



**Cour supérieure des comptes
et du Contentieux administratif**



**DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL
DE LA COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES ET DU
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
ET
ORIENTATIONS DE RÉFORME**

août 2015



Réalisé avec le concours du PNUD

Le présent rapport, réalisé sur demande du Conseil de la CSCCA et appuyé par le projet État de droit du PNUD, avait pour objet initial de réaliser un diagnostic institutionnel et organisationnel de la CSCCA, assorti d'un plan de renforcement sur 10 ans des capacités stratégiques et opérationnelles de l'institution. Le champ d'intervention a toutefois été revu après les consultations initiales entre le Conseil de la CSCCA, le projet PNUD, la mission et les partenaires au développement intéressés par un partenariat avec la Cour. L'ensemble des parties sont ainsi convenues que la mission du PNUD circonscrirait ses travaux au seul diagnostic institutionnel assorti de propositions de voies d'amélioration, qui servirait de support à la formulation, lors d'une seconde phase, d'un plan stratégique ayant vocation à être appuyé par un autre partenaire au développement. Cette solution de compromis, souhaitée par le Conseil et contribuant à l'harmonisation des aides à la Cour a reçu un accueil favorable du PNUD.

La mission, initiée le 8 juin 2015 pour une durée de 2 mois, se composait de MM. Jean-Gerald AZOR (consultant national), Bernard JOLLY (consultant international, chef de mission) et Claude V. REGIS (consultant national).

La première semaine fut consacrée aux recherches et exploitation documentaires ainsi qu'à la définition et soumission de la méthodologie au groupe de contact de 3 conseillers que la Cour avait désignés pour assurer l'interface avec la mission; les deux semaines suivantes consistèrent en des rencontres individuelles avec les conseillers et le bureau de la Cour, qui permirent à la mission de recueillir leur perception sur les problèmes macro affectant l'institution et leur vision des réformes à entreprendre; la mission rencontra également individuellement les responsables des services substantifs et administratifs de la Cour. Les discussions étaient articulées sur le canevas suivant: mandat réel du service, organisation, effectifs, procédures de travail, équipement et principaux problèmes rencontrés dans l'exercice des missions. Ces rencontres permirent également de dresser l'organigramme et l'état des effectifs réels de chaque service. Le chef de mission rencontra également les représentants des partenaires techniques et financiers suivants: ambassade de France, délégation de l'Union européenne et, par téléphone, la Banque mondiale, qui ont tous exprimé l'intérêt qu'ils portaient à ce diagnostic.

La mission souhaite ici réitérer ses remerciements à l'ensemble de ces interlocuteurs, et notamment aux membres du Conseil de la Cour pour le temps qu'ils ont bien voulu lui consacrer et la qualité des informations communiquées.

TABLE DES MATIÈRES

RESUMÉ EXÉCUTIF	5
I. PRESENTATION DE LA COUR	15
II. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE LA COUR	16
1. CADRE INSTITUTIONNEL GENERAL.....	16
i. Le cadre juridique actuel est lacunaire	16
ii. L'indépendance de la Cour nécessite d'être confortée	16
iii. Le mandat dual est exécuté de façon déséquilibrée	18
iv. Certaines activités de nature administrative ne devraient pas être exercées par la Cour	19
v. L'organisation locale de la Cour n'est plus compatible avec le nouveau schéma de décentralisation	20
2. CADRE ORGANISATIONNEL GENERAL	22
i. L'organigramme, non défini, engendre des incohérences dans la structure hiérarchique	22
ii. Les effectifs sont pléthoriques et démotivés	23
iii. Les méthodes de travail ne sont pas formalisées	25
iv. Absence totale d'outils de gestion informatisée	28
v. La fonction de gestion des ressources humaines n'est que partiellement remplie	29
vi. La fonction d'archivage n'est pas convenablement assurée	32
vii. Le cadre de travail est inadéquat	33
viii. La fonction de communication n'est pas assurée	34
3. CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER.....	35
i. Le contrôle financier est inefficace	35
ii. La fonction d'auxiliaire du Parlement est imparfaitement exercée	45
4. CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE	46
i. Aperçu de la compétence de la Cour	46
ii. Le contrôle de juridicité n'est opéré ni par la CSCCA ni par le Conseil Constitutionnel	49
iii. Le contentieux des litiges entre l'administration et les administrés est marginal	50
iv. La compétence consultative n'est pas posée	50
v. Le droit processuel administratif n'est pas véritablement défini	51
vi. La fonction de juridiction administrative n'est pas incarnée dans l'organigramme de la Cour	51
III. ORIENTATIONS DE RÉFORME.....	53
ANNEXES.....	56
Annexe 1: Aperçu du système haïtien de finances publiques	57
Annexe 2: Extraits des termes de référence	60

LISTE DES ACRONYMES

AISCCUF	Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français
AOPSL	Agents opérationnels et personnel de soutien - logistique
ASEC	Assemblée de la section communale
C.	Constitution
CASEC	Conseil d'administration de la section communale
CAT	Cadres administratifs et techniques
CGD	Cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales
CNMP	Commission nationale des marchés publics
CSCCA	Cour supérieure des comptes et du Contentieux administratif
D.	Décret
D.2005	Décret du 23 novembre 2005 sur la CSCCA
DAC	Direction de l'apurement des comptes
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
L.	Loi
MOFCD	Modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale
OACE	Organisation de l'administration centrale de l'État
OFCM	Organisation et fonctionnement de la collectivité municipale
OFSM	Organisation et fonctionnement des sections municipales
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RSGFP	Révision du statut général de la Fonction publique
SYSCOMPT	Système de comptabilité
SYSDEP	Système de dépense

RESUMÉ EXÉCUTIF

La Cour des comptes, antérieurement chambre des comptes, est l'une des institutions les plus anciennes de la République d'Haïti, créée en 1823 et investie dès 1824 de la fonction de contrôle a priori de la dépense publique. Sa compétence fut ultérieurement étendue à l'apurement des comptes des comptables publics, au contrôle de gestion publique, à la certification des comptes de l'État et à l'évaluation des politiques publiques. Son mandat fut élargi au contentieux administratif par un décret de 1983 et la nouvelle Cour des comptes et du contentieux administratif fut érigée en institution indépendante par la Constitution de 1987. Elle est actuellement principalement régie par un décret du 23 novembre 2005 et accessoirement par le décret de 1983. La Cour s'assimile à une juridiction administrative à compétence générale (lorsqu'elle connaît du contentieux administratif) ou spéciale (lorsqu'elle apure les comptes) et présente pour originalité de voir ses formations de jugement composées de conseillers, magistrats non professionnels, investis de la qualité de juge administratif ou des comptes durant leur mandat de 10 ans. Elle s'assimile également à une structure d'expertise financière équidistante du Gouvernement et du Parlement, assistant ce dernier dans le contrôle de l'exécution des lois de finances par la production de rapports éclairant l'adoption de la loi de règlement: rapports de vérification sur la loi de règlement et états financiers/comptes généraux de l'administration centrale. Ses effectifs sont actuellement de 830 fonctionnaires (y inclus les conseillers), 39 consultants et 41 contractuels, répartis au plan central en 5 directions, 3 coordinations, 7 services et 3 unités ainsi qu'en 9 bureaux départementaux. Son budget annuel pour l'exercice 2014-2015 est de l'ordre de 640 millions de gourdes.

Les trois décennies passées furent caractérisées par l'effacement de la Cour qui n'a pu ou voulu exercer ses compétences statutaires, à l'exception du contrôle a priori qui n'est plus au cœur de son mandat. L'apurement systématique des comptes n'a pas été opéré, hormis le cas particulier de l'examen des comptes de candidats à des mandats électifs, le contrôle de gestion fut inexistant, la production de jugements administratifs dérisoire, alimentant ainsi parmi la population le sentiment d'impunité de l'administration. La gestion approximative des Conseils précédents, le clientélisme des recrutements à l'origine de l'hypertrophie actuelle des effectifs, l'absence complète de mises en débet alors même que l'État est perçu comme perméable à la corruption, ont progressivement jeté le discrédit sur une institution qui, comme le dit fort justement son nouveau Président, "a jusqu'alors tout fait sauf juger les comptes". Le dernier rapport d'évaluation PEFA, publié en 2011, classe l'institution en D⁺¹, du fait des retards dans la présentation au Parlement des rapports de vérification de la loi de règlement et de l'absence de suivi par les pouvoirs publics de ses recommandations.

Une avancée significative est toutefois intervenue avec la désignation en août 2013, selon une procédure transparente et compétitive, d'un nouveau Conseil, traduisant la volonté politique au plus haut niveau de revitaliser cette institution en privilégiant le mérite dans la désignation de ses membres. Le volontarisme et la compétence de la nouvelle équipe, sa détermination à affirmer son indépendance vis à vis des pouvoirs publics, traduite notamment par sa gestion responsable du cas des effectifs surnuméraires recrutés par le précédent Conseil, sa contestation de la légalité de la procédure de désignation du nouveau directeur général, le lancement de certaines activités préparatoires à la réforme de l'institution et, enfin, le traitement jugé satisfaisant de quelque 1,000 dossiers de jugement des comptes constituent autant de signes prometteurs que la Cour est en voie de revenir sur les rails.

Le problème essentiel de la nouvelle équipe est de gérer la double mutation qu'impose d'une part le basculement du contrôle a priori au contrôle a posteriori opéré par le décret de 2005 et, d'autre part, le rééquilibrage de son mandat au profit de la fonction de juridiction administrative non véritablement exercée jusqu'alors, l'exercice effectif par la Cour de ces 2 missions étant un pré requis absolu à l'amélioration de la gestion publique et à l'affermissement de l'État de droit en Haïti.

Les carences essentielles observées par la mission, d'ordre juridique, institutionnel, organisationnel ou relatifs aux ressources humaines ont trait à la fois à l'organisation générale de la Cour et à son organisation spécifique pour exercer ses fonctions de contrôle financier et de contentieux administratif.

¹ La notation s'opère sur une échelle s'étendant de A à D

CADRE INSTITUTIONNEL GENERAL

Le cadre juridique actuel est lacunaire

L'assise juridique de la Cour est fragilisée par les carences du décret de 2005, dont l'absence de dispositions procédurales encadrant le déroulement des instances financières et administratives, l'inadaptation des dispositions procédurales du décret de 1983 aux nouvelles contraintes issues de la réforme de la comptabilité publique intervenue en 2005, l'absence de mesures d'application du décret de 2005 notamment en ce qui concerne les statuts des magistrats et de certains personnels substantifs de la Cour. Une avancée importante est toutefois intervenue avec la préparation par l'actuel Conseil d'un projet de règlements intérieurs qui, sans créer de droits nouveaux, codifie² l'organisation, le droit processuel et le statut des personnels de la CSCCA. Ce texte, robuste et parfaitement élaboré aux plans technique et juridique, palliera provisoirement les problèmes ci-dessus, en l'attente de l'adoption de la loi organique sur le CSCCA qui donnera à l'institution la pleine assise juridique qui lui fait défaut actuellement.

Recommandation de la mission	
✓	Finalisation du projet de loi organique réformant la Cour.
✓	Rédaction des règlements fixant les statuts des magistrats et de certains personnels de la Cour
✓	Finalisation du règlement intérieur

L'indépendance de la Cour nécessite d'être confortée

L'indépendance de la Cour, constitutionnellement affirmée par son inscription au Titre VI de la loi fondamentale et organisée par le principe d'inamovibilité de ses conseillers durant leur mandat de 10 ans, la reconnaissance de l'autonomie financière et de la faculté d'auto saisine, répond aux critères fixés en la matière par L'INTOSAI. L'examen de la pratique amène toutefois à nuancer cet avis. La Cour, certes indépendante n'est pas juridiquement souveraine, ses arrêts relevant de la Cour de Cassation par la voie du recours éponyme. L'aménagement du "Bureau tournant", aujourd'hui élu par les conseillers pour une durée d'un an renouvelable une fois a pour inconvénient majeur de ne pas donner à l'organe exécutif de la Cour le temps voulu pour influencer valablement sur l'organisation, le fonctionnement et les orientations de l'institution. L'évocation de ces biais doit être toutefois tempérée par la constatation des manifestations d'indépendance de la nouvelle équipe, évoquées au par.3 du présent résumé exécutif.

