorie des ressources non fiscalisées dont il importe de mesurer le poids dans leur budget sectoriel et leur gestion.

Pour l'année 2015-2016, les données collectées de l'institution montrent que le Semanah avait réalisé des revenus totalisant 169.3 millions de gourdes contre des dépenses de 165.45 millions de gourdes. Sa masse salariale s'élevait à 88.7 millions de gourdes dont 21.88% étaient supportés par le Trésor public. La majorité des employés de l'institution était des contractuels qui recevaient 78.12% de cette masse payée à partir des recettes générées par le SEMANAH.

Les dépenses d'investissement étaient modestes pour l'exercice, ne se différenciant pas de ce que cela a été pour les années antérieures.

Malgré le rôle de régulateur que joue le SEMANAH, l'institution reste faible et évolue à l'ombre de l'ANP dont il est supposé être le régulateur sur le plan du contrôle et de la sécurité des eaux haïtiennes :

Contrairement aux autres institutions, le SEMANAH ne représente pas une grande entité financière, même si ses finances ont besoin d'être mieux organisées.

9.3.4 L'autorité portuaire National (APN)

L'Autorité Portuaire Nationale est l'une des plus importantes institutions stratégiques de l'État, de par sa vocation à organiser, régir et autoriser l'utilisation des ports par des navires haïtiens et étrangers sur le territoire national. La mission de gestion commerciale fait de l'APN l'une des grand OA à vocation commerciale de l'État. A l'instar d'autres institutions, L'APN a connu une évolution au fil des décennies. Du stade de gestionnaire d'une simple installation portuaire à Port au Prince destinée à recevoir les navires commerciaux, l'APN devint un organisme autonome en 1973 puis en 1978, une autorité de régulation qui gouverne et définit le mode de gestion de tous les ports du pays.

Avec le développement commercial et particulièrement le poids important des importations dans l'économie nationale, les ports des grandes villes tels que Port au Prince, Cap Haïtien et St Marc aussi bien que ceux localisés dans les villes secondaires ne bénéficiant que des installations destinées au trafic de cabotage sont devenus hautement fréquentés. Toutes ces installations sous l'autorité de l'APN font de celle-ci est une grande entreprise commerciale. Des installations sont rendues disponibles pour l'entreposage des containers et autres matériels transportés par les navires.

Des ports dont les activités sont élevées, il n'y a que celui de Port au Prince qui s'affirme comme étant le plus viable sur le plan commercial suivi de celui de Cap Haïtien qui lui est plusieurs fois plus petit en taille et en fréquentation. Cette disproportion, en partie liée à la centralisation excessive des installations et de la gestion des ressources du pays à Port au Prince, est constatée par le plan stratégique de l'APN qui voit la nécessité de définir clairement une double vocation à APN : a) celle d'institution régulatrice du mode de gestion des installations b) celle de gestionnaire direct des installations retenues. Cela suppose évidemment la construction d'installations portuaires plus importantes à terme qui ne soient pas financées et gérées par l'État.

L'APN travaille de concert avec le service maritime et de navigation d'Haïti (SEMANAH) qui pour sa part à la mission de gérer et faire appliquer les lois sur la navigation maritime des navires immatriculés

haïtiens ou étrangers dans les eaux haïtiennes et dans ses rayons internationaux. Les activités de gestion des ports et de l'accès aux facilités, font de l'APN une entreprise de l'État offrant un service public générant des revenus importants.

Les informations à jour pour la période du rapport n'étant pas immédiatement disponibles, le RSFPEDP utilise les données de l'année précédente pour dresser le profil financier de l'entité. Bien que ne possédant pas au moment de l'examen les notes se rapportant aux États financiers, les chiffres présentés permettent de dresser globalement ce profil financier.

Tableau 64: Synthèse du bilan et des états financiers de l'APN pour 2014-2015

Total des Revenus	2,005,771,436
Comptes à recevoir court terme	2,694,316,004
Personnel divers	475,602,333
Exploitation et frais financiers	215,243,166
Services et financement de dettes	23,751,533
Dépenses diverses d'investissement et de gestion	638721161.9
Frais d'exploitation et d'administration	1,357,071,304
Caisse, banque et à recevoir à CT	4,315,567,312
Construction	2,632,000,474
Immobilisations	230,959,522
Actifs	7,178,527,308
Dettes et Obligation et à court termes	193,589,337
Dettes à long terme	400,000,000
Capital cumulé	6,584,937,971
Passifs	7,178,527,308

Le chiffre d'affaire de l'APN est évalué en 2014-2015 à plus de 2 milliards de gourdes et ses coûts de fonctionnement global s'élèvent 1.37 milliards. Ce qui représente 67.66% du total des revenus. Le poids des salaires et frais de personnel dans les coûts de fonctionnement représentent 35% des coûts totaux mais 23.71% du total des revenus.

L'examen des états financiers disponibles pour 2014-2015 enseigne que l'entité possède des actifs de l'ordre de 7.18 milliards de gourdes qui se décomposent en : liquidités en cash et en banque, des comptes à recevoir recouvrables à court terme, en plus d'un projet de construction en cours d'exécution estimé à 2.6 milliards de gourdes. L'APN qui est la propriété de l'État Haïtien dont elle jouit un monopole de gestion des ports, a accumulé des bénéfices de l'ordre de 6.5 milliards de

gourdes. Et en examinant le ratio des services de la dette de l'APN, les services divers et amortissement à long terme représentent 1.75% et les dettes à long terme pris par rapport au capital cumulé, indiquent que ce ratio est de 6.07%.

Tableau 65. Ratio de gestion et de solvabilité des OA

Dépenses totales sur Revenus totaux	67.66%
Frais de personnel par rapport au cout d'exploitation	35.05%
Frais de personnel sur total des revenus	23.71%
Dettes à court sur compte à recevoir à court terme	7.19%
Dettes à long termes sur capital cummulé	6.07%
Services de la dette sur total des dépenses	1.75%

De manière générale, ces ratios reflètent une institution qui est financièrement solide et hautement efficiente à en juger par les niveaux de résultats qu'ils accusent et son positionnement sur l'avenir. Mais certaines rubriques de dépenses comprennent des informations qui méritent d'être élucidées comme par exemple la « subvention, quote part et contribution » qui s'élève à 10% du total des dépenses, soit 132 millions de gourdes. Ce que la Cour n'a pas pu examiner cependant est la fiabilité et la sincérité des informations dans le bilan et les états financiers que seul un audit peut éclaircir.

9.3.5. Les Archives Nationale d'Haïti (ANH)

Les Archives Nationales d'Haïti (ANH), ont été fondées par arrêté présidentiel en aout 1860, et avaient pour tâche de rassembler tous les documents du pays afin de les conserver en lieu sûr. Cette institution a connu d'énormes modifications et plusieurs appellations au fil des années mais le décret de mars 1984 a consacré définitivement le nom sous lequel il est aujourd'hui connu. Jouissant du statut d'institution autonome à caractère administratif et culturel, elle est placée sous la tutelle du ministère de la culture et est dotée de la personnalité juridique. En tant qu'institution autonome, l'ANH génère des revenus propres à partir de la diversité de services qu'elle fournit à la population et reçoit aussi une subvention pour supporter les dépenses de fonctionnement, en particulier son personnel.

En 2015-2016, l'ANH s'est dotée d'un budget de 310.9 millions de gourdes dont 190 millions devraient être des ressources propres collectées pour les différents services rendus à la population. Pour ce rapport, la Cour regarde de près les montants collectés pour les services rendus, la gestion de ces ressources et les dépenses effectuées qui ne sont pas couvertes par la subvention octroyée à ANH par le Trésor public.

ANH étant une institution qui jouit de son autonomie administrative et financière, il lui revient de mobiliser les ressources nécessaires pour assurer son fonctionnement et financer son développement. En plus de servir de mémoire pour les actes gouvernementaux et pour le pays tout entier, il joue un

rôle important dans le quotidien des citoyens en leur fournissant des documents tels : acte de naissance, acte de mariage, de divorce et de décès qui sont archivés dans son centre d'archivage. Ces documents sont fournis contre des frais reçus des citoyens qui les sollicitent.

Tableau 66. Gestion financière de l'ANH 2015-16 (millions gourdes)

	Montant	%
Revenus	264	
Dépenses de fonctionnement		
Dépenses de personnel en % des subventions	103	85.69%
Achats de biens de consommation en % dépenses moins subvent	58	25.76%
Autres dépenses publiques	52	
Immobilisations Corporelles	27	
Immobilisations incorporelles	1	
Services et charges diverses en % dépenses non subvent	105	46.46%
Total des dépenses	347	
Subvention Trésor Public en % des dépenses	120	34.74%
Dépenses d'exploitation moins subvent TP	226	
Résultats d'exploitation	38	14.34%

Pour vendre ses services, l'ANH a pu monter un réseau de représentation à travers le pays en faisant des contrats avec des agences privées en vue de faire l'intermédiation consistant à recevoir la demande du public ou la clientèle et à les transmettre à l'ANH et effectuer la livraison du document des archives aux demandeurs, contre une commission en contrepartie. Ce réseau en 2015-2016 a mobilisé un total de 264 millions de gourdes après commission. Les montants ont servi à financer le fonctionnement de l'ANH.

Mais l'institution reçoit aussi une subvention du Trésor public pour appuyer son personnel et son fonctionnement. Ce montant en 2015-2016 était de l'ordre de 120.4 millions de gourdes. Le total des ressources disponibles s'élevait à 365 millions de gourdes.

Le plan de dépenses de l'ANH n'est pas explicite et toutes les informations ne sont pas rendues disponibles. De plus, avec sa double structure de revenus caractérisée par la collecte de ressources et la réception d'un financement partiel du Trésor public, la gestion de son développement est confuse car elle est prise entre la volonté de maintenir cette subvention et celle de collecter les ressources du public.

Il n'existe aucune garantie que les ressources collectées feront l'objet d'une gestion optimale et rigoureuse, au regard même du rapport de dépenses que l'ANH a pu rendre disponible pour la période et malgré le fait que les revenus soient déposés au compte unique du trésor où ils doivent être utilisés au profit des dépenses jugées nécessaires.

En tenant compte des dépenses consenties moins les subventions du trésor public, ANH dégage des résultats de 14.34%. Il reste néanmoins important pour l'ANH d'avoir un plan de développement beaucoup plus clair pour guider ses dépenses et construire à partir des efforts faits au niveau de la fourniture des services aux populations des villes de province aussi bien de que de la Capitale du pays.

