

AVIS DE LA COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF (CSC/CA) SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'EXERCICE FISCAL 2014-2015 QUE L'EXÉCUTIF A SOUMIS AU PARLEMENT

I- CADRE LEGAL

L'avis de conformité de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif tire son fondement des dispositions Constitutionnelles et légales régissant les finances publiques haïtiennes et encadrant le fonctionnement de l'Administration publique nationale notamment des articles 217,218,222,223 et 227 faisant respectivement référence à la loi cadre des finances, à la manière d'organiser les Finances de la République et de l'obligation d'adopter une loi avant d'établir tout impôt; des articles 7 , 8 , 11 , 13 , 15 , 20 ,29 et 42 du décret du 16 février 2005 traitant respectivement des ressources (quote-part de l'Etat dans les bénéfices des Entreprises Publiques et Organismes Autonomes), des remboursements d'emprunt, des phases d'élaboration du budget et de ses différentes parties, de l'obligation qui est faite d'adopter une loi préalablement à la création des ressources de l'Etat et de l'interdiction de compensation entre recettes et dépenses ,de l'article 51 de l'Arrêté du 16 février 2005 portant Règlement Général de la Comptabilité publique qualifiant de concussionnaire tout agent qui aurait réclamé des contributions non exigées par une loi ,du décret du 17 mai 2005 sur l'organisation de l'Administration Centrale de l'Etat et enfin du 17 mai 2005 sur le Statut général de la fonction publique.

Alors que le calendrier déterminant les phases de l'élaboration, du vote et de la publication de la Loi de Finances, fixe les 1^{er} et 15 juin, respectivement, comme dates de transmission dudit projet à la CSCCA et d'émission de l'avis de cette dernière, il devient une coutume que le Ministère de l'Économie et des Finances ne transmette le document pour avis que tout juste avant son dépôt au Parlement ou après.

Il est donc permis de s'interroger sur le devenir d'un projet de budget déposé au Parlement sans l'avis de conformité de la cour qui, ultérieurement émis, se révélerait défavorable.

II- MÉTHODOLOGIE UTILISÉE.

Dans l'attente de se doter des outils qui lui permettront d'analyser d'autres aspects des Lois de Finances, la CSC/CA a confronté le projet de loi de finances à la Constitution et aux lois en vigueur. Le respect de certains principes de gestion est évalué ainsi que le cadre dans lequel, une fois votée, la Loi de Finances sera mise en exécution. Des commentaires sont produits sur des dispositions du projet de loi qui paraissent comporter des difficultés

III- OBSERVATIONS DE LA COUR.-

La Cour produit les observations qui suivent sur le Projet de Loi de Finances et le cadre de gestion budgétaire dans lequel il s'inscrit:

3.1).- EFFORT APPRÉCIABLE.-

Un effort appréciable est consacré à l'amélioration de la présentation du document :

- a) Qualité des graphiques ;
- b) Informations générales sur le personnel de l'Administration ;
- c) Tentative d'assignation d'objectifs aux entités.

3.2).-MANQUE DE CLARTÉ.-

Il y a un manque de clarté :

- a) le document ne permet pas de faire le lien entre priorités, objectifs et allocations budgétaires ;
- b) Les informations, non plus, ne permettent pas de cerner l'action de l'État à travers le territoire national.

3.3).-MANQUE DE TRANSPARENCE.-

Une Absence de transparence se fait sentir tant dans le projet que dans le cadre de gestion budgétaire :

Pas d'explications sur l'absence de participation des entreprises publiques aux ressources à mobiliser;

- a) Absence non expliquée de budgets annexes et d'information sur l'apport des Organismes Autonomes au Trésor Public;
- b) Pas d'information sur la valeur transactionnelle des produits reçus dans le cadre de l'accord Petro Caribe ;
- c) Pas d'information sur les transformations ou créations d'emplois justifiant la fluctuation de la masse salariale ;
- d) Introduction de dispositions spécifiques (Compte Unique du Trésor) qu'il serait plus indiqué de justifier et d'analyser dans un cadre séparé ;
- e) Possibilité de transactions hors budget ;
- f) Évocation de dispositions spéciales sans préciser les instances habilitées à les adopter, leur cadre et leur forme.