Recommandation de la mission	
✓	Établissement de la Cour en ordre juridictionnel souverain (prévu par le projet de loi organique)
✓	Aménagement à 5 ans de la périodicité du Bureau tournant
✓	Abandon de l'externalisation de la fonction d'auditeur. Création au sein de la Cour d'un corps d'auditeurs
✓	Création par le projet de loi organique du poste de directeur exécutif ou de secrétaire général

Le mandat dual est exécuté de façon déséquilibrée

La Cour n'est jusqu'alors pas parvenue à équilibrer les deux pouvoirs juridictionnels dont elle est investie depuis 1983, l'hypertrophie de la fonction de contrôle financier ayant empêché la fonction de contentieux administratif de se développer. Cet état de fait procède d'une multiplicité de raisons dont la difficulté d'aménager au sein d'une même institution deux fonctions juridictionnelles distinctes portant sur des matières ayant finalement peu de choses en commun ainsi que de l'absence de spécialisation des conseillers en corps distincts, de dispositions processuelles différenciées, de services substantifs d'appui individualisés. De fait, la Cour reste aujourd'hui perçue comme étant essentiellement une justice des comptes.

Recommandation de la mission	
✓	Établissement par la loi organique d'une distinction organique stricte entre la juridiction administrative et la juridiction financière
✓	Révision constitutionnelle et introduction dans la loi organique du principe de 2 corps distincts de conseillers / doublement du nombre des conseillers
✓	Programme de communication institutionnelle informant les justiciables sur le double mandat

² sur base de l'ensemble des textes actuellement applicables à la Cour

Certaines activités de nature administrative ne devraient pas être exercées par la Cour

La Cour exerce actuellement plusieurs attributions administratives qui, au mieux, mobilisent des ressources pour une activité sans réel rapport avec son mandat ou, au pire, suscitent un risque élevé de conflit d'intérêt. Il en va ainsi des fonctions de déclassement des équipements de l'État et de production d'avis techniques sur tous les projets de contrats, accords et conventions auxquels l'Etat est partie.

Recommandation de la mission	
✓	Révision constitutionnelle retirant du mandat de la cour la fonction d'études des contrats
✓	Abandon, dans le projet de loi organique, de la fonction de déclassement des équipements de l'Etat

L'organisation locale de la Cour n'est plus compatible avec le nouveau schéma de décentralisation

Le processus de décentralisation, initié par les décrets de 2006, affirmant le principe de libre administration locale et affranchissant les collectivités territoriales du contrôle préalable, va rapidement rendre caduc le dispositif local actuel de la Cour composé de 9 bureaux départementaux pour la plupart peu ou non fonctionnels et cantonnés dans le seul contrôle budgétaire et d'engagement des dépenses des collectivités. Le défi qui se pose aujourd'hui à la Cour est d'organiser la double mutation de ses démembrements qui vont passer du contrôle à priori au contrôle a posteriori et du statut de service déconcentré à celui de juridiction administrative et financière locale. Ceci nécessitera la mise en place d'un cadre juridique et procédural approprié, la création d'un corps de magistrats départementaux des comptes ainsi que l'organisation du reversement des bureaux départementaux au sein des nouveaux tribunaux. Le cadre défini par le décret de 2005 est totalement inapproprié à cet exercice.

Recommandation de la mission	
✓	Détermination par la loi organique des compétences, de l'organisation et du droit processuel des tribunaux administratifs et financiers, incluant aménagement des voies d'appel
✓	Alignement de la durée du mandat des magistrats des tribunaux administratifs et financiers sur celle des magistrats des tribunaux de première instance

La fonction de juridiction administrative n'est pas incarnée dans l'organigramme de la Cour

Les difficultés des Conseils à équilibrer le mandat dual, évoquées plus haut, s'illustrent par le fait qu'aucune structure de la Cour n'est dédiée au contentieux administratif. Il en résulte que les conseillers ne bénéficient d'aucun concours (i.e. recherche doctrinale, légale ou jurisprudentielle; opinions juridiques) dans la gestion des cas qui leur sont soumis, alors même que seulement une minorité d'entre eux sont spécialistes de droit administratif.

Recommandation de la mission	
✓	Mise en place, en un premier temps d'une structure substantive légère dédiée à la gestion du contentieux administratif
✓	Affectation et formation intensive des personnels de la structure

CADRE ORGANISATIONNEL GENERAL

L'organigramme, non défini, engendre des incohérences dans la structure hiérarchique

La mission a sollicité de tous les responsables d'unités rencontrés l'organigramme de leur unité, qu'ils n'ont pas été en mesure de partager. L'absence d'organigramme dans une institution est un signe que la structure en place ne relève pas de choix fondamentaux ; elle est généralement une entrave au bon fonctionnement des unités et de toute l'organisation. Un organigramme est souvent un excellent outil pour diagnostiquer les anomalies et permettre ainsi de rectifier les incohérences de la structure.

La mission s'est d'ailleurs systématiquement attachée, lors des entrevues avec les chefs de direction et de service, à définir conjointement avec eux les organigrammes réels. Cet exercice a permis d'identifier plusieurs carences communes à l'ensemble des services, tels l'absence généralisée de division fonctionnelle du travail, l'incertitude sur

la ligne hiérarchique, l'absence de définition des postes ou fonctions. Il a été par ailleurs observé que des services dépendent directement du Conseil au lieu de relever d'unités parmi les directions techniques.

Cette situation d'incohérence dans les structures touche quasiment toutes les unités qu'elle soit de type administrative, logistique ou fonctionnelle. Si cette situation impacte négativement les unités administratives, elle a potentiellement des conséquences plus difficilement acceptables au niveau des unités opérationnelles techniques comme la direction de l'apurement des comptes, la direction des recettes, ou encore la direction de contrôle.

Recommandation de la mission	
✓	Déterminer la meilleure structure pour la Cour, eu égard aux provisions de sa "loi organique" et de la stratégie adoptée par le conseil ;
✓	Tracer l'organigramme de la Cour et les organigrammes détaillés des Unités importantes dans la hiérarchie ;
✓	Tenir compte de la triple logique, fonction à accomplir, clientèle à servir et territoire à desservir ;

Les effectifs sont pléthoriques et démotivés

L'effectif de la Cour est caractérisé par son caractère excessif. Bien qu'à l'intronisation du nouveau Conseil, il y avait environ 1120 employés des deux catégories statutaires et contractuels, le conseil a pu ramener l'effectif à 830 employés, et moins d'une centaine de consultants et contractuels ; ce qui, de l'avis général, est encore trop élevé. Sans que cela déjà n'ait fait l'objet d'une étude spécifique, d'aucun pense que l'effectif optimal de la Cour serait de 350 employés. Dans la mesure du possible, des initiatives diverses comme le non-renouvellement des contractuels non indispensables, la retraite, les mesures disciplinaires pourraient être envisagées pour baisser substantiellement l'effectif. Les ressources humaines ne répondent pas en l'état aux besoins de la Cour en termes de motivation et de formation.

Toutefois, le surnombre des effectifs ne devrait pas occulter deux autres importunités de taille, l'inadéquation du personnel en termes de formation, de qualification et de compétences et, la non-intégration du personnel dans les processus de travail par les chefs d'unités. L'inadéquation s'explique surtout par le caractère inverse de la pyramide des compétences, dans la mesure où il est estimé que le petit personnel représente 52% des effectifs, les cadres administratif, 22%, le personnel technique 25% et enfin les experts 1% des effectifs. Cette pyramide des compétences est à l'opposé de ce qui est recommandé par l'INTOSAI.

Du fait que les effectifs sont trop nombreux, et que les espaces des unités sont encombrés, les matériels et équipements de travail informatiques manquants, les processus mal définis, certains membres du personnel inaptes, par manque de volonté de la part des responsables d'unité, ils ne font pas l'effort d'intégrer tout leur personnel dans les processus, préférant compter sur un noyau et négligent ainsi d'encourager l'apprentissage de tout le personnel travaillant dans l'unité.

Recommandation de la mission	
✓	Cesser toute embauche complaisante, ne correspondant pas à un besoin réel, précis et non récupérable à l'intérieur ;
✓	Utiliser une batterie de mécanisme de diminution du personnel comme, la mise à pied pour indiscipline ou absence induite, le départ à la retraite, le départ volontaire, la non reconduction des contractuels, la mise à disposition à d'autres institutions des employés non essentiels ;
✓	Embaucher graduellement sur concours des cadres compétents pour rééquilibrer progressivement la pyramide des compétences ;
✓	Rétablir progressivement le rapport des effectifs en faveur du nombre des cadres productifs sur les cadres administratifs et logistiques ;

Les méthodes de travail ne sont pas formalisées

Le terme formalisation recouvre de nombreuses expressions et désigne à la fois la formalisation proprement dite, la spécialisation des tâches, la standardisation, la planification des programmes de formation, ou encore la coordination. L'importance de la formalisation pour une institution comme la Cour a porté la mission à s'intéresser à l'existence de textes officiels écrits sur les règlements internes, les codes d'éthique, les descriptions de poste, les procédures, des plans de formation et autres mécanismes de coordination couramment utilisés.

La Cour est en train de finaliser un document de règlements intérieurs, entamé, espéré et attendu depuis de nombreuses années. Lorsqu'on connaît l'importance des règlements intérieurs pour le fonctionnement harmonieux des institutions, on peut imaginer que la Cour a beaucoup pâti de l'absence de ce guide indispensable pour fixer les règles communes de comportement, d'engagement dans l'intérêt de l'institution et de respect réciproque des différents paliers de la hiérarchie. A la lecture de ce projets de règlements intérieurs, on a une première impression que ce document semble faire une grande place aux préoccupations d'ordre organisationnel de la Cour, que sont censés régler un arrêté d'application, reléguant ainsi à la portion congrue le cadre de gestion des ressources humaines et des relations de travail interne à la Cour. Toutefois, il faut reconnaître que l'option d'introduire une palette d'orientations organisationnelles dans les règlements internes peut permettre temporairement d'implanter la structure organisationnelle souhaitée, en attendant qu'elle soit entérinée par la loi organique à venir de la Cour. Les règlements intérieurs nécessiteraient ainsi postérieurement un rééquilibrage en faveur des rapports humains au sein de la Cour.

Un code d'éthique est également en voie avancée de préparation. Ce document dont la mission a eu copie, qui a vocation à s'adresser aux Conseillers et aux membres du Personnel de la Cour, et notamment aux unités techniques et juridictionnelles en charge de l'analyse des comptes financiers et des préparatifs nécessaires aux jugements, aura à combler un grand vide et participera du renforcement de l'image de la Cour et de la confiance que le citoyen pourra placer justement en elle, dans la mesure où son application trouve son plein et entier effet.

La mission s'est préoccupée de recueillir auprès de toutes les responsables d'unités rencontrés les descriptions de poste disponible, aucun responsable n'a été en mesure de soumettre les descriptions de poste connues de tous, conçues et architecturées de manière officielle par la haute direction, sinon des émanations du titulaire de l'unité lui-même. La rédaction d'une description de poste doit être une démarche planifiée qui ne peut pas s'accommoder d'improvisation. Cette absence généralisée de description de poste constatée est très préjudiciable au bon fonctionnement de la Cour et a certainement des impacts sur ses résultats.

La mission de diagnostic a essayé d'identifier les manuels de procédures existants au sein de la Cour. De toutes les unités alors en contact, aucune n'a pu fournir un document de procédure et elles sont unanimes à reconnaître n'avoir jamais eu à leur disposition un tel document. Les unités de type administratif ont indiqué s'appuyer sur le décret sur la fonction publique comme le guide dont elles s'inspirent pour réaliser leur travail. Par contre les unités de type technique évoquent abondamment comme référentiel de travail, l'arrêté traitant de la comptabilité publique ou les normes comptables généralement acceptées.

Les échanges avec les membres du Conseil et la direction des ressources humaines sont concordantes sur le fait qu'il n'existe aucun plan systématique et organisé de formation et donc de développement des ressources humaines au sein de l'institution, à part quelques initiatives sporadiques et éparées d'octroi de formation, sans que les critères d'octroi ne soient connus. Ces formations éparées satisfont les besoins particuliers mais sont loin de régler le problème global et ne fait que l'édulcorer.