9.3.6. Le bureau national des examens d'État (BUNEXE)

Le bureau national des examens d'État (BUNEXE) est un service créé au sein du Ministère de l'Éducation Nationale pour organiser les examens au niveau national. A ce titre, son fonctionnement est intégré dans le budget du ministère et est supporté par le Trésor Public. De plus, les examens d'État organisés sont régulièrement supportés par des ressources allouées à cet effet pour assurer leur réussite au niveau de tout le territoire national.

BUNEXE par contre perçoit des frais pour des services qui sont liés aux examens. Ces services portent sur les relevés de note, la certification, les attestations, les licences et les cas spéciaux, les permis dirigés etc.

Les frais payés par les usagers sont fixés par le Ministère et leur collecte est assurée par une caisse interne au BUNEXE qui gère les fonds collectés. Ces derniers servent en fait à supporter les dépenses qui ne sont pas prévues dans le budget de BUNEXE mais apparaissent de manière récurrente dans le quotidien de l'entité pour produire les services sollicités.

Les rapports produits par la comptabilité du Ministère détaillent les montants collectés pour les différents services rendus aux usagers par le BUNEXE. Il reste cependant que cette activité de collecte de ressources n'est pas prévue par la loi de finances et les montants collectés ne sont pas versés au Trésor public, ne font pas l'objet d'un contrôle interne et d'un système de certification.

Mais en fait, la situation de gestion des fonds collectés par BUNEXE est compliquée. Aucune comptabilité n'est tenue pour les fonds collectés en cash et qui sont gardés dans un coffre-fort au Ministère. A preuve, le comptable ne pouvait pas fournir les montants collectés pour l'exercice 2015-2016, tout au moins, il fournissait des informations erronées.

Pour l'année 2014-2015 par exemple, le montant collecté en cash des élèves qui sollicitaient des certificats, des attestations et des relevés de notes s'estimaient, d'après le comptable, à 11.7 millions de gourdes. L'année suivante, la comptabilité a déclaré 4.6 millions de gourdes.

Si le niveau de la demande venant des élèves n'est pas le même tous les ans, il est certain qu'il est à la hausse année après année en raison même du fait que la population scolaire augmente au rythme de la croissance de la population. Il n'est pas nécessaire de faire un exercice d'estimation pour comprendre

ce fait. En 2013-2014 par exemple, le nombre d'élève participant aux examens s'élevait à 104,913 alors qu'en 2016 le nombre était passé à 166,662. Le nombre de réussite pour les deux bacs confondus était de 24,538 en 2013-2014 alors que pour 2015-2016 ce nombre était de 25,049 élèves.

Ceci permet de conclure qu'aucun des rapports fournis par la comptabilité n'est valable, la collecte et la gestion des frais des élèves sont une pratique qui doit être réévaluée dans son fondement au MENFP.

9.3.7. Les services de l'Immigration et de l'émigration

Le service de l'immigration et de l'émigration relève du Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriale (MICT) et devient à ce titre une agence d'exécution du Ministère. Son organisation et ses attributions sont régies par la loi de mai 1990 qui fait de lui une entité spéciale s'occupant de tout ce qui a rapport avec les mouvements des personnes entre Haïti et les pays étrangers. A cet effet, ces mouvements et services y relatifs sont payés par les bénéficiaires. Les trois principales attributions sont la délivrance des passeports, des permis de séjour, les droits d'embarquement et de débarquement des personnes.

Tous les services et frais payés sont prévus dans la loi de finances et sont collectés régulièrement par la direction générale des impôts. Le produit le plus vendu par les services de l'immigration est le passeport dont la demande a pris un essor important au cours de ces quatre dernières décennies où les haïtiens se sont inscrits dans une dynamique d'émigration massive vers l'étranger.

A tous les services fournis sont associés des frais prévus dans la loi de finances et collectés par la direction générale des impôts. Le droit d'obtention de passeport, établi par la loi du 15 juillet 1996, a été modifié en plusieurs occasions et à chaque fois cette modification est prise en compte dans loi de finances.

Par contre, à coté des frais prévus par la loi, la direction de l'immigration et de l'emigration perçoit directement des frais additionnels non prévus par la loi de finances et qui sont gérés en dehors de son budget de fonctionnement alloué par cette dite loi. Par le passé, un certain frais se collectait pour livrer les passeports en urgence et d'autres frais sont régulièrement collectés pour le renouvellement, le remplacement des passeports perdus pour pratiquement le même prix payé pour l'émission d'un nouveau passeport.

Mais ces frais d'urgence sont devenus depuis quelques années des frais permanents non fiscalisés et payés à la caisse du bureau de l'immigration. La loi de règlement 2015-2016 a indiqué que des montants venant du bureau de l'immigration était déposé au Trésor public mais les montants n'étaient pas indiqués.

Sur la base des estimations de la Cour, en moyenne la demande de passeport s'estime à environ 400 milles l'année au minimum. A raison de 500 gourdes payées obligatoirement par les demandeurs de passeports, il s'agit de 200 millions de gourdes qui échappent au trésor public par année.

Un autre revenu que collecte la direction de l'immigration et de l'émigration est un frais payé par les étrangers sous forme de carte de débarquement aux aéroports internationaux. Ce montant non plus n'est pas prévu dans la loi de finances, même si la loi de règlement en fait mention en indiquant qu'un certain montant a été déposé au Trésor public. Mais la gestion de la collecte de ce montant se complique car la collecte elle-même devient quelque peu facultative et le mode est dépassé car il se fait en cash par un agent placé à l'aéroport sans un système d'enregistrement l'inscrivant en régit dans la caisse publique comme le fait la BRH pour la collecte des montants payés par les contribuables, ce qui lui laisse la possibilité de faire payer ou de ne pas faire payer et tant d'autres éventualités.

La Cour estime ce système peu fiable comme moyen de collecte des ressources de l'État et doit être revu en vue non seulement de régulariser les pratiques selon la loi, mais aussi d'éliminer ce modèle de gestion qui facilite des fuites de ressources importantes pour le Trésor.

9.3.8 Office d'assurance du travail et de maladie (OFATMA)

Placé sous la tutelle du Ministère des affaires sociales, l'Office d'assurance du travail et de maladie (OFATMA) prend son origine dans la loi de 1949 créant l'institut d'assurance sociale d'Haïti (IDASH) modifiée par la loi de 1967 divisant cet institut en deux offices avec des vocations différentes mais complémentaires : l'office nationale d'assurance vieillesse (ONA) et l'office d'assurance du travail et de maladie OFATMA. Ce dernier devient autonome par décret en 1983 et est depuis une institution en pleine évolution dans le domaine de l'assurance maladie, évolution exprimée par la construction de son hôpital et l'introduction de différentes spécialités fournissant des services à ses assurés. Le statut d'assuré est accordé automatiquement au travailleur qui paie sa cotisation prélevée à la source par son employeur et aussi par celui qui choisit de s'enrôler volontairement à l'OFATMA à titre de travailleur indépendant.

Le statut autonome de l'OFATMA lui permet de mettre en place son plan de développement axé sur une stratégie d'expansion de la couverture d'assurance du travail et de maladie aux travailleurs à l'échelle nationale et à titre d'assureur légal, en même temps, de se servir des ressources financières collectées des assurés et souscripteurs pour financer ce développement. Les différents documents consultés indiquent que l'OFATMA se propose de travailler pour le développement de la santé en tant que tissu de sécurité sociale et de rendre autonome le financement de l'assurance maladie en Haïti.

Les ressources propres de l'OFATMA montrent que l'institution a pu collecter pour l'exercice 2015-2016 un total de 339.5 millions de gourdes. De ce montant, 231.6 millions ont servi pour supporter son fonctionnement. 32% du total des montants collectés servaient à financer des programmes d'investissement mis en place et certaines priorités ont été décelées.

L'OFATMA ne reçoit aucune subvention de l'État et ses revenus supportent son fonctionnement. Son projet de développement qui est intensif en capital, évolue pourtant au rythme des revenus générés dont la base demeure précaire. Celle-ci est en effet un reflet du marché du travail et ses

revenus dépendent en grande partie de l'évolution de certains secteurs clés tels que la construction, l'industrie extractive et le secteur formel, tous dépendant de la performance de l'économie globale.

9.3.9 Office nationale d'assurance vieillesse (ONA)

L'Office nationale d'assurance vieillesse (ONA) relève du Ministère des affaires sociales et est l'une des deux institutions issues de l'Institut d'assurance sociale d'Haïti (IDASH) créé par la loi de 1949. L'ONA a elle-même vu le jour par la loi de 1967 qui lui a donné pour mission d'assurer les travailleurs évoluant dans les établissements économiques tant au niveau du secteur privé que du secteur public. C'est toujours légalement une direction du MAST. Le statut d'institution d'assurance de l'ONA fait d'elle automatiquement une institution financière pouvant être gérée à la manière des fonds de pension, ce que d'ailleurs a prévu la loi de 1967 qui a précisé que les ressources de l'ONA peuvent être placées et servir pour effectuer des prêts à intérêts aux travailleurs assurés.

L'ONA a par contre évolué ces derniers temps en élargissant et diversifiant considérablement ses services pour inclure les prêts hypothécaires, et les prêts de consommation tels que le financement de l'achat de véhicule et l'acquisition de matériels divers. Elle s'est transformée dans la pratique en une véritable institution de prêts, mais ce faisant, il s'écarte de l'approche conventionnelle de fonds d'assurance et de pension des assurés.

La Cour a obtenu des informations non auditées de l'ONA et s'en est servi pour dresser le profil financier de l'institution. Le tableau 67 présente les revenus déclarés à partir des différentes sources, des cotisations et de revenus d'intérêts qui s'élèvent à 4.8 milliards de gourdes. Les dépenses consenties pour mobiliser ses ressources s'élèvent à 1.97 milliards de gourdes.

Tableau 67. Profil financier et Gestion financière de l'ONA en 2015-16

Articles	Montant	Ratio de gestion
Revenus	4,805.9	60.78%
Dépenses de fonctionnement	1,964.7	24.85%
<i>Personnel</i>	1,401.3	0.00%
<i>Service et charge</i>	128.6	0.00%
<i>Achat de biens de consommation</i>	30.9	0.00%
<i>Immobilisation corporelle et incorporelle</i>	40.6	0.00%
<i>Allocations sociales</i>	47.4	0.00%
<i>Amortissements dettes internes</i>	5.1	0.00%
<i>Autres dépenses</i>	13.9	0.00%
<i>Investissements</i>	297.0	0.00%
Crédit et assurance	5,942.8	
<i>Portefeuille de crédit</i>	5,537.5	70.03%
<i>Fonds de fiducie</i>	405.3	5.13%

Total dépenses	7,907.5	
Profitabilité	2,435.8	50.69%

Le portefeuille de crédits est de l'ordre de 5.5 milliards de gourdes et un fonds de fiducie est établi pour gérer les assurances et est alimenté annuellement. Une enveloppe servant à garantir les investissements s'élevait à 297 millions au cours de l'exercice 2015-2016.