3.4).- DÉPENSES DE « RÉPARATION ET ENTRETIEN ».-

La cour pense que les dépenses de « Réparation et Entretien », sont mal adressées:

- a) D'un côté on investit, de l'autre, aucun souci n'est accordé aux biens, infrastructures nécessitant des interventions ;
- b) Il n'y a un manque d'information sur les activités du Fonds d'Entretien Routier (FER).

3.5).- MANQUE DE PRÉVISIBILITÉ.-

La Cour note aussi dans le document du Projet de Loi de finances de l'Exercice 2014-2015 un manque de Prévisibilité, au niveau de l'exécution de certains programmes.

Ces observations liminaires sont davantage développées à travers les considérations produites ci-après. En conséquence, la cour formule certaines recommandations avec la conviction qu'elles pourront consolider les bases de la gestion budgétaire dans l'immédiat et, à moyen terme, instituer ce système de gestion des Finances Publiques susceptible de soutenir une bonne performance et de pérenniser le processus de développement.

IV- LOI DE FINANCES AU REGARD DU RAPPORT SUR LA SITUATION FINANCIERE ET L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

La Constitution stipule en son article 204 que : « La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif fait parvenir chaque année au Corps Législatif dans les trente (30) jours qui suivent l'ouverture de la première Session Législative, un rapport complet sur la situation financière du pays et sur l'efficacité des dépenses publiques ». La pleine satisfaction de cette exigence suppose que le système puisse fournir des informations dans le format approprié. Il a été donné de constater que certains objectifs ont été fixés aux entités dans le projet de Loi de Finances. L'on ne cessera de dire que c'est une très bonne initiative qu'il convient de développer. Toutefois, ces dits objectifs sont trop vagues (pas de délai, pas de liens établis entre eux et l'exécution du budget, pas de critères de performance) pour aider dans un contrôle de gestion qui permettrait l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques.

4.1 DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

Les lois de Finances « comportent des dispositions en vue de permettre l'information du Parlement et de faciliter son contrôle de la gestion des finances publiques, de fixer les responsabilités des ordonnateurs et agents de la fonction publique dans cette gestion » précise le décret du 16 février 2005 en son article 2. L'information de base (relation entre ressources mobilisées et résultats escomptés, impact attendu à travers le territoire, besoins à satisfaire) qui devrait figurer dans la Loi de Finances n'est pas perceptible. L'objectif est de mobiliser des ressources en vue d'offrir des biens et services à la communauté.

Cependant, il n'est fait nulle part allusion aux dispositions arrêtées en vue de rendre possible et effective la production de ces biens et services. Pas plus que ne sont définis les critères d'appréciation des résultats attendus. Que va faire l'Administration pour produire ces biens et services ? En quelle quantité, à quelles normes de qualité répondront-ils ? Choisir l'Éducation comme priorité est très louable et a une grande portée stratégique.

Cependant, Il est impossible de déceler à travers la gestion budgétaire ce qui est réellement réalisé dans le secteur, dans la mesure où les résultats poursuivis ne sont pas identifiés et les standards, si standards il y a, ne sont pas annoncés. Quelles sont les capacités d'accueil des facilités consacrées à l'enseignement classique au moment de l'adoption du budget ? De combien seront-elles augmentées en fin d'exercice fiscal ? Quel est le nombre additionnel de scolarisés pourront-elles recevoir si le standard est de X élèves par classe de tel niveau ?

De quels types d'écoles va-t-on doter une contrée répondant à des caractéristiques données ? Quel est leur coût moyen de fonctionnement ?

De même pour la santé, l'on devrait catégoriser différents paliers de services où les soins sanitaires sont dispensés, évaluer les moyens requis pour les rendre opérationnels, déterminer leur adéquation avec la communauté cible. Si l'on doit fournir une information faut-il bien s'assurer qu'elle puisse être comprise.

Le patrimoine des services publics ne fait pas l'objet d'un suivi. Les rares services publics qui prétendent disposer d'un inventaire n'ont en fait qu'une liste de biens faisant abstraction totale de la notion de valeur. Un contrôle de gestion n'est pas et ne peut pas être exercé.