Les deux seuls mécanismes de coordinations des activités et des relations couramment utilisés sont l'ajustement mutuel et la supervision direction. L'absence de spécialisation et de structuration, le manque de formalisation, empêchent l'avènement d'autres mécanismes comme les procédures, la qualification, le cadre de résultats et la promotion des normes et valeurs communes dans l'Institution.

Recommandation de la mission	
✓	Finaliser le projet de règlements intérieurs en cours de préparation. Y faire tout de suite ou ultérieurement une place importante à la gestion des ressources humaines et aux relations de travail interne à la Cour ;
✓	Finaliser le code d'éthique en cours de préparation, le vulgariser auprès des cadres concernés et l'appliquer pleinement ;
✓	Actualiser la nomenclature des postes à la Cour et décrire tous les postes par la voie appropriée ;
✓	Préparer les manuels de procédures de la Cour pour tous les processus à enjeux de valeur ajoutée ;
✓	Construire une nouvelle culture organisationnelle à la Cour, avec des normes, des valeurs et des croyances fortes ;

Absence quasi-totale d'outils de gestion informatisée

Cette quasi-absence se ressent à deux niveaux. En premier lieu, la limitation de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans les processus ordinaires de travail et de communication interne. En second lieu, l'absence d'un système d'information de gestion (MIS) couplé à une base de données. Il est estimé, en dépit du fait que les processus internes à la Cour sont essentiellement de type activités intellectuelles, c'est-à-dire l'analyse de données brutes et la production de rapports, son taux de pénétration en matériels informatiques des cadres administratifs et fonctionnels ne dépasse pas 10%. Pour ce qui est du MIS, la Cour a besoin de faire du système d'information à mettre en place, un vrai outil d'aide à la gestion pour le Conseil, par la possibilité, dans la mesure où il est convenablement géré, qu'il offre en termes de choix à la décision grâce à des dispositifs permettant l'accès aux données et à des tests courants de validité.

Recommandation de la mission
✓ Doter progressivement les services de matériels nécessaires en informatique ;
✓ Faire en sorte que les procédures à définir intègrent les NTIC. Intégrer l'informatique dans les processus de travail, de communication interne, de planification et de contrôle;
✓ Renforcer toute la configuration informatique et mettre en place plus de ressources à partager ;
✓ Mettre sur pied un système d'information de gestion, associée à une base données, véritable outil d'aide à la décision du Conseil ;

La fonction gestion des ressources humaines n'est que partiellement remplie

Le niveau de déploiement du système de gestion des ressources humaines dans une institution est un bon indicateur du degré d'animation de la structure organisationnelle d'une institution. Le système de GRH est peu développé à la Cour. La Direction des Ressources Humaines (DRH), en charge de l'animation de cette fonction importante pour mettre de l'huile dans les rouages, a peu de délégation sur les dix activités principales de la GRH. La DRH n'anime qu'en partie, l'embauche et la gestion des dossiers du personnel. Elle n'est nullement impliquée dans l'évaluation des besoins en personnel, la classification des emplois, la description des postes, la gestion de rémunération, la gestion des avantages sociaux, le pilotage des évaluations annuelles, la formation, la sélection interne et les promotions, la gestion des carrières.

Recommandation de la mission
✓ Procéder à une évaluation des personnels disponibles en formation et en qualification, après l'actualisation des dossiers ;
✓ Procéder à une évaluation générale des emplois (pesage et classification) ;
✓ Décrire tous les postes suivant les nouvelles approches ;
✓ Préparer une grille des salaires et réparer dans la mesure du possible les incohérences à ce niveau ;
✓ Prioriser la sélection comme unique voie d'embauche ;
✓ Prioriser la sélection comme unique voie de promotion ;
✓ Mettre en place un système d'évaluation périodique des compétences et commencer à l'appliquer dès que les dispositifs en place, informer les employés et vulgariser un ans avant ;
✓ Définir les besoins généraux de formation au sein de la Cour ;
✓ Renforcer la DRH et la mettre en capacité de pilotage et de co-pilotage des processus précédents ;

La fonction d'archivage n'est pas convenablement assurée

Tous les processus de travail au siège à PAP, comme dans les bureaux départementaux amènent la Cour à engendrer beaucoup de pièces justificatives et des rapports d'analyse à archiver. Le bâtiment actuel n'avait pas intégré cette réalité et n'a donc pas été conçu avec l'espace d'archivage nécessaire. De ce fait, Les services techniques utilisent quelques classeurs et armoires métalliques, lesquels rapidement se trouvent saturés. Dans ces conditions, on aperçoit le long des couloirs des boîtes remplies de dossiers de contrôle, d'audit et de vérification, en mal d'être archivés en toute sécurité. Les dossiers les plus anciens sont l'objet d'un classement plus aléatoire. Ce problème doit être adressé dans un bref délai de différentes manières et, toute nouvelle bâtisse à construire pour loger la Cour devra prévoir les espaces et le nombre de rayons nécessaires.

Recommandation de la mission	
✓	Aménager un espace d'archivage à l'étage de la nouvelle bâtisse de l'aile nord ;
✓	Louer et aménager un espace extérieur ;
✓	Prendre l'option de la numérisation : fichier électronique, scanérisation, photographie, bande magnétique ;

Le cadre de travail est inadéquat

Le bâtiment actuel où loge la Cour ne peut pas être mis en cause de par son architecture et la distribution intérieure. L'explosion des effectifs, au nombre de 688³ au siège, réduit les espaces disponibles par employé à un maximum qui n'atteint pas 1.5 mètres carrés. Cela amène au constat désolant, au sein de la plupart des directions et services, d'employés assis le long des murs sur des tables resserrées et incapables de se mouvoir les uns à côté des autres. Dans ces conditions d'effectif pléthorique, quand le temps serait venu pour la Cour de doter la plupart de ses cadres d'un ordinateur de bureau, la chose ne sera quasiment pas jouable. Les responsables trouvent du mal à faire travailler l'ensemble de leur personnel et ils expriment le caractère insoutenable de la situation actuelle.

Recommandation de la mission	
✓	Délester rapidement le personnel en trop ;
✓	Louer un espace non loin du siège de la Cour, comme bâtiment annexe ;
✓	Accélérer la construction du nouvel édifice, encore dans les cartons ;

La fonction de communication n'est pas assurée

La Cour pâtit aujourd'hui d'un déficit d'image tant au niveau de la population, peu informée de son mandat et continuant de la percevoir comme une institution peu entreprenante, qu'à l'égard de ses assujettis et notamment des comptables publics, qui ignorent encore aujourd'hui l'obligation d'apurement juridictionnel. L'absence de politique de communication interne ne contribue pas en outre à développer les passerelles informationnelles entre des services fortement cloisonnés. Le réveil de l'institution nécessite donc d'être accompagné de la mise en place d'une véritable politique de communication et de relations publiques adressant ces contraintes et qui pourrait être pilotée par l'actuelle direction des affaires internationales et du protocole.

Recommandation de la mission	
✓	Adjoindre la fonction "communication institutionnelle et relations publiques" aux attributions de direction des affaires internationales et du protocole ;
✓	Former intensivement les personnels de cette direction aux techniques de communication ;
✓	Concevoir et mettre en œuvre un plan de communication ;
✓	Concevoir le site internet de la Cour ;

CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER

Au moins 8 entités de la CSCCA sont impliquées dans des activités de contrôle des transactions publiques. Cette participation peut être, en grande partie, considérée comme purement formelle puisque les résultats de leurs efforts ne sont consignés dans des rapports ni n'aboutissent à des sanctions, si l'on se réfère au nombre de jugements prononcés par l'institution. L'impression dégagée est que ces entités travaillent pour ne satisfaire que leurs besoins propres tant il n'y a pas de flux d'informations allant de l'une à l'autre, pas de coopération. Faute de possibilités d'opérer des audits de performance (moyens, objectifs, délais, indicateurs non disponibles), la fonction de contrôle des finances publiques se résume à un simple contrôle de conformité sur des postes des dépenses de la Loi de Finances, les informations rapportées étant partielles. Les possibilités d'analyses des résultats budgétaires et de l'évolution de l'endettement sont inexistantes. Le Parlement et le Gouvernement ne réagissent pas aux avis et rapports produits par la CSCCA qu'ils n'utilisent pas comme un auxiliaire. La cour est confrontée à de sérieux problèmes de spécialisation de son personnel dans l'exécution de ses fonctions de contrôle et de juridiction financiers. Le système de comptabilité publique qui a cours est très en deçà des ambitions de l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique, il n'a pas de volets qui enregistrent les données pour assister la

³ Les statutaires (système cscga) sont de 830, les statutaires dispersés en province de 234 et les consultants ou contractuels à PAP, de 94;

gestion, pour permettre d'évaluer les coûts des transactions. La principale information qu'il fournit est le solde des crédits budgétaires. Les dispositions légales en matière de soumission annuelle d'un inventaire des immobilisations matérielles au contrôle de la CSCCA restent jusqu'à présent de nul effet, ou presque, sur les services publics. Des rares inventaires présentés, sauf quelques uns respectent les normes régissant la matière, les autres représentent pour la plupart des listes de biens.

Organisation générale et problème généraux rencontrés

Les services de la cour fonctionnent en vase clos. Le manque de transparence du budget et la fragmentation de son exécution, les limites du système comptable et l'absence d'une base de données constituent des handicaps majeurs au rendement de la CSCCA

Recommandation de la mission	
✓	Structurer les services
✓	Exiger une présentation appropriée des données financières devant faciliter le jugement de la CSCCA
✓	Respect des dispositions de l'arrêté sur la comptabilité publique

Des pans entiers d'opérations financières échappent au contrôle

Les recettes, des projets financés par des dons le flux d'endettement échappent au contrôle. Des dons reçus en cours d'exécution du budget ne sont pas inscrits dans des lois de finances rectificatives, comme prévu par la loi. Ils sont utilisés par l'Exécutif sans aucun souci de transparence. Il n'y a pas d'information sur les transferts entre administration centrale et entreprises publiques ou organismes autonomes et sur certaines ressources collectées en dehors des frontières.

Recommandation de la mission	
✓	Étude CSCCA sur la présentation du budget de l'État et recommandations en faveur d'une présentation plus appropriée
✓	Former des cadres en fiscalité
✓	Organiser la Direction des recettes
✓	Application stricte des lois en vigueur

L'inventaire reçu des services est partiel et souvent inexploitable

Les immeubles ne sont pas retenus dans les inventaires, des immobilisations immatérielles n'ont pas statut d'éléments d'actif. Le gros des inventaires présentés ne sont que des listes de biens meubles sans aucune indication sur la valeur, l'état, l'identification, la date d'acquisition des articles.

Recommandation de la mission	
✓	Appliquer les lois en vigueur
✓	Faire des recommandations sur les modifications à apporter aux lois
✓	Imposer une présentation des inventaires respectant les principes et les règles comptables communément acceptés
✓	Accorder une meilleure attention au contrôle et au suivi du patrimoine

La comptabilité se résume actuellement à un état d'exécution des crédits budgétaires

Le système de comptabilité publique n'est pas conforme à l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique de 2005, des aspects-clés tels coûts des opérations, comptabilité matière, comptes de résultats, comptes de recettes ne sont traités dans la réalité.

Recommandation de la mission	
✓	Imposer le respect des dispositions de l'arrêté dans la tenue des comptes présentés à l'apurement

Les données sur l'exécution des dépenses ne sont pas exploitées

Les réquisitions de dépenses ne sont pas vérifiées par la cour, les informations qu'elles contiennent, qui devraient permettre le contrôle à posteriori, actualiser les données d'inventaire ou constituer un cadre à l'apurement des comptes, ne sont exploitées.

Recommandation de la mission	
✓	Réactiver les opérations de contrôle des dépenses
✓	Constitution d'une base de données

Les bases de l'apurement sont friables

Les problèmes de tenue des livres comptables, l'absence d'inventaires et d'un cadre de référence limitent l'apurement des comptes.

Recommandation de la mission	
✓	Appliquer l'arrêté sur la comptabilité publique
✓	Appliquer les lois
✓	Constitution d'une base de données

Les meilleures conditions ne sont pas réunies pour l'élaboration du rapport sur la situation financière de l'État et l'efficacité des dépenses

Les lenteurs d'implantation d'une tradition statistique expliquent un manque de rigueur dans la compilation et l'exploitation des données. Il n'y a pas une entente sur les standards devant permettre d'apprécier les différentes actions étatiques. Les objectifs, les moyens, les délais n'étant pas spécifiés pour les opérations, il est difficile de mesurer l'efficacité des dépenses publiques.