L'analyse de cette structure financière montre en effet que les revenus générés sur l'année représentaient 60% de l'ensemble des ressources disponibles et le portefeuille de crédit y comptait pour 70%. En analysant le côté dépenses, celles-ci comptent pour 24.8% des ressources mais 40.9% du total des revenus, ce qui place l'ONA à un niveau de profitabilité élevé avoisinant les 51%.

Par contre, la structure des dépenses n'est pas aussi forte que la structure de gestion financière. Les frais de salaire et de personnel s'élèvent à 71% du total des dépenses, niveau très élevé qui indique la possibilité de personnel pléthorique au sein de l'institution. Ce qui peut entraîner éventuellement des situations de trouble, comme c'est le cas pour d'autres institutions autonomes.

La Cour souligne en outre l'absence des détails sur la structure des revenus, rendant peut être clair la méthode de mobilisation des ressources et ne permettant pas de bien saisir le système de compensation des pensionnaires. Elle n'est pas non plus en mesure de saisir les activités défectueuses qui rentrent dans le portefeuille d'investissement de l'ONA et particulièrement les investissements et placements non rentables suite aux risques que l'ONA a eu à prendre par le passé. Une équipe d'audit est déjà dépechée à l'ONA.

9.3.10. Institut du Bien-être Social et de Recherches (IBESR)

L'Institut du Bien-être Social et de Recherches (IBESR) est devenu depuis le décret de novembre 1983 un organisme déconcentré du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST). L'IBESR a pour but principal de répondre aux problèmes sociaux multiples et variés des couches démunies de la population haïtienne en générale. En tant que tel, son rôle s'étend sur toutes les couches vulnérables de la population auxquelles elle apporte assistance à la fois sur le plan curatif, préventif et promotionnel. Dans cet ordre d'idée, l'IBESR se veut un organisme d'avant-garde garant de la protection et de la défense sociale de l'enfant.

Par rapport à la protection de l'enfant, l'IBESR joue un rôle actif dans le contrôle et la supervision des établissements s'occupant de la protection, de la garde et du placement des enfants au stade de la petite enfance jusqu'à l'âge de six ans. Il s'occupe en effet d'étudier les demandes d'autorisation de fonctionnement des œuvres privées et de recevoir régulièrement les rapports relatifs aux activités de ces œuvres sociales autorisées à fonctionner.

Le service de protection de l'enfance s'étend aux mineurs dont le bien-être physique, moral et social rentre dans le champ de supervision de la direction de protection et de la défense sociale des enfants. Ce service veille à l'exécution des mesures de protection judiciaire prévues par la loi en faveur des mineurs.

L'autre responsabilité de l'IBESR consiste à examiner les demandes d'adoption et à accompagner le processus jusqu'à la décision du tribunal relative à l'octroi de la demande. Il est à souligner que les femmes chefs de ménage rentrent dans la catégorie des couches ciblées par l'IBESR ainsi que les personnes handicapées. La politique de l'IBESR est appliquée à travers une structure déconcentrée qui fournit des services de type médical et de réhabilitation sociale dans les différents départements géographiques du pays.

Le fonctionnement de l'IBESR est financé par le Trésor public à travers l'allocation budgétaire faite au MAST. Le montant qui lui est alloué est réparti sur les 10 Départements géographiques du pays et il est destiné à soutenir les activités relatives à la protection sociale et à rendre effectifs les structures et services de protection des familles nécessiteuses ; à la réinsertion par la formation professionnelle sur la base de création de centres d'accueil devant prendre en charge les enfants en difficulté ; à appuyer techniquement la planification et les recherches relatives aux politiques sociales au niveau national.

Pour l'exercice 2015-2016, une enveloppe de 60 millions de gourdes a été allouée à l'IBESR dont 80% ont servi à payer les salaires du personnel. Les 20% restant ont servi au paiement des autres dépenses de fonctionnement.

Tableau 68. Profil financier de l'IBESR 2015-16 (million de gourdes)

	2015-16
Revenus	102.7
IBESR	42.7
Trésor Public	60.0
Fonctionnement	102.7
Dépenses Personnel	40.0
Autres services	62.7

L'IBESR collecte aussi des revenus contre les documents sollicités par la population desservie, tels que les certificats d'adoption, les documents d'accompagnement, les frais de renouvellement d'autorisation, frais de recherche et frais de garde. Ces frais collectés ont totalisé 42.7 millions de gourdes qui s'ajoutent aux 60 millions de crédits octroyés par le Trésor public. Ces montants assurent

le fonctionnement de l'IBESR, payant son personnel et finançant d'autres activités relevant de ses attributions.

Les montants collectés par l'IBESR sont déposés au compte unique du Trésor et utilisés sur demande, sans nécessairement respecter les détails du budget annuel compte tenu de la nature de l'institution.

9.3.11 L'Office d'assurance véhicule contre tiers (OAVCT)

L'Office d'assurance véhicule contre tiers (OAVCT) appartient à l'ensemble des institutions de régulation créées au cours de l'années 1967, à un moment où l'organisation de la vie dans le pays commençait à se structurer autour du monde urbain où la demande de transport des biens et des personnes sollicitait les véhicules à moteur. Prenant un essor particulier, cette demande méritait une régulation centrée sur la protection des citoyens qui circulaient dans les véhicules et aussi de celle des véhicules les uns par rapport aux autres. Placé sous la tutelle du MEF et jouissant d'une autonomie administrative et financière, l'OAVCT, dont le cadre légal a été élargi en 2003, a pour mission essentielle de :

- Percevoir des primes d'assurance de tout propriétaire de véhicule à moteur circulant sur le territoire national.
- Indemniser les victimes d'accidents de la circulation conformément à la loi sur l'assurance véhicule contre tiers.
- Offrir de meilleures couvertures d'assurance et créer des conditions optimales de sécurité tout en modernisant l'institution en vue de la rendre plus dynamique.

En constante évolution depuis ses cinquante ans d'existence, la taille du secteur automobile que régule de fait l'OAVCT est en rapport direct avec celle de la population du pays, particulièrement celle des zones urbaines. La croissance du parc automobile qui devient un facteur graduellement plus important dans la vie quotidienne du citoyen augmente l'importance et le rôle de l'OAVCT dans le secteur et dans la vie économique du pays, et surtout d'un secteur d'assurance qui a pris de l'ampleur au cours des trois dernières décennies.

Ce concours de facteurs fait de l'OAVCT une institution à haute potentialité financière et aussi très attractive de par le rôle qu'il est capable de jouer dans le secteur financier et surtout sur la base de son monopole en matière de vente de police obligatoire aux usagers de véhicules à moteur.

Par contre, l'OAVCT, malgré son monopole naturel dans le secteur d'assurance, fait l'objet de beaucoup de remous administratifs qui mettent en difficulté sa viabilité institutionnelle. Le potentiel financier que lui confère son monopole n'est pas mis à profit et l'orientation qu'il aurait pu prendre est déviée par une fausse perception qu'elle a projetée sur son rôle institutionnel.

Ainsi, les fortes ressources que l'OAVCT mobilise et est capable de mobiliser sont diluées dans la confusion administrative qui font connaître l'institution pour ce qu'elle n'est pas au lieu de ce qu'elle aurait dû être. Il reste cependant que l'OAVCT représente l'une des plus importantes entités de l'État dont les ressources effectivement collectées représentent un poids considérable dans l'ensemble de celles générées par les institutions autonomes et déconcentrées de l'État.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour n'a pas pu obtenir un document financier qui fait état de la situation financière de l'institution. Celle-ci ne produit pas d'état financier et son budget est une simple formalité. Mais l'institution demeure un géant de par sa capacité à mobiliser des revenus.

Tableau 69. Budget de dépense de l'OAVCT (millions de gourdes)

	2015-16
Revenus	865.8
Dépenses	1,213.1
<i>Dépenses d'indemnisation</i>	46.3
<i>Dépenses de personnel</i>	495.0
<i>Dépenses de Services et Charges Diverses</i>	94.6
<i>Dépenses Biens de Consommation et Petit Matériel</i>	94.8
<i>Immobilisations Corporelles et Incorporelles</i>	336.8
<i>Subvention et Dons</i>	67.2
<i>Contribution au Trésor Public</i>	26.4
<i>Autres dépenses non ventilées par nature</i>	52.0

Les problèmes multiples et divers auxquels l'OAVCT est confronté constituent un handicap majeur à son développement et peut même menacer son existence. En témoigne son budget de dépenses qui est supérieur à ses revenus. Il n'est prévu nulle part, un profit qui devrait financer son développement. En fait, c'est un budget d'endettement qui est ici présenté car les dépenses dépassent de 40% les revenus annuels, les dépenses de personnel représente 40% des dépenses totales et 57% des revenus totaux. Ces derniers sont complétés par des ressources improductives de l'ordre de 336.8 millions de gourdes qui servent de fonds fiduciaires garantissant quelque peu le paiement des indemnisations et les dettes envers les contractées auprès des institutions bancaires. Ce qui veut dire en réalité que ce sont des montants intouchables qui ne peuvent pas être de véritables leviers financiers. Les immobilisations corporelles qui sont en réalité le bâtiment en construction au siège social n'est pas garanti de recevoir ces moyens réservés pour la poursuite des travaux.

La Cour estime que des dispositions de redressement administratif et financier sont nécessaires et urgentes pour permettre à cette importante institution de jouer son rôle de pourvoyeuse d'assurance et d'acteur important qu'il devrait être dans le secteur financier.

9.3.12 L'usine sucrière de Darbonne

Des nombreuses entreprises commerciales industrielles qui avaient été mises sur pied au début des années 1980, seule l'usine sucrière de Darbonne a survécu nominalement mais éprouve actuellement d'énormes difficultés. Darbonne est parmi les entreprises qui appartiennent à la mouvance de construction d'un tissu industriel de substitution à l'importation qui a traversé la politique économique des années 1970. Cette usine a pu fonctionner durant les trois premières années de son existence puis arrêta ses activités en 1987 pour rouvrir 14 ans plus tard en 2001 et fonctionner durant trois ans avant de refermer ses portes à nouveau en 2004. L'usine sucrière de Darbonne qui a ré ouvert ses portes en 2006-2007 demeure une préoccupation constante de l'État. Le mobile de son existence consiste à appuyer la production de la canne à sucre dans la plaine de Léogane et l'État Haïtien a depuis cette date consenti une subvention annuelle de 25 millions de gourdes pour appuyer son fonctionnement. Cet appui est renforcé par la coopération cubaine sur le terrain qui apporte en principe un appui technique à la production de la canne à sucre, au sucre et à la gestion de l'Usine.