4.2 DE LA TRANSPARENCE

Pour que l'information fournie par la Loi de Finances soit fiable, il faut favoriser la transparence autour de la gestion des finances publiques, écarter les biais que représentent les transactions hors budget.

Alors qu'il est stipulé à l'article premier du projet de loi de finances que : « Toutes les ressources de l'État sont de droit des ressources budgétaires même dans le cas où elles n'auraient pas été prévues dans le Budget Général. Ces ressources doivent être établies par des lois, conventions, décisions de justice ou toutes autres prescriptions validées par les Autorités compétentes. Sauf dérogation légale, elles sont versées au compte "Trésor Public ».

Dans divers secteurs tels ceux de l'éducation, de la santé, de la sécurité publique, de la justice, de l'état civil, certains services ne sont fournis que contre une rétribution qui n'est prévue nulle part dans les textes de lois : Frais payés dans les lycées, facultés, hôpitaux et centres de Santé, paiement pour le traitement en urgence d'une demande de passeport, d'un document d'état civil, frais pour porter plainte à la PNH ou pour remplir une formalité liée à la propriété d'un véhicule, frais payés dans les tribunaux ou dans les bureaux des juges de paix.

Il en est de même des rentrées des missions diplomatiques et consulaires qui représentent des recettes budgétaires tout comme celles réalisées sur le sol national et donc, assujetties aux mêmes principes. Il est fort possible que quelques unes de ces rémunérations soient justifiées.

Toutefois, quand elles sont traitées sans barème établi par une instance compétente et en dehors de toute disposition légale, le contribuable n'est pas préservé contre d'éventuels abus, de même que des ressources réputées publiques ne sont pas protégées.

La part n'est pas faite entre flexibilité et contraintes du vote.

Le risque de dérives augmente considérablement avec le vote du budget par entité. Dans l'attente de l'adoption de lois d'application de la disposition constitutionnelle qui va dans ce sens, n'y-a-t-il pas lieu de fixer dans la Loi de Finances les conditions d'amendement de la répartition des enveloppes des entités ?

Si l'on se réfère aux articles 2 et 20 du Décret sur la Préparation et l'Exécution des Lois de Finances, on a la perception que des détails devraient être fournis sur l'évolution de la masse salariale qui sera induite puisque, comme le dit si bien l'exposé des motifs du projet de loi, la hausse des dépenses courantes est expliquée par la valorisation des salaires

résultant de la mise en place d'une nouvelle grille des salaires. Il y a tout un luxe d'informations sur le personnel de l'Administration dans le projet de loi, sauf en ce qui concerne les salaires par poste ou fonction. Si ces informations doivent avoir un caractère secret, il va falloir consacrer le fait. La disposition du projet de loi de transmettre cette information au Corps Législatif en cours d'exécution ne saurait faire abstraction de l'obligation de la fournir en ce moment précis. Quels nouveaux emplois, quel pourcentage d'augmentation des salaires par fonction, quelles promotions expliquent la hausse ?

L'article 31 du Décret du 16 février 2005 stipule que « Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement feront l'objet de budgets annexes. Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances ». Le fait qu'aucun budget annexe ne soit présenté fait penser qu'il n'y a pas de ces services opérant à l'heure actuelle ou bien qu'il a été décidé de supprimer les budgets annexes de la présentation. Des explications devraient être fournies par l'Exécutif à ce sujet.

L'obligation légale qui fait de toute ressource publique une recette budgétaire exigerait de faire figurer une part des profits des organismes autonomes dans le budget. L'apport des entreprises publiques étant égal à zéro, des explications sur la santé financière de ces entreprises de même que sur la situation des participations financières de l'État dans des entreprises ne seraient pas superflues.