Recommandation de la mission	
✓	Constitution d'une base de données
✓	Imposer une présentation appropriée des données
✓	Prescrire une gestion rationnelle des ressources

Le rapport de vérification de la loi de règlement est parcellaire

La partie de la loi de règlement, les comptes généraux, sur laquelle se base la préparation de l'avis qui doit accompagner le dépôt du projet de loi au Parlement ne couvre qu'une partie du budget exécuté.

Recommandation de la mission	
✓	Exiger que l'exécution du budget dans son intégralité fasse l'objet de contrôle

Le Parlement ne sollicite pas suffisamment l'expertise de la Cour

Le Parlement ne porte pas une trop grande attention aux rapports et avis préparés par la CSCCA et sollicite très peu son assistance dans l'analyse des dossiers financiers.

Recommandation de la mission	
✓	Renforcement des capacités de la CSCCA
✓	Imposer l'institution comme incontournable par la qualité des analyses qu'elle produit

CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La fonction de juridiction administrative n'est pas véritablement assurée par la Cour

La situation actuelle se caractérise par l'effacement quasi complet de la Cour en matière de contentieux administratif, seulement 76 arrêts ayant été produits durant la période 2003- 2013, dont la plupart ressortissent au seul contentieux disciplinaire de la fonction publique. Le recours à la Cour ne semble donc pas être la voie normale de résolution des conflits intéressant l'État en Haïti.

Recommandation de la mission	
✓	Révision constitutionnelle et introduction dans la loi organique du principe de 2 corps distincts de conseillers / doublement du nombre des conseillers
✓	Programme spécial d'apurement de l'arriéré de jugements administratifs

Le contrôle de juridicité n'est opéré ni par la CSCCA ni par le Conseil constitutionnel

Plus grave pour l'affermissement de l'État de droit en Haïti est la non-fonctionnalité du couple Conseil constitutionnel (non encore installé) - CSCCA (n'ayant rendu aucun arrêt en la matière, hormis l'annulation ou la réformation de décisions illégales mais non des textes éventuellement illégaux encadrant ces décisions), dont il résulte que le contrôle de constitutionnalité des lois et de légalité des règlements n'est pas exercé. Alors même que le corpus normatif haïtien présente d'innombrables anomalies, vides ou contradictions normatives, conséquence des éclipses parlementaires ayant amené le pouvoir exécutif à légiférer sans habilitation du pouvoir législatif et à réglementer souvent à la hâte via des textes au contenu flou ou imparfait. Cette carence suscite une forte insécurité juridique préjudiciable au bon fonctionnement des services publics, à la garantie des libertés publiques ainsi qu'à l'établissement d'un environnement légal et juridictionnel soutenant le développement du secteur privé.

Recommandation de la mission	
✓	Révision constitutionnelle abrogeant le contrôle de constitutionnalité des règlements par le Conseil et distribuant clairement les compétences de contrôle de juridicité entre le Conseil Constitutionnel et la CSCCA
✓	Détermination du droit processuel applicable au recours pour excès de pouvoir

La compétence consultative n'est pas posée

Le statut actuel de la Cour circonscrit sa compétence consultative à la production d'avis de nature technique ou financière et non juridique. Ce faisant, l'État se privera, lors de la rédaction d'un projet de texte, de l'expertise légale que pourra lui apporter à terme la juridiction qui connaîtra mieux que quiconque l'état du droit administratif. Ce problème devrait être anticipé par l'attribution expresse par la Constitution ou la loi organique de cette compétence, assortie de la définition du régime juridique et procédural des avis.

Recommandation de la mission	
✓	Révision constitutionnelle adjoignant la compétence consultative générale à l'art.200.4 de la C.
✓	Définition du régime juridique de la consultation dans l'administration publique par une Révision du D. du 17/05/1982 portant organisation de l'administration centrale de l'État

Le droit processuel administratif n'est pas véritablement établi

Un forte incertitude juridique découle de l'absence de détermination par le décret de 2005 du régime procédural applicable au procès administratif, prenant en considération la spécificité du droit qu'il applique et la nature de l'une des parties à ce procès, l'État, dont risque de découler une situation inégalitaire parmi les plaideurs. Les principales carences observables dans la procédure actuelle, découlant du décret de 1983, ont trait à l'absence de voies d'exécution des décisions de la Cour à l'égard de pouvoirs publics ne s'y soumettant pas.

Recommandation de la mission	
✓	Finalisation du projet de loi organique réformant la Cour et aménagement des voies d'exécution contre l'État

I. PRESENTATION DE LA COUR

1. La Cour des comptes et du contentieux administratif est l'une des plus vieilles institutions de la République, après le Sénat. Son ancêtre, la Chambre des comptes, fut instituée dès 1823 sous le régime du Président Jean-Pierre Boyer, par une loi datée du 28 juin. Composée de sept membres à l'époque, la Chambre des Comptes qui relevait de la Cour de Cassation, avait pour principale attribution la vérification de tous les comptes administratifs, à la demande du Président de la République ou du secrétaire d'État en charge des finances.

2. Pendant tout le dix-neuvième siècle, la Chambre des comptes connut des soubresauts multiples et fut parfois ramenée à trois membres. Sa compétence fut élargie à la fin de ce siècle au pouvoir de réaliser trimestriellement un résumé général sur la situation des finances de la République, pour le compte du Président de la République. La chambre, supprimée le 16 septembre 1915 durant l'occupation américaine connut alors une éclipse de plus de 30 ans et fut rétablie par une loi de 1947 sous le régime du Président Dumarsais Estimé. Elle fut ultérieurement érigée en Cour supérieure des comptes par décret du 23 septembre 1957 du gouvernement militaire provisoire du général Antonio Th. Kébreau, qui voulait renforcer le contrôle à un niveau plus élevé des dépenses de l'Etat tout en amorçant l'instauration d'un contentieux de l'administration publique. L'officialisation du mandat dual résulta du décret du 4 novembre 1983 instaurant une Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), appellation confirmée par le décret novembre 2005 qui la régit actuellement. Au cours des dernières décennies, les compétences de la Cour en matière de contrôle des opérations budgétaires et comptables ont été élargies à plusieurs reprises et de manière significative avec la reconnaissance légale de la mission d'information du Parlement dans le domaine budgétaire, le contrôle des recettes fiscales et le contrôle a posteriori (un temps, a priori aussi) du bon emploi des deniers publics. Outre ces compétences en matière financière, elle est dotée de la capacité de connaître en dernier ressort les litiges mettant en cause l'État et Collectivités territoriale, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés.

3. Les articles 200 à 205 de la constitution d'Haïti de 1987 font de la CSCCA une institution indépendante et autonome, dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf de pourvoi en cassation. L'article 200-4 stipule que la CSCCA participe à l'élaboration du Budget et est consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les Finances publiques et sur tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier et commercial auxquels l'Etat est partie. Elle a le droit de réaliser les audits dans toutes administrations publiques. L'article 203 reconnaît que les membres de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif sont justiciables seulement, de la Haute Cour de Justice pour les fautes graves commises dans l'exercice de leur fonction. La Constitution amendée de 2011, n'apporte aucun changement par rapport à ces dispositions.

4. Selon la constitution de 1987 en son article 200-6, le Conseil de la Cour est composé de dix membres, qui désignent leurs Président et Vice-président. L'Article 201 précise que les membres du Conseil sont investis d'un mandat de dix années et sont inamovibles. Le décret de 2005, en son article 50, va dans le même sens en stipulant que le bureau composé du Président et du Vice-président sont choisis par leurs pairs pour l'intégralité du mandat du Conseil. Cependant, dans le vécu, les membres du Conseil ont toujours préféré depuis trois décennies, limiter la durée du mandat du bureau par l'organisation d'une Présidence tournante.

La Cour est une institution qui a toujours suscité et semble susciter encore une grande attente de la part de la population, en dépit des errements du passé. Dans ce contexte, la nouvelle équipe du Conseil actuel estime qu'elle a un rôle important à jouer pour remettre l'institution sur les rails via la démonstration d'un retour de la Cour aux valeurs cardinales d'indépendance et de professionnalisme s'imposant à toute institution supérieure de contrôle. Cela nécessite à ses yeux une réforme d'ensemble adressant les nombreux problèmes légaux, institutionnels et organisationnels frappant actuellement la Cour, ayant vocation à être exprimée dans le plan stratégique de l'institution. La requête de la Cour au PNUD s'inscrit dans cette perspective.

II. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE LA COUR

1. CADRE INSTITUTIONNEL GENERAL

i. Le cadre juridique actuel est lacunaire

5. La Cour ne peut actuellement être considérée comme satisfaisant pleinement au principe 1 de la déclaration de Mexico de l'INTOSAI, promouvant "l'existence d'un cadre constitutionnel/législatif/juridique approprié et efficace", du fait notamment des carences ou de l'absence de mesures d'application intrinsèques au D.2005 :

- le décret ne détermine pas le droit processuel, imposant ainsi à la Cour de se référer aux dispositions procédurales établies par le précédent décret de 1983 qui sont aujourd'hui inadaptées (en ce qui concerne le contrôle financier) au nouveau cadre des lois de finances et de la comptabilité publique établi par les règlements de février 2005,
- l'arrêté prévu par l'art.9-1, structurant les magistrats administratifs et financiers en un corps régi par un statut définissant les protections et garanties de leur indépendance n'a jamais été pris, ainsi que le statut des agents non magistrats visés à l'art.63 du décret,
- les textes fixant les modalités de fonctionnement des services administratifs ou substantifs de la Cour et, notamment le règlement intérieur, prévus par le même article n'ont pas été pris et ne permettent pas aux personnels de se situer au sein de l'institution.

ii. L'indépendance de la Cour nécessite d'être confortée

6. L'indépendance de la Cour est constitutionnellement affirmée par son inscription au Titre VI de la loi fondamentale⁴ et celle de ses conseillers garantie par l'inamovibilité durant leur mandat de 10 ans. L'indépendance des conseillers à l'égard du pouvoir exécutif est également confortée par leur désignation par le Sénat. La Constitution lui reconnaît par ailleurs implicitement le pouvoir d'auto saisine en matière d'audits⁵ et le décret de 2005 fixe⁶ les principes de protection des magistrats et du personnel ainsi que leur droit d'accès permanent dans tous les bureaux des organismes soumis au contrôle. L'autonomie financière est également établie par l'allocation de ressources propres inscrites au budget de l'État⁷ et directement négociées avec le Gouvernement par le Président de l'institution, ordonnateur principal de la Cour. Ce corpus de règles peut faire conclure à la conformité de l'institution aux principes 2, 4 et 8 posés par la déclaration INTOSAI de Mexico, caractérisant l'indépendance des institutions supérieures de contrôle. L'étude de l'organisation et de la pratique de la Cour amène toutefois à nuancer cet avis.

7. En premier lieu, la Cour est certes indépendante mais pas juridiquement souveraine⁸, ses arrêts relevant de la Cour de Cassation par la voie du recours éponyme⁹. Sa nature est donc celle d'une "juridiction subordonnée". Le projet de loi réorganisant la Cour adressera toutefois cette limite en érigeant un véritable ordre juridictionnel composé de tribunaux administratifs et financiers, d'une juridiction d'appel de la CSCCA et, d'un Haut Conseil de la Cour, organe de cassation.

8. L'indépendance des Conseillers et du Bureau de la Cour est, on l'a dit, effectivement garantie par l'inamovibilité durant le mandat. Ce principe a toutefois été aménagé par la coutume, instaurée depuis les années 1990 par les conseillers, du "Bureau tournant", aujourd'hui élu par les conseillers pour une durée d'un an renouvelable une fois. Cette formule était et reste valablement justifiée par la nécessité de mitiger le risque d'autocratie du Président. Sa périodicité actuelle a toutefois pour inconvénient majeur de ne pas donner à l'organe exécutif de la Cour le temps voulu pour "influer valablement sur l'organisation et le fonctionnement de

⁴ "Des institutions indépendantes"

⁵ Art.200.4: "Elle a le droit de réaliser les audits dans toutes les administrations publiques"

⁶ Art.34

⁷ D.2005, art.5

⁸ La souveraineté étant ici entendue comme étant "le pouvoir au-dessus duquel il n'y a rien"

⁹ D.2005, art.11: "Les arrêts de la CSCCA sont passibles de recours en Cassation"

l'institution"¹⁰. La mission considère donc que le recours à un mandat de 5 ans non renouvelable, par ailleurs envisagé par plusieurs des conseillers rencontrés, serait de nature à pallier les problèmes évoqués ci-dessus.