Mais, la subvention et la présence de la coopération technique cubaine n'ont pas contribué à améliorer ni la production de la canne à sucre ni la gestion de la production du sucre. En effet, pour travailler pendant 50 jours au cours de l'année 2016, l'usine a mobilisé 388 personnes dont un staff administratif de 47 personnes et un personnel technique de 31 personnes ajoutées à 300 ouvriers. Cette mobilisation, qui a coûté 29.8 millions de gourdes en 2015, en baisse par rapport à 2014 qui avait accusé 43.3 millions de gourdes, a produit du sucre d'une valeur de 6.4 millions de gourdes en 2015-2016 et 24 millions de gourdes en 2014-2015.

Le fonctionnement de l'usine a pu être assurée grâce à la subvention de 18 million de gourdes de l'État en 2014-2015 mais en 2015-2016 les 21 de millions de gourdes de subvention n'ont pas suffi pour assurer son fonctionnement car la production et la vente, drastiquement en baisse, ne pouvaient pas couvrir les 29.8 millions de gourdes nécessaires pour faire face aux dépenses administratives et au paiement des ouvriers.

Au clair, l'usine de Darbonne s'est trouvée encore une fois en 2016 devant la fermeture de fait de ses portes pour n'être pas en mesure de produire le sucre que la subvention de l'État et l'appui technique de la coopération cubaine devaient promouvoir dans la plaine de Léogane.

La Cour estime que l'État devrait reconsidérer son approche du soutien des planteurs de canne à sucre et du sucre que l'usine de Darbonne n'est évidemment pas en mesure de produire, compte tenu de ses faillites successives. La coopération cubaine qui semble justifiée la subvention reçue par l'usine n'en est

pas véritablement une, mais devient plutôt une source d'emploi pour des spécialistes dans le domaine sucrier, sans donner les résultats attendus.

9.4. De l'importance financière des organismes autonomes et des entités

La Cour a passé en revue la situation globale des différentes entités ci-dessus présentées afin d'analyser leur position financière et l'importance de ce qu'elles représentent dans le portefeuille financier de l'État. Ces entités qui appartiennent à l'État collectent des revenus qui ne sont pas fiscalisés mais qu'ils gèrent au nom de l'État en assurant leur propre fonctionnement et en poursuivant des objectifs qui leur sont confiés. La Cour est parvenue à un semblable de conclusions à la fois sur la situation globale mais aussi sur la situation des entités elles-mêmes.

9.4.1 De la performance globale des entités

La première conclusion permet de constater que les organismes autonomes exécutant des missions spéciales qui leurs sont confiées par l'État ont une importance financière remarquable quand elles sont « au moins moyennement » bien gérées.

Sur la base des estimations faites par la Cour qui tiennent compte du total des revenus collectés par le système fiscal, des allocations de crédits aux 4 secteurs d'activités ayant des OA (le MTPTC, le MAST, le MEF et le MCC) des montants décaissés par le Trésor public pour ces secteurs, des calculs ont été effectués en vue de mesurer cette importance.

Tableau 70. Résultats de l'étude sectorielle globale

Recettes nationales 2015-2016 (RN)	67,504.9
Allocations de crédits pour les 4 secteurs	27,115.1
Réalisation ou décaissement pour 4 secteurs	10,438.0
Recettes annuelles des 7 OA	11,254.0
Résultat global des 7 OA	7,023.0
Poids des recettes dans RN	16.67%
Poids des recettes 7 OA dans Crédits 4 secteurs	41.50%
Poids des résultats dans recettes nationales	10.40%
Poids des résultats OA dans décaissement sectoriel	67.28%

En prenant les revenus générés dans la poursuite des missions qui leur sont confiées comme critère d'appréciation, les OA gèrent des revenus qui représentent 16.7% du total des ressources collectées par le système fiscal que comptabilise le Trésor public. Quatre secteurs que représentent les 4 ministères reçoivent des crédits budgétaires de la loi de finances équivalents à 27.2 milliards de gourdes. Les recettes annuelles des 7 OA représentent 41.5% de ces crédits.

Les allocations budgétaires ne sont pas toujours décaissées. Au cours de l'exercice 2015-2016, seulement 10.4 milliards l'ont été, pour les 4 secteurs ici concernés. Les résultats des OA, sont en fait ce qui reste après déduction de leur coût de fonctionnement. Ces revenus représentent 10% des recettes nationales et 67% des décaissements dont ont bénéficié les secteurs.

Ces faits mettent en évidence l'importance de ces OA pour l'État s'ils sont bien gérés car les résultats obtenus ne sont pas uniformes comme on le verra bientôt lors de l'analyse de l'efficacité des institutions impliquées.

L'analyse a permis à la Cour de mesurer la performance de ces entités en termes de leur efficacité et de leur efficience dans le secteur. Il en ressort que sur les 7 présentés, 3 d'entre elles étaient hautement efficaces en considérant les ressources qu'elles mobilisaient en retour des services rendus. Trois d'entre elles s'en tiraient moyennement, certaines par défaut, en raison du monopole dont elles jouissent dans un secteur où les acteurs du secteur privé ne sont pas autorisés à vendre leur service.

Dans certains cas, les trois premiers se sont montrés également efficaces par les techniques qu'ils ont utilisées pour vendre les services et générer des revenus. La qualité des services est évidemment une question qui mérite un autre niveau d'analyse dans une autre circonstance

La première conclusion concerne aussi les entités déconcentrées qui ont des missions précises mais dont le fonctionnement est financé directement par le Trésor. Ces entités collectent également des revenus en partie fiscalisés et en partie non fiscalisés mais ont un très faible poids dans les allocations de crédits budgétaires de leurs secteurs. En fait, une seule entité dégageait des revenus représentant 1% des recettes collectées par l'État central. Les autres nécessitent une subvention additionnelle pour poursuivre les missions qui leur sont confiées.

9.4.2 De l'appréciation des résultats et de l'efficience des différentes entités

La Cour a procédé à l'examen de différentes entités autonomes et déconcentrées auxquelles des missions ont été confiées et qui ont dans le processus collecté des ressources pour accomplir ces missions. Au total, 12 d'entre elles ont été examinées. Dans cette section, il s'agit de mesurer le degré de rentabilité et l'efficience des organismes autonomes étudiés à partir de 4 critères venant de leurs propres données de performance. Ces critères sont les suivants :

- Les revenus qui mesurent la capacité de l'organisme à s'autofinancer ;

- La dépense globale qui est en fait le coût de la production des services devant générer les revenus
- Les dépenses de personnel qui est un élément de procédé dans le processus de production, étant en compétition avec l'innovation technologique
- Et enfin, les résultats qui sont liés aux procédés qui minimisent les dépenses

Sur la base de ces quatre variables retenues, les calculs suivants seront effectués :

- Les résultats sont mesurés par la différence entre les revenus et les dépenses totales
- L'efficacité sera vue sous un double angle :
 - Le ratio du Revenu total sur dépenses totales qui est pratiquement le taux de résultat inversé
 - Le rapport entre les dépenses totales sur les dépenses du personnel. Plus les dépenses du personnel sont élevées plus cet indice découlant de ce rapport sera faible
 - L'efficacité est enfin mesurée par la moyenne de ces deux indices : F1 (Revenu total sur dépenses totales) + F2 (Dépenses totales sur dépenses du personnel) / 2 ou (F1+F2) / 2
- Pour être viable sur le plan financier, le taux des Résultats sur les revenus doit être situé entre 20 et 30% ou avoir un indice F1 supérieur à 1
- Pour être efficace la moyenne des deux variables doit être au moins égal à 3

Tableau 71: Résultats de l'étude sectorielle globale

Institution	Revenu	Dép. glob.	Dép. Pers	Résultats	Tx de Résultats	F1	F2	F1+F2/2
ONA	4,806	1,965	1,401	2,841	59.12%	2.45	1.40	1.92
APN	2,006	1,357	474.6	649	32.34%	1.48	2.86	2.17
AAN	1,483	841	402	642	43.29%	1.76	2.09	1.93
OFNAC	1,090	1,084	487	6	0.54%	0.01	2.23	1.12
OFATMA	794	679	536	115	14.44%	0.14	1.27	0.71
OAVCT	866	1,213	495	(347)	-40.11%	0.71	2.45	1.58
ANH	264	226	104	38	14.34%	1.17	2.18	1.67

Les précédents critères permettent d'avoir les résultats suivants :

- Sur le plan des revenus, l'ONA est en tête par son taux de résultats élevé, ce qui s'explique principalement par la diversité de ses produits et les cotisations obligatoires qu'il collecte des ouvriers et employés des secteurs public et privé. Ces montants sont réinvestis dans des activités de prêts, de crédit à la consommation et dans l'immobilier.

Mais l'organisation interne de l'ONA et son niveau technologique posent problème. En témoigne le temps qu'il prend pour livrer un certificat de cotisation qui aurait pu se faire en

moins de trente minutes mais qui peut prendre plusieurs mois. C'est ce qui explique sa faible moyenne sur le plan de l'efficacité, avec 1.92 alors que celle-ci aurait pu être très élevée compte tenu des moyens qui sont à la disposition de l'institution pour moderniser ses structures. Il est en effet tiré vers le bas par une charge salariale très élevée compte tenu de son statut d'institution d'assurance, donc financière, dont le poids salarial ne doit pas être le plus important dans sa structure de dépense.