Le Venezuela prête à l'Etat Haïtien une partie des revenus résultant de la vente des produits pétroliers livrés au pays. Ce type de transaction n'étant pas courant dans les annales des finances publiques haïtiennes, les procédures régulant sa réalisation, si procédures il y a, ne sont pas connues même par des instances qui devraient jouer un rôle dans le processus. Comment cette différence entre prix d'acquisition, prix de revient et prix de vente est prise en compte dans la Loi de Finances ? Quel est le contrôle qui détermine la nature du solde de la transaction (subvention ou profit) ? est-ce-que la réalisation de la transaction, telle validation de contrats, est invariablement assujettie aux lois et règlements en vigueur ? Ce sont la autant de questions qui méritent d'être éclaircies

Le Fonds National de l'Éducation a été institué en dehors des normes prônées par la Constitution et les lois en vigueur. Cependant les prélèvements devant alimenter ce fonds continuent de se faire et sont, de fait, des ressources publiques. Écarter ces rentrées de la Loi de Finances ne résout pas le problème.

4.3 DE LA PRÉVISIBILITÉ.-

Afin de favoriser la prévisibilité dans l'exécution de la Loi de Finances, un plan de trésorerie fixant les plafonds de crédits en fonction du niveau de réalisation des prévisions devrait être vulgarisé. La décision d'utilisation des crédits ne peut être laissée à la seule discrétion des autorités politiques.

Plus d'effort devrait être dorénavant consacré à l'évaluation des résultats et des impacts des choix budgétaires

4.4 DES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET DE RÉPARATION.-

Une importance appréciable est accordée aux investissements, ce qui est tout à l'honneur du pouvoir exécutif. Toutefois si l'on construit sans prendre soin de préserver les acquis, l'on risque de ne jamais prospérer. Des explications devraient être fournies sur le traitement réservé à la tâche entretien et réparation dans la Loi de Finances afin d'éviter par exemple que les feux de signalisation tombés en panne attendent réparation jusqu'à devenir hors d'usage, des routes en piteux état attendent de se retrouver totalement impraticables alors que d'autres feux de signalisation sont installés, d'autres routes sont construites. La performance du Fonds d'Entretien Routier devrait être évaluée et débattue.

V- DES REMARQUES ADDITIONNELLES DE LA COUR SUR DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES EXERC. 2014-2015.-

En résumé, certains articles présentent des imperfections qui pourraient prêter à confusion dans leur application ou même les mettre en conflit avec les législations en vigueur. Il s'agit :

Des articles 4, 5, 6, 7, 8, et 9

La Cour reprend cette année encore la quasi-totalité de ses remarques eu égard à la manière dont le projet de loi de finances est présentée. Par de simples mentions, l'Exécutif propose des modifications majeures dans des textes de lois à caractère fiscal. Il serait plus indigne de présenter ces nouvelles dispositions dans des textes distincts.

Ces articles traitant des dispositions fiscales, sont d'une opacité particulière due soit à leur formulation, soit au fait qu'ils présentent une information tronquée.-(voir modifications : de la loi du 20 août 1996 relative aux contributions au fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales CFGDCT ; du 1er paragraphe de l'article 2 de la loi du 23 octobre 2002 modifiant le décret du 31 mars 1980/ taxe de communication ; de l'article 11 du décret du 29 septembre 2005 modifiant celui du 8 septembre 1987 relatif à la carte d'immatriculation fiscale, ainsi que les modifications tarifaires relatives au coût des produits pétroliers).

De l'article 18.- La Cour se demande s'il ne serait plus approprié de porter les dépenses financées à partir des dons qui sont des crédits évaluatifs dans un état annexé à la Loi de Finances comme prescrit dans le Décret sur la préparation et l'exécution des lois de finances en ses articles 41/ 42?

De l'article 20.- « Les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés que pour les objets pour lesquels ils ont été votés, sauf dispositions contraires »

La Cour suggère de reformuler ledit article pour plus de clarté. En effet, évoquer des dispositions spéciales sans préciser les instances habilitées à les prendre, leur cadre et leur forme est de nature à créer un vide trop éloquent en l'espèce.

De l'article 42.- La Cour estime qu'il serait plus indiqué de justifier et d'analyser dans un cadre séparé les dispositions spécifiques relatives au Compte Unique du Trésor (CUT).

De l'article 45.- La Cour suggère la reformulation du dit article qui laisse trop de vide. Le principe : « pas de peine sans loi » veut également que le législateur en adoptant une loi prévoit les sanctions à appliquer en cas de non-respect des dispositions de ladite loi ou dudit règlement.