9. Le principe de la nomination par arrêté présidentiel du Directeur général de la Cour, posé l'art.55 du D.2005 ne contribue en outre pas à conforter l'indépendance de la CSCCA, étant interprété par certains interlocuteurs comme introduisant une forme d'emprise du pouvoir exécutif sur l'institution.

Cette question est cependant difficile à trancher, faute de texte fixant le statut et l'organisation des institutions indépendantes, dont il résulte que le seul droit applicable en la matière est celui défini par l'art.59 du D. du 17/05/2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, qui impose une nomination par arrêté présidentiel pris en Conseil des ministres. D'aucuns objectent toutefois, à juste titre, que la CSCCA n'a pas la nature d'une administration centrale... Cet imbroglio ne pourra être résolu que par l'adoption du projet de loi organique, actuellement en cours de rédaction avec le concours de la CSCCA.

10. Les membres du Conseil sont unanimes à reconnaître l'indépendance de l'institution et attestent de l'absence de pressions extérieures lors du prononcé de leurs jugements. Il est vrai que l'effacement pendant trois décennies de la Cour qui, pour citer son Président actuel, "a tout fait sauf juger le comptes", ne rendait pas nécessaires de telles interventions.

11. L'évocation des biais ci-dessus doit être toutefois tempérée par la constatation de certaines avancées récentes qui sont de nature à affermir l'indépendance de la Cour.

12. Un premier facteur encourageant réside en les circonstances dans lesquelles le nouveau Conseil a été désigné, qui témoignent de la volonté politique au plus haut niveau de revitaliser cette institution en privilégiant le mérite dans la désignation de ses membres. La procédure de recrutement compétitif, cumulant concours sur titres et épreuves, fut pilotée par une commission du Bureau du Sénat et est intervenue entre le 1er avril et le 31 août 2013, selon la séquence suivante:

Phase	Candidats retenus
Appel à candidature / filtrage des candidats	107
Épreuve de dissertation des candidats exprimant leur vision de la Cour	34
Entrevue de 15 min devant la commission parlementaire (7 sénateurs / 3 experts)	20
Vote du Sénat désignant les conseillers	10

Le Conseil nouvellement installé recèle 8 nouveaux membres et 2 membres renouvelés. L'ensemble des conseillers répondent au profil académique et à l'expérience professionnelle requis par l'art.200.5 de la Constitution, crédibilisant ainsi l'institution et laissant augurer d'une indépendance affermie, résultante de leur compétence reconnue.

13. Plusieurs autres signes ultérieurs confirmèrent cette évolution positive, dont:

- sa contestation de la légalité de la procédure de désignation du nouveau directeur général,
- sa gestion responsable du cas des effectifs surnuméraires recrutés par le précédent Conseil,
- la pratique effective de l'auto saisine en matière d'audits de gestion
- la rédaction par l'actuel Conseil d'un Code d'éthique complet, conforme aux prescrits de l'INTOSAI, qui aura vocation à encadrer le comportement des conseillers et personnels, traduisant la vision exprimée à la mission par le Président de la Cour selon laquelle "l'indépendance de la Cour doit se juger au travers de son comportement irréprochable, indépendamment de tout prescrit constitutionnel".

¹⁰ in "Rapport d'évaluation de la CSCCA", Banque mondiale, août 2012

iii. Le mandat dual est exécuté de façon déséquilibrée

14. L'adjonction du contentieux administratif au mandat de la Cour, implicitement opérée par le D. du 23/09/1957 fut explicitement établie par les D. de 1983 et 2005. La justification du mandat dual participait au fond de la nécessité de pallier "les inconvénients sociaux d'une justice administrative jamais rendue, sous prétexte que les juges du sous-système judiciaire ne peuvent s'aventurer à connaître les litiges qui opposent un administré à une autorité du pouvoir exécutif ou à un fonctionnaire public"¹¹. L'argument de forme alors avancé était "l'économie institutionnelle de loger la nouvelle Cour du contentieux administratif à la même enseigne que la vieille Cour de 1843".

15. Cette dualité de compétences est unique parmi les États à droit romano-germanique de la Francophonie qui distinguent généralement les deux contentieux et les font connaître par des juridictions ou ordres juridictionnels distincts.

16. Force est toutefois de constater que les Conseils qui se sont succédé depuis 1983 ne sont pas parvenus à convenablement équilibrer les deux pouvoirs juridictionnels, l'hypertrophie de la fonction de contrôle financier ayant jusqu'alors empêché la fonction de contentieux administratif de véritablement se développer. Il est à cet égard significatif que le D.2005, en ses dispositions introductives¹² cernant le mandat de l'institution, mentionne le contrôle financier sans même faire référence à l'autre attribution...

17. De fait, la Cour reste aujourd'hui perçue comme étant essentiellement une justice des comptes. La quasi absence totale de réalisation du contentieux objectif (contrôle de légalité) et l'insuffisance du contentieux subjectif (adjudication des litiges opposant administration et administrés) introduit de facto un vide institutionnel fortement préjudiciable à l'affermissement de l'État de droit en Haïti (cf. développements de ce rapport sur la justice administrative).

18. La marginalisation de la juridiction administrative découle, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, de plusieurs facteurs:

- l'antériorité du contrôle financier sur le contentieux administratif en Haïti, le premier ayant été institutionnalisé dès-après l'indépendance alors que le second ne fut jamais vraiment formalisé,
- la réticence des régimes autoritaires de l'époque à organiser un pouvoir juridictionnel administratif dont le fonctionnement effectif aurait assujéti leur administration au respect de la légalité,
- la méconnaissance par les justiciables de l'existence des voies de recours que la CSCCA leur offre ou les pesanteurs sociologiques les dissuadant d'ester en justice contre l'État,
- l'arriéré juridictionnel¹³ de la Cour ou l'inapplication de ses jugements condamnant l'administration, dissuadant les administrés d'engager une instance.

19. Le problème cardinal qui se pose à la Cour depuis 1983 est la difficulté intrinsèque que pose tout aménagement au sein d'une même institution de deux compétences juridictionnelles touchant à des matières qui n'ont pas grand chose en commun, hormis le fait de ressortir au droit public... La logique voudrait que la cohabitation soit organisée par la mise en place de dispositions processuelles différenciées, l'établissement de services substantifs d'appui individualisés, la spécialisation des conseillers en corps distincts.

20. L'approche suivie par la Constitution (art.200.3), fondée sur une séparation organique de la Cour en deux "sections" spécialisées (contrôle financier et contentieux administratif), allait dans ce sens et aurait dû être aménagée par la mise en place de deux "sous-collèges" de conseillers spécialisés.

21. La solution retenue par le décret de 2005 fut malheureusement le maintien du collège unique dont les conseillers, fongibles, sont alternativement investis de la fonction de juge des comptes ou de juge administratif au gré des affaires qui leur sont attribuées ou du fait de leur décision d'intégrer l'une ou l'autre des chambres.

¹¹ Cité dans l'exposé des motifs de l'avant projet de loi de septembre 2011 réorganisant la CSCCA, page 2

¹² Art. 1 à 4.1

¹³ C'est à dire les - nombreux - recours administratifs enrôlés mais non jugés

Cette organisation apporte certes de la souplesse dans le fonctionnement d'une juridiction qui n'est constitutionnellement dotée que de 10 conseillers, mais ne contribue en aucun cas à la nécessaire professionnalisation et donc à l'affermissement de la juridiction administrative.

22. La solution serait aux yeux de la mission de doubler l'effectif de conseillers et de les organiser en deux corps distincts composés respectivement de spécialistes de finances et comptabilité publique d'une part et de spécialistes de droit administratif d'autre part. Cette réforme indispensable nécessiterait une révision constitutionnelle.

iv. Certaines activités de nature administrative ne devraient pas être exercées par la Cour

23. La Cour exerce actuellement, en plus de ses fonctions de juridiction et de contrôle a posteriori ou a priori, plusieurs attributions administratives qui, au mieux, mobilisent des ressources pour une activité sans réel rapport avec son mandat ou, au pire, suscitent un risque élevé de conflit d'intérêt.

24. La première fonction, non prévue par le décret de 2005, a trait au déclassement des équipements de l'État, des collectivités territoriales et des organismes autonomes. Elle est exercée par la Section Expertise de la Direction Technique, qui dispose à cet effet d'une trentaine de techniciens¹⁴ expertisant les biens à aliéner et produisant une opinion sur l'opportunité du déclassement. Le processus débouche sur un ordre du Président de la Cour à la Direction générale des impôts de procéder à la vente.

Cette attribution d'administration active, qui ne peut véritablement être considérée comme relevant du mandat général de la Cour, devrait être transférée à une structure du ministère des finances dont les travaux seraient soumis au contrôle concomitant de gestion de la CSCCA.

25. La seconde fonction, qui représente une compétence d'attribution fixée par la Constitution¹⁵, concerne la production d'avis techniques sur "tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier, commercial ou industriel auxquels l'Etat est partie"¹⁶.

Elle est exercée par une "Cellule Études des contrats" directement rattachée au Coordonnateur de la Direction Technique et composée de 5 ingénieurs qui procèdent à l'analyse des coûts, sens, pièces justificatives, plans et devis de quelque 1,000 contrats de travaux, services et prestations intellectuelles annuellement soumis. Les avis sont communiqués à la Commission nationale des marchés publics par le Président de la CSCCA. Le dernier rapport semestriel de la cellule, portant sur la période 10/2014 - 04/2015 fait état de 612 contrats examinés dont 316 furent approuvés et 214 rejetés, le coût des projets examinés s'échelonnant de 60,000 à 72 millions de gourdes.

Cette attribution, qui s'apparente également à une fonction d'administration active, devrait aux yeux de la mission relever de la CNMP ou de ses démembrements (i.e. commissions départementales, ministérielles ou spécialisées) et non de la Cour, dont le mandat devrait être limité à l'audit sur échantillonnage des marchés publics conclus. La Cour ne dispose pas au surplus des moyens humains nécessaires pour exercer de façon satisfaisante et dans les délais les analyses techniques des dossiers¹⁷. La masse des affaires rapportées au nombre d'ingénieurs se traduit par un ratio de 17 dossiers/homme/mois, ce qui est considérable compte tenu de la technicité ou magnitude de la majorité des projets de contrats.

La CSCCA encourrait enfin le risque élevé d'être placée en situation de conflit d'intérêt si un candidat évincé par la CNMP dans l'attribution d'un marché public sur base de l'avis technique défavorable de la CSCCA, exerçait devant elle un recours contentieux. L'extraction de cette fonction nécessitera toutefois une révision constitutionnelle ainsi que l'amendement du décret sur les marchés publics.

