

Repenser la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) pour une administration publique performante

Publié le 2014-03-17 | Le Nouvelliste

Idées & Opinions -

Haïti, croulant depuis plus d'un demi-siècle sous le poids du sous-développement, est confrontée à des défis multiples et variés qui mettent à plat ses finances publiques: manque de ressources, de production, de productivité et de revenus à l'échelle nationale. De ce fait, une bonne utilisation des ressources constitue l'une des priorités de l'État.

C'est dans une telle perspective que la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) a été légalement instituée comme organe de contrôle. Au terme de l'article 200 de la Constitution de 1987, il se lit « la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif est une juridiction financière administrative, indépendante et autonome. Elle est chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité des entreprises d'État ainsi que de celles des collectivités territoriales. » Cette indépendance que lui confère la constitution l'habilite à remplir effectivement ses missions en dehors de toute éventuelle interférence de la part des trois pouvoirs de l'État dont elle est séparée, encore que cette séparation se trouve tempérée par le droit reconnu à une partie d'exercer le pourvoi en Cassation contre ses décisions.

En fait, le décret du 23 novembre 2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la CSCCA, en son article 5 alinéa.1, l'autorise à « juger les comptes des comptables de droit ou de fait et leur donner décharge de leur gestion ou engager, s'il y a lieu, leur responsabilité civile ou pénale ». Ce contrôle juridictionnel que CSCCA exerce porte sur la conformité et la régularité des transactions relatives tant aux dépenses qu'aux recettes de l'État. Il est donc à souligner que ce décret consacre la reddition des comptes en son article 16; mais qu'en est-il des attributions non juridictionnelles que la CSCCA jouerait pour ce qui est du contrôle de l'emploi des fonds publics ? Le système de la comptabilité publique haïtien présente bien des freins à l'exercice d'un contrôle lié à l'efficacité.

En effet, ce système de la comptabilité publique place la régularité au centre de toutes opérations, ce que prescrit l'article 5 alinéa. 4 de ce même décret: « La CSCCA a pour attribution de faire rapport au Parlement de la régularité des transactions financières de l'Etat. » A ce titre, ce système entend assurer la sécurité financière en adoptant le principe de la dualité des fonctions incompatibles : séparation des fonctions de décisions de celles d'exécution ; lequel principe est consacré à l'article 13 alinéa. 2 de l'arrêté du 16 février 2005 portant règlement général de la comptabilité publique : « Les fonctions d'ordonnateurs et celles de comptables sont incompatibles. » Ainsi de telles dispositions tendent-elles à éviter des cas de détournements de fonds ou de vols des fonds publics au niveau des institutions dépensières de l'État bien que, en réalité, la gestion publique ne puisse s'y réduire. Ce type de contrôle dit juridictionnel – par opposition au contrôle de gestion – ne semble répondre qu'à une simple exigence démocratique à savoir le respect de la loi de finances, ce qui fonde ces deux des grands principes du droit budgétaire :

- Principe de spécialité des dépenses : les crédits sont limitatifs au niveau auquel ils sont votés ; en d'autres termes, les dépenses ne peuvent être réalisées que dans les limites prévues par le pouvoir exécutif et votées par le pouvoir législatif auquel est reconnu par la loi le droit de contrôle sur les finances publiques.

- Principe de la non-affectation des recettes à des dépenses : toutes les recettes sont destinées à couvrir l'ensemble des dépenses inscrites au budget, c'est-à-dire les recettes ne doivent pas être encaissées et

destinées à couvrir des dépenses spécifiques. Ce principe est confirmé respectivement aux articles 27 et 7 du décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des Lois de Finances. [Art.27 : Toutes les ressources de l'État sont de droit des recettes budgétaires même dans le cas où elles n'auraient pas été prévues par la loi de finances...] et [Art.7 : Toutes les ressources sont perçues comme moyen de couvrir l'ensemble des dépenses...]

L'essentiel est de souligner que la CSCCA n'aide pas l'administration publique à atteindre l'efficacité dans la gestion des finances publiques. Car elle ne peut aller au-delà d'un simple contrôle de conformité et de légalité se résumant dans la vérification de la compétence de ceux qui manient les fonds publics, de l'imputation des dépenses, du respect des crédits votés, de la liquidation et du service fait. Par là, la CS/CCA se trouve enfermée dans un contrôle que l'on pourrait appeler un contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Il est à rappeler qu'un budget régulièrement voté par le pouvoir législatif tient lieu d'une loi. Et lorsque les dépenses s'y rapportant sont suffisamment justifiées, exécutées en toute régularité et conformes aux lois en vigueur, à tout le moins, aux crédits alloués aux institutions publiques, la CSCCA ne peut parler d'aucune irrégularité et ni donc engager la responsabilité des comptables des deniers publics alors que les résultats à l'obtention desquels ces crédits ont été autorisés ne sont absolument pas atteints.

Ainsi, les inspecteurs de la CSCCA, qui apurent les comptes des institutions publiques, ne peuvent-ils exiger de celles-ci que les pièces justificatives énoncées explicitement dans la nomenclature du ministère gestionnaire – ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Autrement dit, ces inspecteurs n'opèrent qu'une vérification de régularité dite formelle de l'utilisation des fonds publics. Et il est, en effet, compréhensible que la CS/CCA ne puisse satisfaire aux aspirations de ceux-là qui se fient, à longueur de journée, aux allégations de corruption sur les ordonnateurs et comptables des deniers publics et qui attendent, par voie de conséquence, des d'arrêts de débet qui font et feront encore longtemps attendre. Voilà le reflet du dilemme à l'exercice de ce contrôle juridictionnel !