Tableau 72. Performance des OA

OA	Revenus	Masse salariale	Invest	Dép. Totales
AAN	1,483	402	27	841
APN	2,006	475	639	1,357
OFANAC	1,090	487	-	1,084
ONA	4,806	1,401	297	1,965
OFATMA	794	536	5	679
ANH	264	104	79	226
OAVCT	866	495	337	1,213
				% des revenus
AAN	1,483	27.08%	1.82%	56.71%
APN	2,006	23.66%	31.84%	67.66%
OFANAC	1,090	44.69%	0.00%	99.46%
ONA	4,806	29.16%	6.18%	40.88%
OFATMA	794	67.53%	0.63%	85.56%
ANH	264	39.26%	30.01%	85.66%
OAVCT	866	57.17%	38.90%	140.11%

- L'APN a un niveau de profit acceptable en raison du taux de résultat généralement admis dans toute industrie qui est de 30% de profit sur les revenus réalisés après soustraction des dépenses. Son niveau de mécanisation est reflété dans la moyenne de son indice de 2.17 sur le plan de l'efficacité, niveau qui reste tout de même faible par rapport à ce qui est fixé même s'il s'en sort avec le plus haut indice parmi toutes les institutions retenues dans le groupe.
- L'AAN accuse un taux de résultats respectables avec 43.29%, en raison de ses dépenses plus faibles qui reflètent ses investissements tout aussi faibles. Mais son niveau d'efficacité peine à passer la barre des 2%. Il est évidemment tiré vers le bas par ses dépenses sous forme de salaire, ce qui montre qu'il a un surplus de personnel.
- OAVCT a un niveau de performance très faible tant au niveau de ses résultats que de celui de l'efficacité. Ses résultats négatifs le rendent hautement inefficace et son niveau d'efficacité est le plus faible parmi les organismes autonomes. Ce, en raison de toutes les complications de ressources non collectées et du fait d'être obligées de payer des salaires et effectuer des dépenses qui doivent être financés par l'endettement.

On peut conclure de manière générale, que les organismes autonomes jouent un rôle important dans la fourniture des services pour lesquels l'Etat les a créés. Le fait par eux de livrer les services aux citoyens qui leur permettent de conduire leurs activités quotidiennes atteste de ce rôle. On conviendra par ailleurs que ces institutions jouissent des monopoles naturels qui leur garantissent des revenus, soient sous forme de pensions collectées des employés (ONA, OFAMA), des primes d'assurance (OAVCT), des redevances et des droits payés par les usagers utilisant les services qu'elles fournissent (AAN, APN, OFNAC).

Cependant, de manière générale, le niveau de modernité de ces institutions constitue un handicap majeur à leur évolution et à leur fonctionnement. Leur faible niveau d'efficacité atteste de sérieuses faiblesses qu'elles doivent surmonter. Le tableau des investissements qu'elles consentent par rapport aux revenus générés, illustre la nature des problèmes à résoudre.

L'AAN est une institution très exigeante en capital de par sa mission consistant à développer les installations aéroportuaires à travers le pays. Mais sa structure de dépenses accuse moins de 2% d'investissement. Pour sa part, l'OFNAC affiche 0% d'investissement alors que les travaux qu'il exécute exigent un apport technologique de haut niveau.

QUATRIEME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

X. Conclusions et recommandations du rapport

Ce troisième RSFPEDP en trois ans s'inscrit à la fois dans la démarche constitutionnelle et dans le processus de définition du profil que la Cour entend camper dans le système de finances publiques du pays. Forte de son rôle constitutionnel et du décret de 2005, la Cour entend se positionner en modèle de la transparence qu'elle a pour mission d'imposer dans la gestion des ressources publiques.

Le RSFPEDP est le produit de cet effort qui doit faire le point sur le déroulement des différentes phases de gestion des ressources publiques : celles-ci passent par la mobilisation en vertu des objectifs fixés, la gestion effective de ces ressources sur la base des plans établis, la reddition des comptes portant sur la façon dont la gestion a été faite. Les deux premières phases ayant été décrites tout au long du rapport, la troisième se cristallise dans le RSFPEDP.

Celui de 2015-2016 est particulier. Il fait le point sur la mobilisation et la gestion des ressources pour cet exercice mais aussi il a examiné cette gestion en tenant compte des deux exercices précédents, en raison du fait que 2015-2016 coïncide avec la fin du plan triennal d'investissement (PTI) de l'État dans le cadre de son plan stratégique (PSDH). Ces travaux ont habilité la Cour à tirer un ensemble de conclusions et à produire des recommandations appropriées qu'elle juge utiles pour améliorer cette gestion au bénéfice des citoyens.

Ces conclusions et recommandations portent sur cinq volets traités dans le RSFPEDP.

10.1. Conclusions

De l'exécution du PTI. La Cour a constaté le grand effort réalisé par les planificateurs qui ont pris le temps de concevoir et de mettre en œuvre le second PTI 2014-2016 dont le but est de lancer définitivement le processus de transformation socioéconomique et institutionnelle du pays. Cette démarche a été renforcée par le suivi et les rapports qui ont été produits évaluant les résultats obtenus exercice après exercice.

La Cour s'est penchée de manière plus précise sur le tableau des objectifs économiques et financiers qui a fixé les moyens à mettre en œuvre et les résultats attendus à la fin de chacun des trois exercices sur le plan macroéconomique, sur le plan des ressources fiscales et sur le plan des investissements publics.

La Cour estime cette démarche conforme à tout projet de développement cohérent qui poursuit des objectifs mesurables avec des impacts sur l'environnement social, économique et financier, dont l'instrumentalisation doit être assurée par la bonne gestion des ressources publiques, qui est sous la responsabilité des ordonnateurs et comptables publics.

La Cour a procédé à l'examen des résultats du PTI et a pu tirer, au-delà du bienfondé de la démarche ayant donné lieu à la conception du document, un ensemble de points de fond sur lesquels les planificateurs et exécutants du programme ont intérêt à se pencher pour permettre au PSDH de devenir une réalité.

L'examen par la Cour des résultats attendus lui a permis de faire les constats suivants :

- a. Les différents objectifs fixés sur le plan macroéconomique n'ont pas été atteints. Ils ont été en général très loin des prévisions et ne se démarquent pas de la tradition consistant à fixer des objectifs dont les moyens matériels pour les atteindre sont soumis au comportement de variables fort souvent non maîtrisables.
- b. Si la politique économique qui a sous-tendu le PTI est clairement défini non seulement dans son document de planification mais aussi dans son rapport d'évaluation des résultats, les problèmes fondamentaux d'orientation semblent avoir échappé aux planificateurs qui se concentrent sur les épiphénomènes, tout en négligeant les causes profondes des problèmes observés. Un autre handicap, vient du fait de compter en grande partie sur les ressources fiscales pour financer les activités devant créer la richesse. Le grand écart entre prévisions et réalisations s'expliquerait par le fait que les ressources d'investissements proviennent de sources qui tuent précisément les activités potentiellement créatrices de richesses.
- c. Certains objectifs atteints, tel par exemple l'amélioration des exportations au niveau du commerce extérieur du côté de la demande est un signe positif, mais ils sont en grande partie liés à la nature des activités et aux accords. L'incapacité structurelle constatée du côté de l'offre interne de biens n'est pas en mesure de répondre à la demande externe qui ne fait pas l'objet d'accords spéciaux, et la balance commerciale en subit toujours les conséquences. Et du côté de la demande locale la pression vient de la consommation pendant que les investissements restent hautement timides et même trop faibles pour marquer la différence sur le plan global.
- d. Les résultats atteints au niveau de la pression fiscale, signe en effet encourageant sur le plan des prévisions, est en réalité stratégiquement controversée car ils ne découlent pas d'une augmentation importante des recettes domestiques (impôts sur le revenu provenant de l'augmentation de l'emploi, et d'autres revenus provenant des activités de production locale des biens), mais plutôt de celles captées principalement à partir des importations. Ces dernières, composées de taxes directes et indirectes. Ce qui indique une dépendance de ce type de revenus pour soutenir la capacité financière du Trésor Public.
- e. Les planificateurs n'ont pas tenu compte de la question de la gouvernance politique dans la programmation et l'évoque cependant dans l'appréciation des résultats. La Cour estime ce facteur important dans toutes les phases de planification stratégique du pays, en raison du fait qu'il devient i) un facteur dans la configuration de l'environnement économique qui doit attirer les investissements tant des acteurs locaux qu'étrangers ii) un facteur dans la gestion financière du quotidien des citoyens iii) un élément de la capacité de l'Etat à fournir des services à la population.
- f. L'un des effets de la politique économique s'exprime par la tendance structurellement haussière du taux de change gourdes/dollar que la BRH, institution chargée de la stabilité

monétaire d'Haïti, s'attèle désespérément à contrôler depuis maintenant plus de 30 ans pour constater que de 5 gourdes pour un dollar on en est maintenant à 65 pour un dollar.

- g. La question de la stratégie financière du PSDH que la Cour avait soulignée dans son RSFPEDP 2013-2014 comme étant un handicap majeur, s'est révélée aujourd'hui sa plus grande faiblesse. Cette faiblesse s'est manifestée lors de l'exécution de son PTI 2014-2016, ce qui a grandement affecté la réalisation de ses objectifs.
- h. Cette question à laquelle les planificateurs n'ont pas encore répondu, demande par contre une réponse urgente pour garder viable le projet 2030 dont le plan opérationnel initial, n'a pas véritablement réussi à poser les premiers jalons, au regard des 5.4% de croissance économique réalisés sur trois ans par comparaison aux 16.7% recherchés. La production de richesses sur laquelle les planificateurs avaient misé pour lancer le processus de financement local a donc reçu un coup de frein avec seulement 32.34% de la réalisation des prévisions.
- i. L'application de la stratégie opérationnelle qui passe par la construction des piliers de refondation s'est heurtée à l'incapacité des institutions d'exécuter des projets au cours d'un exercice, selon le calendrier défini. Prémisses indispensables à la réalisation des objectifs de décollage fixés pour l'année buttoir 2030. La raison : faute de ressources financières et des sources viables de financement.

Gestion des finances publiques. La Cour a constaté une volonté accompagnée d'un effort d'organiser le système de gestion des finances publiques qui commence par son budget articulé dans sa loi de finances annuelle. L'exigence de dépenser au douzième du budget que la loi de 2005 imposait a été éliminée dans la loi de 2015 qui fait place au budget programme, permettant désormais de poursuivre les objectifs stratégiques qui ont leurs propres exigences. Cette nouvelle disposition légale sied mieux à l'exécution du PSDH et permet d'exécuter ses plans opérationnels.

La Cour a constaté de plus, que le processus budgétaire a été considérablement amélioré, en allongeant la période de préparation accordée aux secteurs et institutions bénéficiaires de crédits budgétaires qui passe à un an au lieu de trois mois. Ce qui donne plus de temps pour la conception des programmes, le choix des objectifs et la constitution des dossiers justifiant les demandes d'allocation.