¹⁴ Plombiers, électriciens, mécaniciens, photographes, menuisiers

¹⁵ Art.200.4

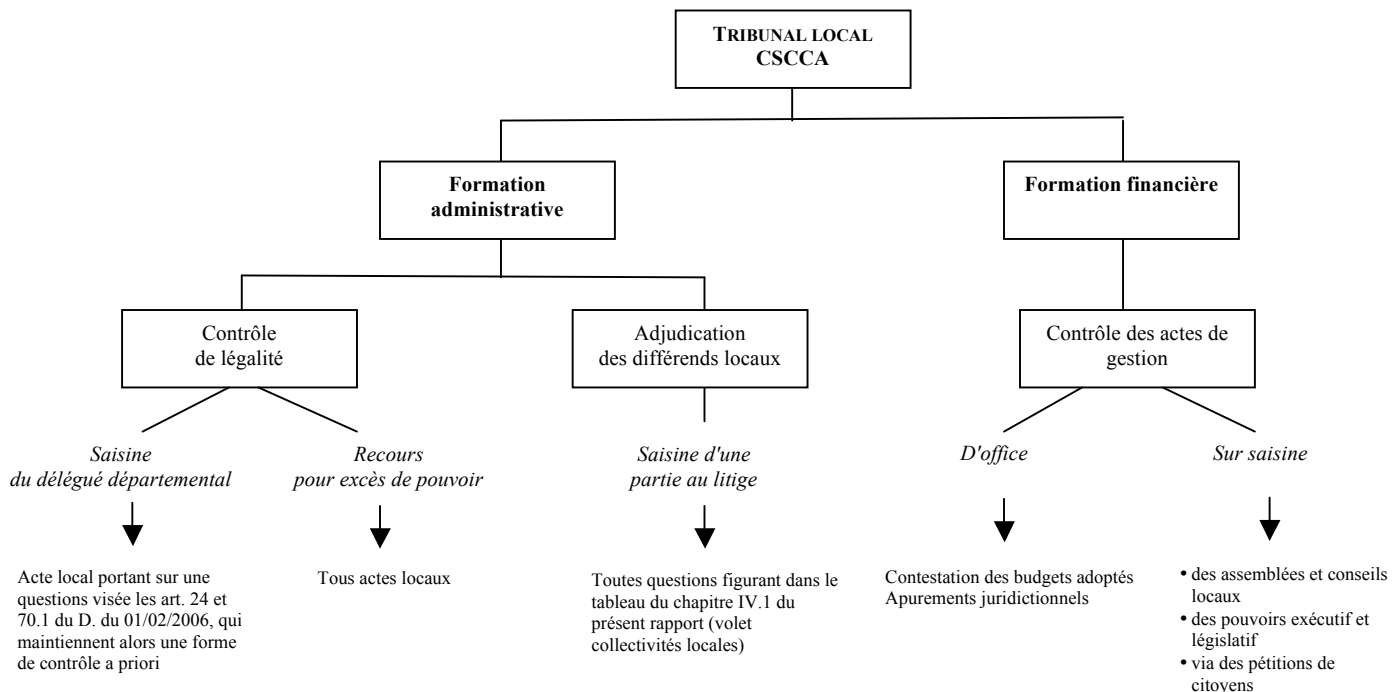
¹⁶ D.2005 CSCCA, art.5

¹⁷ La masse des affaires rapportées au nombre d'ingénieurs les connaissant indique un ratio de 17 dossiers/homme/mois, ce qui est considérable compte tenu de la technicité ou magnitude de la majorité des projets de contrats

v. L'organisation locale de la Cour n'est plus compatible avec le nouveau schéma de décentralisation

26. Le processus de décentralisation opéré par les décrets de 2006 et fondé sur la création de 3 niveaux de collectivités territoriales s'administrant librement, donc affranchies du contrôle préalable, a pour corollaire une mutation importante du rôle des démembrés locaux de la CSCCA, les tribunaux administratifs et financiers régionaux, allant dans le sens d'une primauté du contrôle juridictionnel a posteriori, juridique et financier, au détriment du contrôle administratif a priori jusqu'alors exercé. La lecture croisée des différents textes fixant les compétences de la Cour en la matière (décret de 2005 et décrets de 2006) fait apparaître le rôle crucial que les tribunaux de première instance de la CSCCA seront amenés à jouer pour garantir l'État de droit local et contribuer à l'amélioration de la gestion des finances des collectivités territoriales.

27. Le diagramme page suivante visualise les compétences *juridictionnelles* ayant vocation à être exercées dans ces domaines par les tribunaux locaux de la Cour.



18

28. Cette fonction juridictionnelle sera complétée d'une fonction de contrôle concomitant de gestion réalisée sous forme d'audits des institutions de la circonscription ressortissant à la compétence de la Cour, i.e. services déconcentrés des ministères, organes des collectivités territoriales, ASEC, CASEC, organismes autonomes.

29. L'organisation déconcentrée actuelle de la Cour, articulée en une Direction des collectivités territoriales chapeautant 9 bureaux départementaux¹⁹ pour la plupart peu ou non fonctionnels et cantonnés dans le seul

¹⁸ D. 2006 fixant le cadre général de la décentralisation:

art.24: "Conformément au principe de la libre administration, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification selon le cas, et à compter de leur transmission avec preuve de réception au Délégué lorsque la loi le requiert. Ne sont pas soumis à cette règle les actes relatifs aux questions budgétaires et financières, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à l'urbanisme et à la protection des milieux naturels. Ceux-là ne prennent plein effet que dans un délai d'un mois après l'exécution des formalités de publication et de transmission."

Art.70.1: "Lorsqu'il estime l'acte qui lui a été transmis illégal, le délégué dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de la réception pour le déférer à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif."

¹⁹ La direction assure également la fonction de bureau départemental pour la zone Ouest

contrôle budgétaire et d'engagement des dépenses des collectivités locales²⁰, reste aujourd'hui pertinente et utile, la plupart des contrôleurs financiers et comptables publics n'ayant pas encore été affectés par les ministères de l'Intérieur et des Finances. Elle cessera toutefois de l'être lorsque ces agents auront été installés.

30. La mise en place du nouveau dispositif des juridictions locales est au surplus fortement contrariée par le mutisme et les confusions intrinsèques du D.2005, explicables - partiellement - par le fait qu'il ait été adopté préalablement aux décrets de décentralisation. Le décret se borne en effet à évoquer (art.9) le principe de "tribunaux administratifs et financiers" dont on ne sait si ce vocable qualifie les formations de jugement de la Cour ou bien ses juridictions régionales. Une incertitude supplémentaire résulte de la référence du décret, un article plus loin, à d'hypothétiques "cours régionales des comptes" dont le libellé semble faire fi de la dualité du mandat... Les attributions et organisation interne des bureaux départementaux ne sont enfin, à l'instar des autres services substantifs de la Cour, pas définies par le décret.

31. Tout reste donc à faire pour organiser la double mutation des démembrements de la Cour vers (i) le passage du contrôle à priori au contrôle a posteriori et (ii) le passage du statut de service déconcentré à celui de juridiction administrative et financière locale.

32. Une avancée importante a toutefois été réalisée par le nouveau Conseil, qui relance actuellement le processus de soumission du projet de loi organique, qui établit clairement les attributions, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs et est parfaitement conforme à l'esprit des décrets de décentralisation. La seule réserve de la mission a trait à la durée de 5 ans du mandat de leurs magistrats, qu'elle juge très insuffisante pour garantir leur l'indépendance, conformément aux principes de l'INTOSAI. Elle recommande que le durée du mandat soit alignée sur celle des conseillers soit sur celle des magistrats des tribunaux de première instance, c'est à dire 7 ans²¹.

33. L'opérationnalisation des juridictions administratives et financière, en parallèle avec l'installation effective de la décentralisation, constitue un facteur critique de mitigation des risques réels de dérive financière résultant de l'octroi aux collectivités territoriales d'une autonomie de gestion non accompagnée de contrôles stricts, internes et externes. L'enjeu est ici fondamental, non seulement pour les administrés locaux mais aussi pour la Nation en son ensemble, les déficits locaux ayant vocation à être apurés à terme par le budget de l'État, avec pour corollaire une accentuation de son déficit.

²⁰ Les tâches réellement exercées par le bureau pilote de Jacmel rencontré par la mission, considéré comme le plus fonctionnel, peuvent être résumées comme suit:

- Contrôle de régularité de l'engagement de la dépense communale: vérification que l'ordonnateur signataire a bien la qualité de maire, vérification de la délégation de pouvoir en cas de signature par le maire-adjoint, constatation de l'existence de crédits, transmission de la documentation à PAP pour contrôle
- Contrôle budgétaire: vérification de l'équilibre du draft de projet initial de budget reçu en septembre; demande de rectification le cas échéant; en cas de persistance du désaccord, demande d'intervention à la Cour. Idem pour les budgets rectificatifs
- Contrôle des projets de contrats
- Contrôle de l'inventaire du patrimoine communal lorsque la commune lui transmet...rarement
- Etablissement et communication du rapport annuel sur les communes (le rapport 2013-2014 a été communiqué aux conseillers)

²¹ D. du 22/08/1995 relatif à l'organisation judiciaire, art.8

2. CADRE ORGANISATIONNEL GENERAL

i. L'organigramme, non défini, engendre des incohérences dans la structure hiérarchique

35. La mission a cherché à obtenir auprès des responsables de directions et de services l'organigramme de leurs unités respectives. Aucune d'elle n'a été en mesure de partager ce document. L'indisponibilité des organigrammes traduit en fait l'absence d'orientation par le passé de la Cour, dont la structure devrait relever de choix fondamentaux de l'équipe dirigeante pour permettre à l'institution de travailler à l'atteinte de la mission qui lui est assignée par son cadre légal et les objectifs qu'elle s'est elle-même fixée.

36. L'existence d'organigrammes dans une institution et pour ses unités a une vertu pédagogique certaine. Bien que l'organigramme ne soit qu'un portrait de la structure en place, représentant les rapports entre les personnes et entre les services et faisant apparaître le type de liaison entre deux fonctions, son existence est néanmoins une variable déterminante pour le fonctionnement des unités et de toute l'organisation. Vu sous cet angle, un organigramme peut être un excellent outil pour diagnostiquer les anomalies et permettre de rectifier les incohérences de la structure.

37. Dans une institution aussi importante, l'absence d'organigramme bien défini impacte ipso facto son bon fonctionnement, ne permettant pas notamment d'adapter les rapports de fonctionnement interne aux impératifs des orientations choisies, de clarifier la répartition de la responsabilité et la formalisation des rattachements hiérarchiques, de consolider et valoriser la structure formelle, d'éclairer tous les collaborateurs sur la hiérarchie et les responsabilités au sein de l'institution.

38. La mission s'est systématiquement attachée, lors des entrevues avec les chefs de direction et de service, à définir conjointement avec eux les organigrammes réels. Cet exercice a permis d'identifier plusieurs carences communes à l'ensemble des services, tels l'absence généralisée de division fonctionnelle du travail, l'incertitude sur la ligne hiérarchique, l'absence de définition des postes ou fonctions. Il a été par ailleurs observé que des services dépendent directement du Conseil au lieu de relever d'unités parmi les directions techniques.

39. Ainsi, à titre d'exemple, le directeur des ressources humaines est appuyé directement par un chef de service dont le domaine en charge n'est pas précisé. Alors que ce chef de service est en ligne hiérarchique directe avec le directeur de fonction, d'autres chefs de service sont en position hiérarchique inférieure. Personne ne peut dire si ces structurations hiérarchiques intérieures expriment la vision du Conseil ou sont le seul reflet de l'organisation développée ou générée par la direction. Un autre cas relevé concerne la direction de l'apurement des comptes où sous l'autorité directe du directeur de fonction et de son assistant, travaillent plus de cinquante comptables sans différenciation de leurs champs d'intervention ni de hiérarchie de supervision intermédiaire. Un dernier cas à prendre en exemple est celui de la direction de contrôle, où là encore sous l'autorité du directeur et de son directeur adjoint, se retrouve une grande unité constituée de chefs de service, de chefs de section et de cadres fonctionnels, sans discernement de leur grade et de leur degré de responsabilité dans la hiérarchie. Les cas d'incohérence sont légion et sont plus amplement documentés dans la section en annexe traitant de la structure organisationnelle et fonctionnelle de chaque unité.

40. Le contexte organisationnel qui prévaut actuellement à la Cour plaide en faveur de la définition de son organigramme. A cette phase des changements en cours, la logique pousse à une formalisation renforcée, à une clarification des rôles et des responsabilités et à la diffusion de la structure adoptée. L'organigramme à retenir devra être convenablement charpenté pour bien dégager la conception des postes, la conception de la superstructure, la conception des liens latéraux et les systèmes de planification et de contrôle et le degré de délégation de la capacité de prise de décision à toutes les hiérarchies au niveau des unités.