Le fait est que la Cour n'est investie d'aucun pouvoir légal et donc n'a pas de compétence pour se prononcer sur des dépenses excessives ou somptueuses au regard des résultats obtenus, c'est-à-dire sur l'efficacité, encore moins sur l'opportunité de celles-là. Or la reddition des comptes représente le corollaire des responsabilités confiées aux ordonnateurs et comptables des deniers publics sur lesquels la CSCCA exerce son contrôle juridictionnel. En fait de légitimité d'actions, ces derniers sont censés avoir pour obligation d'informer les contribuables sinon les commettants de l'efficacité, l'efficience et l'économie de leur gestion. Malheureusement, notre Cour de Comptes ne peut en exiger le respect puisque la loi ne lui confère pas de telles attributions.

Les contraintes légales de la CSCCA à l'exercice d'un contrôle de gestion pour optimiser les ressources régulières de l'État interpellent aujourd'hui les parties prenantes – acteurs politico-administratifs et de la société civile. Il leur est désormais recommandé d'impulser et d'engager de sérieuses réflexions sur le rôle de cette institution et aussi de remettre en cause ses missions aux fins d'arriver à lui attribuer celles où ces principes (l'efficacité, l'efficience et l'économie) seront prescrits comme normes de base à toute planification, liquidation et ordonnancement des dépenses publiques. Alors, la CSCCA continuera non seulement à pratiquer l'audit de conformité et de régularité mais aussi sera habilitée à exercer celui de performance. Et elle pourra effectivement aider l'État à prioriser ses projets et/ou à évaluer ses interventions.

En fait, pour atteindre de tels objectifs, beaucoup de modernisations vont devoir s'opérer au niveau des institutions publiques sur lesquelles la CSCCA exerce sa juridiction. Car celles-ci devront passer du budget de moyens au budget-programmes et donc à la gestion axée sur les résultats. Et, ce sera alors justice aux contribuables ! Il se révèle, en outre, nécessaire pour l'État de se doter de Plans d'actions prioritaires du seul fait que ces derniers constituent le socle des grandes priorités nationales d'un gouvernement. D'ailleurs, l'État n'aura finalement pas de meilleur choix que celui de rationaliser et donc d'optimiser l'utilisation de ses ressources publiques. Car il lui sera impossible d'augmenter sans cesse les impôts à l'effet de pouvoir couvrir les dépenses publiques qui accusent, de période en période, une croissance régulière et imposante contre une baisse continue des ressources régulières. Pour embrasser une telle dynamique, les pouvoirs publics devront jouer leur partition à note juste.

Quelle est la place du Parlement dans la matérialisation de ces modernisations ?

Il n'est guère inutile de préciser que le Parlement est considéré comme l'œil, l'oreille et la voix du peuple dont il assure la représentation. Cette institution détient le monopole de contrôle sur les deniers publics. Pour mieux l'exercer, le Parlement fera bien de voter des lois instituant, d'une part, la budgétisation axée sur les résultats et la performance des institutions publiques et, d'autre part, autorisant la CS/CCA à réaliser un audit de performance à côté de son audit traditionnel de conformité et de régularité.

Il sied bien d'indiquer que la CS/CCA ne pourra parvenir à remplir effectivement ces nouvelles attributions – voire celles qu'elle exerce aujourd'hui – que si le pouvoir législatif fait d'elle, de manière directe ou indirecte, son instrument légal et régulier de contrôle des finances publiques en lui allouant les ressources nécessaires suffisantes.

Par ailleurs, nous sommes convenus que de telles modernisations ne s'opérationnalisent pas aussi facilement qu'on puisse le faire croire ou l'imaginer ; car elles feront surgir la nécessité d'opérer de vraies réformes dans l'administration publique et, par là, mettront en jeu pas mal d'intérêts divergents, ce qui laisse déjà présager que la confrontation entre les acteurs politiques sera de taille.

Tout compte fait, le passage du contrôle de conformité et de régularité à celui de gestion – du budget de moyens au budget-programme – assure une meilleure gouvernance des institutions publiques. De telles transformations assureront la rationalisation des dépenses de l'administration publique et donc la rendront performante. A l'évidence, plusieurs avantages de ces transformations peuvent bien être recensés, au nombre desquels, nous pouvons citer :

- Renforcement du principe de responsabilité pour tous les acteurs impliqués dans la gestion publique ; -
- Possibilité d'améliorer la qualité des politiques publiques et d'assurer l'efficacité de leur exécution au bénéfice des publics cibles ;
- Les maigres ressources de l'État seront allouées à des choix politiques clairs, associés à des objectifs précis et des indicateurs de résultats facilitant l'évaluation ;
- Garantie d'une meilleure qualité de service aux usagers et de l'optimisation de l'argent des contribuables ;
- Faculté de tempérer le niveau de corruption dans la passation des marchés publics ;

En somme, l'apport de tous les secteurs de la vie nationale est requis pour dorénavant faire de l'efficacité et de l'efficience les fondements d'un développement durable en Haïti.

Gétho OXEUS

Professeur à l'UEH

gethoxo@yahoo.fr