Par rapport à la mobilisation des ressources, la Cour a constaté un double mouvement qui s'exprime de la manière suivante :

- Les recettes fiscales ont augmenté graduellement durant la période du PTI et sont passées de 46.5 milliards en 2012-2013 à 48.7 en 2013-2014 pour atteindre 64.6 milliards en 2015-2016, soit près de 40% sur trois exercices.
- Sur le plan des ressources externes le mouvement inverse s'est produit : de 46.6 milliards de gourdes en 2012-2013 l'ensemble est passé à 13.1 en 2015-2016, soit une baisse totale de 72%. Mais la baisse de ressources FPC a été de 87% et a tiré l'ensemble vers le bas plus rapidement.
- De manière globale, les 40% d'augmentation des recettes n'ont pas pu compenser les 72% de baisse des ressources externes.

Par rapport aux dépenses, la Cour note que la performance du budget se fait à deux vitesses

- L'exécution du budget de fonctionnement sur les quatre exercices a été hautement performant en moyenne, signifiant qu'en général elle a dépassé les prévisions
- Du côté des investissements publics, le contraire est observé. Les prévisions d'investissement sur les quatre dernières années n'ont jamais pu se matérialiser à hauteur de 50%. Sa meilleure performance a été de 47% en 2014-2015 mais qui avait coïncidé avec une baisse de 68.28% des ressources destinées aux investissements d'une année à l'autre.

Cette double vitesse exprime en réalité le fait que les ressources externes se raréfient et les ressources disponibles sont plutôt dirigées vers le fonctionnement de l'Etat. La réduction des ressources totales affecte directement les ressources disponibles pour les investissements publics

Par rapport à la dette publique, la Cour a constaté des progrès importants enregistrés au niveau de la gestion de la dette publique de manière générale. La réduction de l'appui budgétaire, des ressources FPC et de l'aide publique au développement se traduit par une pression conduisant vers le recours au déficit budgétaire comme mécanisme de financement surtout du fonctionnement de l'Etat, face aux imprévus, aux activités non programmées et aux aléas divers que la rubrique des interventions publiques ne parvient pas nécessairement à couvrir.

L'introduction des bons du trésor (BTH) dans le système de mobilisation et de gestion du Trésor est un élément de modernisation dans la mobilisation des ressources publiques nécessaires au financement des besoins programmés dans le budget de l'Etat.

La Cour constate cependant que ce levier est plutôt utilisé pour financer le fonctionnement et non les investissements publics qui sont susceptibles de construire la base du développement économique et donc de générer des revenus pour l'Etat. La dette s'accumule au profit de la subsistance de l'Etat et non pour son développement. Sur trois ans, 17 milliards de gourdes de dettes non programmées ont été accumulées alors que durant la même période 54.14% des projets d'investissement publics n'ont pas pu être financés.

Efficacité des dépenses publiques. La Cour note que les efforts de planification enregistrés depuis les cinq dernières années ont conduit à des documents de projets qui offrent des perspectives d'avenir et donnent le sens du possible. Le PSDH, le PTI et la loi sur la modernisation du système budgétaire en sont des illustrations.

De plus, ces efforts sont articulés avec beaucoup de rigueur dans les documents stratégiques et opérationnels qui voient l'organisation de la construction du pays en des piliers de refondation qu'il importera de construire et vers lesquels sont dirigés les investissements publics selon un plan triennal et un budget annuel.

La Cour note que ce programme est effectivement élaboré et des indicateurs de performance sont même proposés pour évaluer annuellement les résultats.

La Cour note qu'à cet effet deux évaluations ont été produites pour 2014-2015 et pour 2015-2016, les deux constatent de grands écarts entre les prévisions et les réalisations, rendant ainsi le processus très peu efficace sur le plan de la matérialisation des projets visant à construire ces piliers.

Le tableau 76 ci-dessus illustre la question de l'efficacité des investissements dans l'exécution du budget. Un budget qui reflète l'incapacité des institutions à respecter les prévisions. Ce constat a été fait aussi bien pour la gestion territoriale des projets que pour leur gestion sectorielle.

La gestion des projets de construction des piliers au niveau territorial a connu des fortunes diverses au cours de l'exécution du PTI. Dans son RSFPEDP de 2013-2014, première année du PTI, la Cour avait relevé un ensemble de difficultés administratives qui avaient rendu hautement inefficace les projets et des difficultés d'ordre pratique dans la recherche d'adéquation entre les objectifs visés et les besoins réels des populations urbaines et rurales.

Lors de son RSFPEDP 2014-2015, la Cour avait relevé des goulots d'étranglement au niveau du processus administratif devant mener aux décaissements des fonds visant à la réalisation effective des projets sur le terrain.

Dans l'actuel RSFPEDP 2015-2016, les complexités financières et administratives diverses ont révélé que les projets devant être réalisés sont soumis à des reports d'une année à l'autre. Ces reports sont dictés par l'indisponibilité des ressources et non en fonction de la programmation du financement de la construction des piliers, des besoins de désenclavement et de désengorgement des lieux, pour ouvrir des fenêtres sur le processus économique et social effectif, comme cela est signalé dans le tableau 45.

L'exécution du PTI qui s'est axée sur la réalisation des objectifs fixés par rapport aux prévisions est donc soumise aux aléas conditionnant l'accès aux ressources financières, aux fluctuations des prix du pétrole sur le marché international, au non décaissement des ressources promises par les institutions internationales pour marquer leurs désaccords sur des points de gouvernance politique et financière.

La question de l'efficacité des investissements publics est devenue hautement hypothétique, car elle est soumise à ces facteurs externes, mais aussi, comme on le verra plus loin, à des facteurs systémiques qui ne sont pas tout près d'être évacués.

Du processus normatif. La Cour a passé en revue de manière intégrée les différents processus auxquels sont soumis les projets d'investissements publics qui sont considérés comme les véhicules de construction des piliers de refondation territoriale, de refondation économique, de refondation sociale et de refondation institutionnelle.

Un de ces processus demeure normatif en raison du fait que ces projets doivent passer par une double étape.

- a. **L'étape de la passation des marchés publics (CNMP)** qui a pour attribution légale de veiller à ce que les projets impliquant les dépenses publiques soient soumis à un processus de sélection par lequel les mieux ou les moins disant (dépendamment de la nature du marché) soient retenus pour leur exécution. Ce processus de sélection rencontre généralement des difficultés liées à une mauvaise compréhension du processus par les ordonnateurs eux-mêmes et à l'incapacité des compétiteurs à se positionner valablement sur les marchés pour des raisons techniques et financières.

- b. **L'étape de la CSCCA** qui juge de la conformité administrative et légale des contrats engageant l'Etat Haïtien. Etape qui rencontre ses propres difficultés occasionnant le rejet de maints contrats pour non-conformité.

La Cour note que ces deux étapes ont des implications sur l'efficacité des dépenses publiques, en raison du fait que les contrats non exécutés signifient que les ressources fraîches ne sont pas injectées dans l'économie et l'inefficacité ainsi que les incidences macroéconomiques s'en suivent.

La Cour note que les prévisions de dépenses d'investissement pour l'exercice 2015-2016 étaient de 55.5 milliards de gourdes et les montants qui ont pu être rendus disponibles à partir des ressources externes et du Trésor public cumulés sur les deux exercices étaient de 37.46 milliards de gourdes.

La Cour note que du côté de la CNPM seulement 56 marchés au-dessus du seuil ont respecté les normes et seulement 702 sur 1162 contrats soumis ont pu être approuvés par la CSCCA durant l'exercice.

La Cour arrive à la conclusion qu'au cours de l'exercice, seulement 11.2 milliards sur les 37.46 milliards disponibles ont été effectivement injectés dans l'économie. Dans l'hypothèse que tous les décaissements ont été effectués et que les travaux ont été exécutés au cours de l'exercice, seulement 30% environ des disponibilités du Trésor Public ont pu être effectivement injectées dans l'économie.

La Cour conclut que le processus normatif a des effets sérieux sur l'efficacité des dépenses publiques qui à leur tour affectent négativement la performance économique. Au vu de la quantité de marchés passés et de contrats approuvés créant un déficit d'injection de l'ordre de 70% environ des montants prévus, il est évident que les activités économiques en ont subi les conséquences. Des problèmes qui se sont traduits par un déficit de création de valeur ajoutée. Les projections faites dans le PTI ont misé sur l'injection de plusieurs dizaines de milliards ramenées à deux dizaines de milliards pour ne matérialiser qu'une seule dizaine.

Conclusions relatives aux revenus non fiscalisés. La Cour a examiné le fonctionnement des institutions autonomes à caractère administratif, des institutions déconcentrées jouant le rôle d'agence d'exécution de l'Etat, dans le but d'évaluer la gestion des ressources qu'elles génèrent pour le compte de l'Etat et d'en apprécier les résultats.

Au total 15 institutions ont fait l'objet de cet examen dont 8 autonomes et 7 déconcentrées ou considérées comme telle. Les 8 institutions autonomes (OA) avaient généré des ressources importantes qui représentaient un poids dans le total des réalisations des quatre secteurs de tutelle. Certaines d'entre elles étaient considérées comme ayant produit de bons résultats en raison des revenus qu'elles généraient et des profits qu'elles dégagnaient.

Par rapport à leur secteur respectif celles qui produisaient de bons résultats mesurés par le rapport des dépenses de fonctionnement consenties sur les revenus générés y compris les cotisations sont dans l'ordre : (i) L'ONA ; (ii) L'APN ; et (iii) L'AAN

Si de manière générale, ces institutions produisaient des résultats, cependant, sur le plan de l'efficacité elles laissaient généralement à désirer. Aucune d'entre elles n'a fait montre d'efficacité, facteur qui

découle de la productivité et de la technologie, en vue d'augmenter le rendement, tant sur plan de la quantité que sur celui de la qualité des produits créés et des services rendus. :

- APN avait de bons résultats mais l'efficacité demeurait en dessous du seuil acceptable ;
- AAN offrait des résultats moyens mais est très inefficace, malgré l'exigence de son secteur ;
- ONA affichaient de très bons résultats mais demeure inefficace
- OAVCT n'avaient ni les résultats ni l'efficacité

Quant aux institutions déconcentrées, des problèmes remarquables sont à signaler au niveau :

- a. Du bureau national des examens d'Etat (BUNEXE) qui collectaient des revenus non fiscalisés dont la gestion ne respectait pas les normes et soulevait des doutes sérieux quant à l'usage des fonds par l'ensemble du système.
- b. Des bureaux de l'immigration qui collectaient des revenus pour le compte de l'Etat -incluant des cartes de séjour pour les étrangers rentrant dans le pays- dont le système de collecte était manuel et même facultatif. Ce qui crée des confusions quant aux valeurs effectivement collectées.