41. Plusieurs logiques pourront guider l'établissement de la nouvelle structure organisationnelle de la Cour en se penchant soit vers les fonctions à assurer, soit les "clientèles" à servir, soit les résultats à obtenir, ou enfin vers les territoires à desservir. Chacune de ces logiques sera déterminante pour le choix de la structure à adopter. Il sera alors nécessaire de veiller à ce que cette nouvelle structure adoptée n'entraîne pas une certaine rigidité, en privilégiant trop les relations verticales, et en ne permettant pas de profiter des bienfaits de la transversalité et de

l'orientation processus et "clients", utiles aux structures d'aujourd'hui, pour faire face à la complexité et aux changements constants auxquelles elles se trouvent confronter.

ii. Les effectifs sont pléthoriques et démotivés

42. A l'occasion d'entrevues préliminaires que l'équipe de diagnostic a eues avec les Conseillers, il a été maintes fois évoqué l'épineux problème que constitue le caractère excessif de l'effectif à la Cour. Lors de l'installation du Conseil en place, l'effectif avoisinait les 1120²² membres de personnel. Hérité de ce nombre élevé d'employés, le Conseil a du tout de suite prendre des mesures appropriées pour ramener l'effectif à son niveau actuel qui est de l'ordre de 922²³ employés des deux catégories statutaires et contractuels. De l'avis de beaucoup de personnes internes et externes à la Cour, cet effectif reste encore élevé. Certains pensent que les missions assignées à la Cour peuvent être remplies avec un effectif ramené à 350 employés. Si de toute évidence, le niveau des effectifs actuels apparaît démesuré, aucune étude sérieuse n'a encore été effectuée pour déterminer le niveau optimal nécessaire, compte tenu de tous les paramètres d'efficacité, de productivité et d'accomplissement de mission pouvant rentrer en ligne de compte.

43. Au-delà du nombre excessif d'employés, deux inconvénients ont attiré grandement l'attention de l'équipe de diagnostic, au regard de cette situation. D'une part, c'est l'inadéquation partielle de ce personnel et d'autre part la non-implication de ces ressources humaines dans les processus au sein des unités ;

44. **De l'inadéquation du personnel :** au moment de conduire les entrevues, la Direction des Ressources avaient annoncé par l'intermédiaire de son Directeur la préparation d'un relevé minutieux des agents assignés à chacune d'unités, afin de dégager un bilan des niveaux et des champs de compétence. En attendant les résultats de cette étude, et si l'on s'en tient aux informations recueillies de différentes sources et qui ont pu être recoupées jusque-là, l'effectif de la Cour serait ainsi composé :

petit personnel :	52 %
cadre administratif :	22 %
personnel technique :	25%
expert :	1%

Cette pyramide des compétences est à l'opposé de ce qui est recommandé par l'INTOSAI.

45. Les effectifs sont actuellement distribués en 2 catégories d'entités. La première englobe directions et services à caractère technique œuvrant directement à l'atteinte des missions de la Cour, la seconde regroupant les unités à vocation de soutien administratif et logistique. Le tableau ci-après fait apparaître que l'essentiel du personnel substantif est affecté au sein d'unités techniques: direction des collectivités territoriales, direction de l'apurement des comptes, direction du contrôle, direction de comptes généraux, direction des organismes autonomes. La seule direction qui déroge à cette règle serait la direction de recettes, où les agents substantifs seraient minoritaires.

46. Il n'est néanmoins pas pris pour acquis que l'ensemble de ce personnel technique dispose de la qualification et des compétences pour les fonctions qui leur sont assignées. La principale explication à cet inversement de la composition de la pyramide des effectifs peut être trouvée dans un développement trop important des structures de support administratif et logistiques au sein de la Cour, suivant la tendance analysée par le chercheur Northcote Parkinson²⁴, qu'à la longue dans une organisation, les structures administratives tendent à supplanter les structures productives, au détriment de la structure globale elle-même. Il est mis en exergue à ce niveau les contrecoups négatifs de la pratique d'embauche laxiste et abusive, en dehors des normes édictées par les textes applicables aux effectifs publics. Une étude ultérieure devra confirmer ce fait pour fins de rectification et d'alignement aux normes généralement acceptées.

²² Statutaires à PAP et en provinces ; Consultants, contractuels et stagiaires à PAP ;

²³ 830 Statutaires (PAP et Provinces) et 92 consultants et contractuels ;

²⁴ Cyril Northcote Parkinson cite par H. Mintzberg, dans Structure et dynamique des Organisations;

Mais d'ores et déjà, certains mécanismes peuvent être envisagés pour normaliser l'effectif, par :

1. l'éradication des fonctionnaires fantômes;
2. la révocation disciplinaire des effectifs absents ;
3. l'invitation au départ à la retraite ;
4. le non-renouvellement des contractuels non indispensables ;
5. le redéploiement des effectifs sur les nouvelles structures, en appariant le profil de l'agent avec les exigences du poste à combler.

Tableau de répartition du personnel par direction et service

#	Unité fonctionnelle et territorial	CAT ²⁵	AOPSL ²⁶	Total
1	Conseillers	10	0	10
2	Direction de ressources humaines ;	5	5	10
3	Sécurité, Réception – courrier, Infirmerie, Bibliothèque, Ménagerie, Assurances	16	41	57
4	Direction administrative	5	5	10
5	Comptabilité, Approvisionnement, Transport	14	50	64
6	Service de l'Intendance	0	17	17
7	Direction des Organismes Autonomes ;	19	11	30
8	Service de l'inventaire	24	13	37
9	Direction de collectivités territoriales ;	18	14	32
10	Direction des recettes Publiques;	8	20	26
11	Greffé ;	12	9	21
12	Direction de l'Apurement des Comptes	57	8	65
13	Direction du contrôle des Comptes	60	14	74
14	Direction technique	10	12	22
15	Direction des affaires internationales et du protocole ;	2	6	8
16	Direction de Comptes Généraux ;	15	10	25
17	Direction de la Coordination des Bureaux Départementaux	4	4	8
18	Auditorat	11	4	14
19	Service des archives	4	30	34
20	Bureau organisation, méthode et de l'informatique ;	3	6	9
21	Secrétariat de la Présidence	11	1	12
22	Congés d'études et Bureaux Conseillers (statutaires)	0	11	11
	TOTAL AU SIÈGE À PAP	308	291	596
	TOTAL DES BUREAUX DÉPARTEMENTAUX	129	105	234
	GRAND TOTAL	437	396	830

NB. Certains agents CAT effectuent en fait une tâches AOPSL ; Certains titres de poste sont attribués indument et abusivement pour donner droit à un salaire conséquent ;

47. **De la non-implication du personnel dans les processus de travail:** les visites effectuées au sein des unités ont permis de constater que les espaces étaient encombrés et que certains employés trouvaient difficilement une place où s'asseoir. Du fait du manque généralisé de matériel, notamment de type informatique, les employés sont inactifs, et ainsi participent peu aux activités de leur unité. De toute évidence, les effectifs sont trop nombreux par rapport à la charge de travail des unités. Cette situation renvoie surtout à celles des unités dont toute l'activité se déroule à l'intérieur de la Cour, comparativement aux unités techniques comme la Direction de l'Apurement des Comptes ou la Direction de Contrôle, si l'on en reste à ces deux, dont un pourcentage important de leur personnel travaille souvent en dehors de la Cour. D'autres raisons peuvent expliquer cette non-intégration comme la mauvaise définition des processus, l'inaptitude de certains membres du personnel, l'absence de volonté des responsables d'unité d'intégrer tout leur personnel, préférant compter sur un noyau et négligeant ainsi d'encourager l'apprentissage de tout le personnel travaillant dans l'unité.

48. Ces conditions jointes à l'absence d'une gestion systématisée des ressources humaines ne sont guère propices pour encourager le développement du personnel et sa motivation au travail.

²⁵Légende: CAT: cadres administratifs et techniques ;

²⁶AOPSL: agents opérationnels et personnel de soutien – logistique ;

iii. Les méthodes de travail ne sont pas formalisées

49. La bureaucratie à l'ancienne a connu ses heures de gloire et personne ne souhaite y revenir. Aujourd'hui la réactivité des structures face aux changements de contexte, leur agilité fondée notamment sur la réduction des niveaux hiérarchiques, la valorisation du management participatif tendent à remplacer les modèles axés sur la hiérarchie des compétences en tant que mode de régulation, la définition rationnelle des postes axée sur la spécialisation et la nécessité d'assurer une cohérence resserrée et harmonieuse de l'ensemble. Toutefois, il existe des dénominateurs communs de la gestion des institutions auxquels on ne peut encore s'affranchir, notamment, pour une institution comme la Cour qui évolue dans un domaine stable et simple dont l'improvisation peut être faible, les besoins de certitude, de logique séquentielle des activités sont élevés. Dans la nomenclature de la théorie des organisations, le terme formalisation recouvre de nombreuses expressions et désigne à la fois la formalisation proprement dite, la spécialisation des tâches, la standardisation, la planification des programmes de formation, ou encore la coordination. L'importance de la formalisation pour une institution comme la Cour a porté la mission à s'intéresser de l'existence de textes officiels écrits sur, les règlements internes, les codes d'éthique, les descriptions de poste, les procédures, des plans de formation et autres mécanismes de coordination couramment utilisés. Les sections suivantes font état de la situation à la Cour sur ces différentes rubriques.

50. **De l'existence des règlements intérieurs de la Cour:** un projet de règlements intérieurs dont la dernière version date de novembre 2014 est en cours de révision pour être validé. En préparation depuis le précédent Conseil, ce projet a pu être complété depuis l'installation de l'actuel Conseil de la Cour. Il s'agit d'un document de belle facture, d'une trentaine de page, comprenant six titres dont les titres II, III, IV, & V sont respectivement dédiés à : (i) l'organisation administrative et juridictionnelle de la Cour, (ii) au fonctionnement des organes de gestion, des chambres et des tribunaux, (iii) au personnel du point de vue de son statut, de sa carrière et des régimes de sanction, et enfin (iv) aux contrôles administratif et financier des juridictions et de la Cour. Lorsqu'on connaît l'importance des règlements intérieurs pour le fonctionnement harmonieux des institutions, on peut imaginer que la Cour a beaucoup pâti de l'absence de ce guide indispensable pour fixer les règles communes de comportement, d'engagement dans l'intérêt de l'institution et de respect réciproque des différents paliers de la hiérarchie.

51. Les règlements internes, dans une institution, représentent le code des droits et des devoirs réciproques de chacun envers l'entreprise et envers ses collègues. Dans la hiérarchie des normes au sein des organisations, les règlements intérieurs sont considérés comme des lois internes, et abordent les éléments spécifiques non touchés par la loi organique, les décrets et les arrêtés d'application. En ce sens, les règles qu'ils sont censés véhiculer ne peuvent concerner et ne sont imposables qu'aux acteurs internes. Sans que ce projet de règlements intérieurs ait été l'objet d'une expertise poussée, ils semblent faire une grande place aux préoccupations d'ordre organisationnel de la Cour, que sont censés régler un arrêté d'application ou un décret de l'exécutif, reléguant ainsi à la portion congrue le cadre de gestion des ressources humaines et des relations de travail interne à la Cour. Toutefois, il faut reconnaître que l'option d'introduire une palette d'orientations organisationnelles dans les règlements internes peut permettre temporairement d'implanter la structure organisationnelle souhaitée, en attendant qu'elle soit entérinée par la loi organique à venir de la Cour. Les règlements intérieurs nécessiteraient ainsi postérieurement un rééquilibrage en faveur des rapports humains au sein de la Cour.

52. **De l'existence d'un code d'éthique pour les fonctions exposées:** un code de déontologie ou d'éthique est également en cours de préparation. Ce document qui a vocation à s'adresser aux membres de la Cour, et notamment aux unités techniques et juridictionnelles en charge de l'analyse des comptes et des préparatifs nécessaires aux jugements, vise à moraliser les processus d'audit et de jugement et à rappeler aux acteurs de ces questions, la conduite à tenir durant les processus pour garantir aux justiciables des résultats d'enquêtes et des verdicts équitables dans l'intérêt de la collectivité nationale.

53. La mission a pu obtenir un exemplaire de ce document qui semble pleinement cerner la problématique en la matière. Dans la conception du document, une autre option aurait pu être choisie, de s'adresser spécifiquement aux différents acteurs, d'aborder plus franchement les risques de corruption et les sanctions encourues, au lieu de thèmes génériques comme l'intégrité, la discrétion ou la déontologie. Il ne fait néanmoins pas de doute qu'une fois rentré en application et pleinement appliquée, le code de déontologie comblera un grand vide et participera du renforcement de l'image de la Cour et de la confiance que le citoyen pourra placer justement en elle.

54. **De l'existence des descriptions de poste pour toutes les unités organisationnelles** : une institution comme la Cour doit pouvoir compter sur une conception équilibrée des postes. En ce sens, on est en droit de s'attendre de retrouver une description détaillée des postes de chaque titulaire. Une description de poste est la description structurée et concise du rôle, des responsabilités et des défis d'un poste, indiquant les données de base et autres renseignements requis pour apprécier celui-ci à partir du plan d'évaluation des postes.