Elle reproduit à toutes fins utiles les dispositions de l'article susmentionné. « Les engagements pris au-delà des crédits budgétaires fixés par la présente loi, les engagements contraires aux lois et règlements en vigueur n'obligent point l'Etat Haïtien. Toute personne physique ou morale qui aura contracté de tels engagements sera réputée pécuniairement responsable, sans préjudice des poursuites pénales ou civiles qui pourraient être appliquées contre elle. La CSC/CA prendra les mesures nécessaires en vue d'appliquer cette disposition »

Pour que cette disposition puisse produire son plein et entier effet, des lois d'application édictant les mesures à prendre par la Cour doivent suivre immédiatement le vote du budget.

De l'article 47.- Cet article veut-il insinuer que l'avis de la Cour n'est plus obligatoire pour les autres contrats ?

La cour suggère sa reformulation à la lumière des prescrits constitutionnels.

De l'article 57.- Compte des aléas auxquels peuvent être soumis des représentants de l'Etat haïtien au cours de leurs voyages officiels en terre étrangère, la Cour suggère l'assouplissement des dispositions de cet article.

Des articles 65 et 68.- Compte tenu de ses attributions constitutionnelles, la Cour estime qu'elle doit être l'un des destinataires des rapports visés par ces articles. En conséquence, elle suggère leur reformulation.

VI. ENONCE D'OPINION ET RECOMMANDATIONS.-

OPINION DE LA COUR.-

Il est étonnant qu'un niveau d'harmonisation acceptable ne soit encore trouvé entre la Loi de Finances et les autres textes à caractère légal qui constituent le cadre de référence de son élaboration et de son exécution ; l'on peut retenir, essentiellement, la Constitution et le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances.

Le constat est que le système n'est pas en mesure de produire, dans l'immédiat, un budget qui puisse traduire les politiques publiques adéquates au besoin d'avancement de la nation haïtienne. Toutefois, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administration n'a pas relevé d'accroc caractérisé à la Constitution dans le Projet de Loi de Finances.

En conséquence, elle recommande que le Parlement accepte son dépôt sous réserve de certaines exigences au Ministère de l'Économie et des Finances afin de faciliter son analyse.

DANS L'IMMÉDIAT, IL FAUT :

1. revoir le tableau DÉTAILS DES VOIES ET MOYENS DU BUDGET GÉNÉRAL de la page 39 du document pour cause d'anomalies ;
2. Présenter les données sur les salaires pouvant éclairer le jugement des parlementaires sur l'évolution des « Dépenses de Personnel » (Répartition des salaires par poste, fonction ; pourcentage d'augmentation par tranche de salaire) ;
3. présenter, en plus de la classification administrative, les crédits selon une classification fonctionnelle et une classification géographique afin de faciliter une meilleure vision de l'action de l'État.
4. donner des explications sur les budgets annexes et la participation des Organismes Autonomes à la constitution des ressources du budget ;
5. fournir des explications sur la situation financière des entreprises publiques et sur l'état des participations de l'État dans ces entreprises ;
6. garantir la mise en place de dispositions en vue de prévenir les transactions hors budget ;
7. fixer, au cours de l'exercice fiscal 2014-2015, des standards aux fins d'évaluer les postes du Budget qui seront pris en considération dès l'exercice 2015-2016 ;

8. promouvoir l'adoption et la vulgarisation d'un plan de gestion de trésorerie au début de l'exercice 2014-2015 ;

9. Coopération de l'Exécutif à la mise en place d'un système de contrôle à posteriori adéquat ;

10. responsabiliser et sensibiliser les agents de la fonction publique sur la mission de l'Administration qui est de produire des biens et services au bénéfice des citoyens et sur le fait que tout gestionnaire de fonds public est astreint à des résultats et à des redditions de comptes.

À MOYEN TERME :

Enfin, les autorités financières doivent prendre des dispositions pour la concrétisation, à moyen terme, du processus de mise en œuvre d'une gestion axée sur des résultats annoncée depuis déjà quelques années.