10.2. Recommandations

Exécution du PTI. Le PSDH comme guide d'action stratégique en matière de développement socioéconomique de l'Etat mérite toute l'attention de la Cour. A la lumière des points relevés à partir des résultats de ses trois ans d'exécution, la Cour estime appropriée de faire les recommandations suivantes :

1. Le RSFPEDP 2013-2014 avait attiré l'attention sur la question du financement du PSDH dont la stratégie avait l'air de dépendre des ressources FPC qui montraient déjà des signes de fléchissement alors que les ressources venant de l'aide publique au développement se faisaient hésitantes et témoignaient du désengagement externe. La Cour questionne la capacité du modèle actuel à accompagner le processus de financement des piliers de refondation appelés à transformer le pays.
2. A la fin de la période d'exécution du PTI, il est évident que le point faible du plan s'est maintenant clairement révélé et les manifestations en ont été indiquées dans les différents chapitres du présent rapport. La Cour estime que la question financière devrait faire l'objet d'une stratégie plus compréhensive¹⁸ et plus intégrée. Elle devrait en tout premier lieu se baser sur le développement des capacités internes du pays à générer des ressources et de la nécessité de s'engager sur la voie de sa capitalisation et l'enrichissement des citoyens.

¹⁸ C'est quoi une stratégie plus compréhensive ?

3. Plusieurs paramètres sont donc à prendre en considération dans la conception d'un nouveau modèle financier. Mais celui qui semble être le plus important est de trouver le produit qui est susceptible d'être vendu sur le marché international afin de gagner les devises appelées à financer la croissance économique.
4. L'effort de conception de ce nouveau modèle financier devrait être compréhensif et intégré, et tenir compte du réel et du potentiel tout en impliquant les ressources actives et passives sur le plan matériel et humain dans sa mise en marche.

Gestion des finances publiques. Concernant la gestion des finances publiques, la Cour produit les recommandations suivantes :

5. Constatant, à travers l'augmentation des ressources fiscales, un changement dans la structure des recettes où, celles encaissées par la DGI sont supérieures en terme absolu aux recettes douanières, la Cour encourage ce changement. Mais, elle estime que celui-ci doit être accompagné parallèlement des mêmes mouvements au niveau de la structure des dépenses pour accommoder la baisse des ressources externes sous ses différentes formes. Si les déficits se révèlent souvent nécessaires, au vu de ce que l'on constate au cours des trois dernières années du PTI, ils devraient être consentis pour augmenter la capacité productive du pays élargissant ainsi la base taxable de l'Etat.
6. Les responsables stratégiques et ordonnateurs devraient s'entendre sur la nécessité d'inverser la tendance actuelle consistant à financer le fonctionnement au détriment des investissements publics, allant même à consentir des emprunts pour ce faire. En constatant la baisse tendancielle de l'aide externe et la nature hypothétique des ressources FPC, l'assainissement des dépenses de fonctionnement pour dégager des ressources en vue du financement des investissements devient un impératif.
7. Les responsables et planificateurs semblent devoir se pencher sur le choix des priorités. Ce, face à la rareté et à la baisse tendancielle des ressources externes sur lesquelles les autorités ont pris l'habitude de dépendre. Les deux prochains PTI auraient tout à gagner à diriger les ressources disponibles pour les investissements, vers les piliers de refondation susceptibles de supporter la génération de la valeur ajoutée à court et moyen terme.
8. La Cour comprend les efforts visant à collecter les ressources domestiques, comme une réponse à la baisse des disponibilités financières externes. Mais ces efforts devraient porter sur deux volets :
 - a. Un volet consistant à ramener à l'assiette, les citoyens qui auraient dû y contribuer mais qui évadent les fisces ;
 - b. Un autre volet qui crée de nouveaux contribuables grâce à la création des activités économiques et des emplois ;

Si les efforts d'augmenter les ressources domestiques sont importants, celles-ci demeurent de très loin insuffisantes pour financer le développement socio-économique du pays. Le capital international est ce qu'il faut pour effectuer ce travail. La Cour recommande la mise en place d'une stratégie de mobiliser ces capitaux, stratégie qui devient un impératif s'il faut poursuivre

les objectifs du PSDH. Et ces efforts doivent être concertés et faire l'objet d'un consensus national.

Efficacité des dépenses publiques. La cour émet les recommandations suivantes concernant l'efficacité des finances publiques

9. L'introduction de nouveaux projets augmentant le nombre de ceux qui n'avaient pas été exécutés aux fins de leur réserver des ressources, n'apporte rien de nouveau au processus, à part le report. Une révision de l'ensemble du calendrier des projets qui doit tenir compte de la réalité financière du pays est le chemin qui devrait mener à un meilleur taux d'exécution.
10. Dans le calendrier de financement analysé par la Cour, il est relevé que les ressources programmées par les agences externes prennent plus de temps à venir, en raison du fait que celles-ci n'alignent pas leurs calendriers sur le calendrier budgétaire haïtien. Les processus sont différents d'une agence à une autre et les décaissements se matérialisent à des dates différentes. L'harmonisation des calendriers permettrait d'être plus réaliste dans la programmation et l'exécution des projets ce qui augmenterait la performance en termes de nombre de projets exécutés.
11. La question du financement des piliers de refondation est idéale sur le plan conceptuel. Cette conception représente une étape de plus surtout après la présentation des listes de projets. Mais, cette étape une fois franchie, la concrétisation des projets devient plus difficile. Cette concrétisation demande que le projet passe de la phase d'idée à la phase d'étude et de plan d'exécution, processus qui a ses propres exigences. Or, il n'est pas évident que ces dernières étapes une fois conclues, le projet ait rempli toutes les conditions pour passer à la phase d'exécution. Et à partir de là, les retards s'accumulent. La Cour recommande à cet effet que les projets franchissent d'abord toutes les étapes de faisabilité environnementale, technique et financière avant d'être inscrits sur une liste de projets à exécuter et classés comme un élément de pilier.
12. La question du suivi de l'exécution des projets n'est pas une évidence pour la Cour. Beaucoup de ces projets sont programmés avant que des FIOP aient été élaborées par le MPCE. En effet, des démarches sont parfois entreprises en amont auprès d'une agence qui aurait pu donner l'assurance de financement, sans que le projet ait été articulé dans un document soumis aux exigences sus indiquées. Ce problème d'éparpillement des décisions de financement et de leurs sources a été évoqué dans le RSFPEDP 2013-2014 et a fait l'objet de recommandations. Deux ans plus tard, ce problème n'est toujours pas résolu, le MPCE n'a pas encore la maîtrise totale de l'aide externe malgré les efforts enregistrés.

La Cour renouvelle sa recommandation que le MPCE et le MEF prennent des dispositions pour concrétiser les structures de coordination de l'aide et travailler avec les agences de financement en vue du renforcement de ces structures tout en décourageant le financement direct des projets au profit des bénéficiaire.

13. La faiblesse des structures de coordination, de suivi de l'exécution par des rapports matériels rendent approximatif l'évaluation du PTI. En fait, à date, des projets introduits depuis 2013-2014 sont encore bloqués et considérés comme étant en exécution en 2015-2016. La Cour

avait fait des recommandations relatives à une évaluation du processus d'exécution d'un ensemble de projets dont l'efficacité à la fois interne et externe posait problème.

La Cour recommande que ce bilan soit fait pour statuer définitivement sur un état global des projets en exécution et en crise d'achèvement.

La gestion des projets de construction des piliers de refondation à travers les secteurs fait face à ses propres contraintes. En passant en revue les allocations des crédits d'investissement consenties aux Ministères selon leurs spécialités, la Cour a en effet noté que les responsables sectoriels s'étaient engagés dans des routines d'encaissement des fonds du Trésor Public pour effectuer les réalisations des projets.

La Cour note que la question de choix des projets à reporter ou à retenir pour exécution immédiate se posant toujours, des justificatifs souvent hors projets doivent être trouvés pour décider de l'attente ou de l'avancement d'un projet.

En dehors du financement, d'autres facteurs d'ordre systémique influencent l'efficacité des projets. La capacité organisationnelle du secteur et son expérience dans l'exécution des grands projets jouent souvent en faveur ou contre l'efficacité. Des activités estimées charnières pour relancer l'économie nationale, telles celles du MARNDR, par exemple, dont le poids était passé de 6.13% dans le budget 2014-2015 à 9.53% en 2015-2016, soit un taux d'augmentation de 51%, n'ont pu être réalisées. Cette institution n'a pu en réalité mobiliser que 13.69% de ses prévisions de 11.8 milliards de gourdes en 2015-2016 pour effectuer ses investissements. Evidemment, les projets qui étaient définis et retenus pour construire le pilier de refondation économique en ont subi les conséquences.

La Cour note également que certains secteurs qui pourtant sont indiqués comme étant clés pour la poursuite des objectifs de croissance économique ont fait les frais du choix des priorités. Le MCI est tombé dans le cercle des reports et des reprises de projets entre 2013-2014 et 2015-2016 alors que le MCI a fait l'objet de déclassement dans l'ordre des priorités, au regard des projets reportés et ceux nouvellement introduits, des montant alloués et effectivement décaissés.

La Cour note également que certains secteurs, comme le MAST, par exemple, ont eu des projets qui les concernent exécutés par le MPCE ou de manière indépendante de l'un ou de l'autre, les déresponsabilisant ainsi de leurs attributions sectorielles. Ceci se reflète dans le nombre élevé de projets sociaux à caractère national, exécutés par le MPCE ou par d'autres agences, alors qu'ils auraient dû tomber sous la responsabilité ou tout au moins sous la supervision du MAST ou d'autres Ministères. L'hypothèse ici est que ces derniers ayant des problèmes de capacité d'exécution, leurs projets sont gérés différemment.

De plus, en vertu des multiples points qui viennent d'être soulignés :

- La Cour recommande que les Ministères sectoriels qui sont concernés par l'exécution des projets fassent l'objet de renforcement, qu'ils soient pourvus de structures de suivi, de coordination et de supervision. Ce qui ne peut que renforcer le processus d'exécution et faciliter le travail de coordination nationale des investissements et du suivi de l'évolution du PTI sur l'ensemble du territoire.

- La Cour recommande que les projets considérés comme vitaux pour renforcer l'économie nationale soient reconnus en tant que priorités, surtout ceux qui sont susceptibles de générer des revenus pour l'Etat et qui peuvent avoir des incidences sur l'emploi direct et indirect. Des ministères répondant à ce profil, on peut citer le MTPTC, le MT, le MARNDR, le MDE qui ont accusé de faible taux d'exécution de projets et de décaissement. Les faiblesses chez ces secteurs qui pourraient affecter leurs capacités d'absorption devraient être corrigées par les dispositions de renforcement citées plus haut.
- Face à la tendance à la baisse des ressources externes et à la fragilité des ressources FPC qui dépend de l'évolution des prix du pétrole sur le marché international, la Cour recommande que le MEF et le MPCE fassent une évaluation des projets inscrits dans le PIP, susceptibles d'avoir une incidence économique directe dans des endroits clés, pour canaliser les ressources que le Trésor Public peut décaisser en priorité dans le cadre du budget de l'exercice.

Processus normatif. Ainsi la Cour conclut que ces processus font partie intégrante de la question de l'efficacité des dépenses publiques et en conséquence :

14. La Cour recommande aux institutions publiques chargées de passer des marchés avec les tiers d'établir des liens plus serrés avec la CNMP et avec la CSCCA en vue de maîtriser les clauses légales relatives à la passation des marchés publics et le processus de préparation des dossiers de contrats devant être soumis à sa probation.
15. La Cour a pris des dispositions afin de créer une unité capable d'assister tant les institutions publiques préparant les contrats que les instances privées qui en sont les exécutants en ce qui a trait au respect des prérequis et la connaissance des documents nécessaires à l'approbation de la Cour.
16. De plus, la Cour annonce qu'elle mettra à exécution le volet vulgarisation de son plan stratégique qui doit permettre au public-client de comprendre que la CSCCA existe pour rendre transparent la gestion des finances publiques et pour améliorer l'efficacité de ses dépenses

Recommandations relatives aux revenus non fiscalisés

17. L'OAVCT, dont les résultats affichés sont très faibles, et qui s'écarte de sa mission, est maintenu sur la liste des institutions qui doivent faire l'objet d'un audit technique et financier. Il s'agira pour la Cour de porter l'OAVCT à se réaligner sur sa mission qui consiste à fournir le service d'assurance aux véhicules à moteur circulant sur le territoire national
18. L'ONA s'est révélé performant sur le plan des résultats mais son degré d'efficacité est faible, en raison d'un surplus de personnel. La Cour place l'ONA sur la liste des institutions devant faire l'objet d'un audit organisationnel pour mieux calibrer ses besoins en personnel avec les objectifs qu'il poursuit.
19. La performance de l'APN est respectable même si son niveau d'efficacité demeure approximatif. Mais certaines rubriques qui apparaissent dans le bilan de l'APN ont besoin

d'être clarifiées en vertu des montants importants qu'elles affichent sans laisser transparaître la nature des véritables dépenses encourues. La Cour estime devoir vérifier les comptes de l'APN en vue de clarifier ces zones d'ombre de sa gestion.

20. La Cour recommande que les ressources collectées par le BUNEXE soient prises en charge par la DGI tout simplement, enlevant ainsi cette source de confusion dans la gestion des ressources publiques collectées auprès de la population estudiantine.
21. Les ressources collectées par le bureau de l'immigration au niveau des aéroports devraient être organisées de manière à ce que la Caisse de l'Etat, qui est la Banque de la République d'Haïti, soit installée sur les lieux pour encaisser les montants autorisés par le service de l'immigration après vérification des documents de voyage du passager. A cet effet, une enseigne informative devrait être installée en plusieurs langues dans l'espace de débarquement pour informer les voyageurs sur le paiement de la carte de débarquement assortie des conditions de paiement.
22. Les surplus de frais payés par les demandeurs de passeport à l'immigration devraient être tout simplement éliminés jusqu' à ce que la loi de finances décide de son application. A ce stade, ils devraient être collectés par la DGI si la nécessité était avérée et s'ils étaient approuvés.
23. L'Usine sucrière de Darbonne a révélé que malgré la subvention qu'elle reçoit elle n'arrive pas à fonctionner comme une entreprise commerciale. La Cour recommande qu'elle soit transférée au privé ou à une association privée qui peut assurer sa gestion commerciale viable.
24. La Cour recommande d'arrêter la subvention que l'Usine reçoit de l'Etat qui n'a produit aucun effet après plus de 11 ans.
25. L'ANH reste peu transparent et ses déclarations de revenus collectés ne sont pas présentées dans un bilan et des états financiers assortis de notes explicatives. La Cour se propose de procéder à l'audit financier de l'ANH afin de voir plus clair dans sa gestion financière.

Résumé et suivi des recommandations des rapport antérieurs

À la faveur de l'installation de son nouveau Conseil au cours de l'exercice 2013-2014, la CSCCA avait décidé, dans le cadre des réformes entreprises, de changer le format de son rapport annuel sur la situation financière et l'efficacité des finances publiques. Ce rapport annuel qui est devenu nettement plus élaboré porte maintenant l'emphase sur un plus grand nombre d'aspects touchant non seulement la gestion et l'efficacité des finances publiques, mais aussi les impacts de celles-ci sur l'économie du pays en général et sur ses infrastructures en particulier.

Ce nouveau format et les sujets qu'il aborde permettent certes de mieux comprendre comment les ressources du pays sont dépensées et en cela s'ouvre à un plus grand nombre d'acteurs stratégiques, mais va bien au-delà. Il comporte un ensemble de recommandations sur les différents volets traités qui méritent des corrections dont les responsables devraient tenir compte, pour rendre optimale la gestion des ressources disponibles.

Ces recommandations qui suivent les conclusions des analyses produites visent en fait l'augmentation de l'efficacité des ressources publiques disponibles pour ne pas faire perdurer les pratiques qui généralement entravent leur bonne gestion et leur rendement.

La Cour estime approprié de rappeler que ses conclusions et recommandations sont destinées aux gestionnaires publics auxquels sont confiées les finances publiques. À cet effet, elles sont faites pour être des éléments de mesure lors de la définition des objectifs, de l'élaboration de différents projets et la détermination des tâches qui accompagnent ces derniers.

La Cour avait fait les recommandations appropriées. La mise en œuvre de ces recommandations est appréciée à partir des réponses apportées par la direction du budget et des constatations faites dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2016. Les notations sont "refus", "non mise en œuvre", "mise en œuvre incomplète" et "mise en œuvre".

Suivi des recommandations 2014-15

Recommandations 2014-15	Commentaire
1 : Le système de gestion des ressources publiques ne forme pas un tout organique et est peu intégré. Il est recommandé que s'installe une pratique d'échange d'informations automatique entre les diverses entités chargées du contrôle (la CNMP, la CSCCA, les corps de contrôle du pouvoir exécutif, dont l'Inspection Générale des Finances) pour éviter que des transactions échappent à toute vérification, même a posteriori.	non mise en œuvre

<p>2 : L'exécution budgétaire, telle que pratiquée jusqu'à présent, apparaît pour le moins opaque et peu transparente. Il était donc recommandé, d'une part que le code budgétaire suive les marchés et les contrats qui en découlent et que de l'autre, au terme de l'exercice, les comptes puissent être soldés code budgétaire par code budgétaire de manière à assurer un meilleur suivi des dépenses publiques.</p>	<p>non mise en œuvre</p>
<p>3 : Des pratiques ne favorisant pas la reddition de comptes. Comme conséquence de ce qui précède, le système actuel ne favorise pas l'imputabilité et la reddition de comptes. Une part significative des dépenses publiques sont indéchiffrables. Il était recommandé de retourner aux fondamentaux en matière de comptabilité publique en insistant sur la régularité des dépenses.</p>	<p>non mise en œuvre</p>
<p>4 : Il est recommandé de renforcer la gouvernance des différentes institutions intervenant dans le cadre de gestion des finances publiques en vue d'atteindre un meilleur niveau d'efficacité et d'améliorer la transparence.</p>	<p>mise en œuvre incomplète</p>
<p>5 : Il était recommandé de travailler à standardiser et uniformiser autant que possible la nomenclature, les méthodes et les codes de saisie utilisés par les deux institutions.</p>	<p>non mise en œuvre</p>
<p>6 : Il faudra donc laisser le MPCE coordonner le système national, s'occuper de la coopération avec les bailleurs, ne pas s'impliquer dans la conduite des projets, mais s'assurer de leur monitoring, de leur suivi et de leur évaluation et faire en sorte que les secteurs fassent effectivement leur travail.</p>	<p>'mise en œuvre incomplète</p>
<p>7 : Les passerelles de communication, de coordination et de suivi entre le MPCE et les secteurs doivent être améliorées et renforcées</p>	<p>mise en œuvre incomplète</p>

Afin de renforcer cette compréhension, la Cour reprend succinctement les grandes conclusions de son rapport 2014-2015 ainsi que les recommandations qu'elle avait eu à faire dans ledit rapport.

En ce qui concerne les conclusions, la Cour avait attiré l'attention sur :

- **Un niveau d'endettement public qui soulève des questions.** Après les annulations de dette dans le cadre de l'Initiative « Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE) et suite au séisme du 12 janvier 2010, l'endettement du pays a recommencé à s'alourdir et atteint presque le niveau

d'avant. Le pays se retrouve ainsi dans le même cycle et court le risque de voir une bonne partie de ses maigres ressources captée par le service de la dette. Ce qui va avoir pour effet de diminuer la part qui pourrait être affectée à la satisfaction des besoins de base. En outre, le rythme de l'endettement représente un paramètre à ne pas négliger puisqu'il augmente à chaque arrivage de produits pétroliers dans le cadre du programme Petro Caribe. Ainsi, le pays a emprunté en l'espace de quatre ans presque l'équivalent de ce qu'il avait mis auparavant une bonne vingtaine d'années à réaliser. Dès lors, la question de la soutenabilité de cette dette se pose.

- **Des stratégies pertinentes doivent donc être mises en place pour éviter que le service de la dette n'annihile les faibles capacités du pays à financer des projets à même de sortir des couches de la population de la pauvreté.**
- **Bien investir les montants empruntés.** Le mal en soi ne se situe pas tant dans le fait de recourir à des emprunts, mais dans l'usage qu'on en fait. Il est admis qu'un pays ne gagne nullement à emprunter pour financer des dépenses courantes, mais au contraire il a tout intérêt à bien investir le produit de ces emprunts dans des projets structurants, dans les infrastructures économiques et sociales par exemple. L'analyse du portefeuille des projets financés par PetroCaribe montre que l'allocation des ressources n'a pas toujours respecté ces règles prudentielles. Trop de projets répondent à des considérations conjoncturelles, et non structurelles.