55. Lors des rencontres de travail avec les responsables d'unités, nul n'a été en mesure de soumettre les descriptions de poste connues de tous, conçues et architecturées de manière officielle par la haute direction. Quelques chefs de Direction et de service, répondant ainsi à une demande écrite de l'équipe en charge du diagnostic ont mis sur papier les attributions actuelles des collaborateurs sous supervision. Cette démarche, dans ces présentes circonstances, est très positive et dénote de l'intérêt que ces responsables portent à la bonne marche de leur unité respective. Mais chacun sait qu'une description de poste ne s'improvise pas et fait suite, en fait à une double démarche de spécialisation verticale du travail, c'est-à-dire, la création de niveaux hiérarchique et, de spécialisation horizontale chevillée à la logique de création de fonctions et missions distinctes et indépendantes.

56. La définition des postes au sein d'une institution quelconque est un processus alliant compréhension global de l'ensemble, et prise en compte des spécificités pour un objectif unique qui est celui d'atteindre la meilleure efficacité possible. En ce sens, un poste décrit doit nécessairement renseigner sur la nature et la portée du travail à accomplir dans le contexte du mandat de l'organisation, afin de produire des résultats dans l'intérêt public et des résultats opérationnels pour la population, le degré de risque associé aux décisions que prend le titulaire du poste, l'environnement et les conditions de travail dans lesquels les résultats escomptés doivent être obtenus, et enfin les compétences de base requises pour obtenir les résultats escomptés.

57. Vu sous cet angle, l'absence généralisée de description de poste au sein de la Cour correspond, pour prendre l'analogie d'un moteur à explosion, à l'absence de synchronisation des cylindres. Cette absence constatée est très préjudiciable au bon fonctionnement de la Cour et a certainement des impacts négatifs sur ses résultats. Un autre exemple analogue s'impose, travailler au sein d'une organisation avec des unités sans que les postes ne soient décrites, consiste à assembler un puzzle en mettant les pièces à n'importe quel emplacement et ensuite espérer obtenir une image fidèle. La Cour devra donc veiller, dans une perspective globale à décrire le poste attaché à chaque fonction.

58. **De l'existence de manuels de procédure au sein de la Cour** : une des particularités de la Cour est le grand nombre de processus différents que ses activités génèrent et dont les principaux destinataires de ses résultats sont des "clients externes" institutionnels et individuels. Ces résultats se mesurent en termes de fidélité, de justesse, de légalité et de court délai. Bien que les conclusions de délibéré peuvent être différents d'un justiciable à un autre, les processus dans leur teneur sont répétitifs. De plus, la Cour a pour attribution de conduire une grande diversité de processus. Ce sont là des conditions favorables plaçant en faveur de l'adoption de procédures pour standardiser les approches et rendre moins aléatoire et arbitraire le pilotage de ces processus.

59. Les procédures sont des guides d'action qui précisent les étapes à suivre, les règles à respecter pour mettre en œuvre une décision. La Cour ne peut pas se permettre de conduire des processus qui seraient entachés d'irrégularités, au détriment de son image et de son autorité. Les procédures sont, pour une organisation comme la Cour aux activités régulées mais menant à des processus souvent complexes faisant intervenir de nombreux acteurs, ce que les roulements à bille et les engrenages sont pour un moteur. En ce sens les couplages et les tensions sont d'une grande importance.

60. La mission de diagnostic a essayé d'identifier les procédures existantes au sein de la Cour. De toutes les unités alors en contact, aucune n'a pu fournir un document de procédure et elles sont unanimes à reconnaître n'avoir jamais eu à leur disposition un tel document. Les unités de type administratif ont indiqué s'appuyer sur le décret sur la fonction publiques comme le guide dont elles s'inspirent pour réaliser leur travail. Par contre les unités de type technique évoquent abondamment comme référentiel de travail, l'arrêté traitant de la comptabilité publique ou les normes comptables généralement acceptées. Les responsables d'unités techniques fonctionnelles et administratives ont pu néanmoins décrire le cheminement des processus usuels dont ils semblent détenir la meilleure maîtrise.

61. Cependant, cet exercice peut avoir ses limites, en sens qu'il est difficile de déterminer s'il s'agit en fait de parcours optimaux, tellement dans la conception des procédures il y a de paramètres à tenir compte dans la

définition des processus et des flux de travaux. Les besoins de standardisation et de fidélité de ses processus appellent donc la Cour à définir les procédures pour les unités en pointes par rapport à sa mission.

62. **De l'existence de plan de formation à l'échelle globale de l'institution et à l'intérieur des unités :** De nombreuses caractéristiques essentielles propres à la Cour et à son domaine d'évolution plaideraient en faveur de vastes plans de formation continue pour les employés, du moins ceux évoluant dans les champs techniques. En ce sens, la formation continue des cadres doit être une préoccupation constante des dirigeants de la Cour pour les raisons suivantes : i) le domaine de l'audit et de la vérification est très spécialisé, ii) le champ d'action de la Cour est dynamique et connaît des changements rapides, iii) les justiciables ont le droit de recourir à des professionnels indépendants aussi bien formés que les agents spécialisés de la Cour pour les défendre, iv) les nouvelles technologies sont omniprésentes et modifient quotidiennement les métiers et les méthodes de travail. Autant de raisons qui font que la Cour comme ses employés doivent être en processus continu d'apprentissage.

63. Les échanges de la mission de diagnostic avec les responsables de la Direction des Ressources Humaines principalement et des autres unités importantes ont permis de comprendre qu'il n'existe aucun plan systématique et organisé de formation et donc de développement des ressources humaines au sein de l'institution, à part quelques initiatives sporadiques et éparses d'octroi de formation, sans que les critères d'octroi ne soient connus. Ces formations éparses satisfont les besoins particuliers mais sont loin de régler le problème global et ne font que l'édulcorer. La formation et le perfectionnement sont le fait de développer les qualités, les facultés d'une personne, sur le plan physique, moral, intellectuel ou de lui faire acquérir un savoir dans un domaine particulier, lui conférant ainsi les clés de l'épanouissement de ses qualités virtuelles et potentielles.

64. L'absence de système ordonné de formation à la Cour a ses causes et ses conséquences. On ne peut ici qu'en citer quelques-unes. Cette absence trouve certaines de ses causes dans le mode de recrutement qui fait que bon nombre de titulaires de poste ne sont pas en adéquation avec les besoins de la fonction et de l'institution, et donc ne sont pas réceptifs à une formation. L'absence également de système de définition équilibrée des postes et d'évaluation périodique des performances sont également des encombres à l'instauration d'un système éclairé de formation et de perfectionnement des cadres. Les deux conséquences les plus évidentes à retenir sont l'ineffectivité de la gestion du plan de carrière des employés et l'incapacité pour l'institution et ses employés de se mettre en mode synchrone par rapport aux facteurs de contingence qui affectent le domaine. La Cour devra donc dans un avenir proche s'attacher à instaurer la formation et le perfectionnement en méthode et en système.

65. La CSCCA connaît mieux que quiconque les connaissances qui lui font défaut. Les discussions menées avec les conseillers et les chefs de service ont permis à la mission d'identifier les domaines prioritaires suivants de perfectionnement des cadres et agents : mathématiques financières, évaluation de projets, statistique, informatique, comptabilité générale, comptabilité publique, rédaction administrative, archivistique, droit des affaires, droit administratif, finances publiques, principes de planification stratégique, principes d'audit et de vérification, macro-économie, économétrie, informatique.

66. **Des mécanismes de coordination couramment utilisés :** dans l'état actuel de fonctionnement de la Cour et des difficultés multiples auxquelles elle fait face, ce problème passe au second rang et ne se pose pas avec le sérieux et l'acuité qu'il devrait l'être. Dans les pratiques quotidiennes de la Cour, les problèmes de coordination sont résolus d'eux-mêmes, par simple remontée à l'autorité commune et ensuite transmise par ordres consécutifs. Ainsi, les agents se coordonnent d'abord par ajustement mutuel, en se consultant et en faisant l'effort de s'adapter les uns aux autres par le moyen d'une communication globalement informelle. Ensuite, en cas d'insuffisance constatée entre eux de cette méthode, les supérieurs hiérarchiques interviennent pour encadrer, passer des ordres et des instructions aux subordonnés tout en vérifiant l'accomplissement au travail. On est ici au cœur de la fonction de contrôle du cadre qui, s'il est trop fréquemment sollicité, va vite l'amener à être débordé.

67. L'objectif d'amener une double spécialisation forte au sein de la Cour par la réforme de conception de postes et de conception de la superstructure, fera peser davantage les problèmes de coordination avec acuité, et militera en faveur de l'instauration généralisée de la standardisation, par le biais de l'introduction généralisée des manuels de procédure pour toutes les unités à forte production de valeur, par la définition avec soin des cahiers de charges des unités centralisées ou déconcentrées en termes de caractéristiques des services à livrer et des niveaux de performance à atteindre. Dans cette quête d'une bonne coordination des activités et des unités, la définition des qualifications et des savoir-faire nécessaires pour exécuter les attributions d'une fonction exigera de préciser les

profils de formation requis, de respect scrupuleux des normes d'embauche et l'établissement de plans de formation continue adaptée aux besoins.

68. Enfin, la Cour a beaucoup souffert au cours des décennies antérieures d'une absence de culture organisationnelle forte, irrigant un ensemble commun de normes, de valeurs et de croyances, capables d'apporter au personnel une fierté et un ciment, pour un sentiment d'appartenance et un engagement sans retenu. Les échanges à tous les niveaux de la cour montrent que ces questions de coordination effleurent les pensées sans qu'elles soient une préoccupation de tous les instants. Le nouveau Conseil, par l'exemple, peut apporter et apporte déjà une nouvelle dynamique dans ce domaine, et cela semble être un motif d'encouragement et de galvanisation pour les employés. Mais, ce processus ne pourra pas aboutir en un temps record. Il faudra laisser le temps nécessaire pour l'installer, à partir d'un effort de longue haleine.

69. On se rend bien compte qu'avec ces sujets, l'on est au cœur des problématiques de gestion des ressources humaines et d'organisation qui sont indissociables et dans lesquels la Cour fait montre pour le moment de sérieuses lacunes, mais avec une volonté affichée de la nouvelle équipe du Conseil de changer ce fait. Il est heureux que la prochaine rubrique sur l'état de la structure organisationnelle concerne les outils de gestion informatisée, puisque à mesure la structure globale de la Cour sera installée dans ses certitudes, il faudra introduire plus de hiérarchie intermédiaire de supervision, la technique du travail d'équipe et les postes de liaison sur mesure, de même l'admission des systèmes d'information de gestion pour rendre encore plus efficiente et plus fluide la coordination des activités et entre les agents et les unités.

iv. Absence totale d'outils de gestion informatisée

70. Avec l'arrivée de l'Internet et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la perception du rôle des technologies de l'information dans le management a considérablement évolué. A l'heure de l'apogée de la révolution du numérique et de la toute-puissance de l'informatique, il est affligeant de noter combien la Cour n'a pas encore incorporé dans ses schèmes de pensées, l'importance de ces outils par des applications concrètes pouvant amener la facilitation et la fluidisation du travail et le traitement automatique de l'information via l'exécution de programme informatique par des ordinateurs.

71. Lors des visites effectuées dans les unités par la mission de diagnostic, il a été noté que bon nombre de direction et de services travaillaient en sous-capacités en matière informatique. Dans la plupart des directions et des services comprenant un effectif compris entre 15 et 30 employés cadres techniques ou administratifs, il y a rarement plus de 2 ou 3 ordinateurs, parfois un seul et, quand les effectifs parviennent à la fourchette de 60 à 90 employés dont une majorité de cadres professionnels, le nombre d'ordinateurs disponibles dépasse rarement le chiffre de six (6). Cette réalité peut être constatée à travers les grilles en annexe, synthétisant le cadre organisationnel et fonctionnel des Directions et des Services. Les chiffres avancés par les responsables en matière de disponibilité en matériels informatiques et périphériques de toute nature y sont relatés.

72. Pendant le diagnostic, un contingent d'une cinquantaine de matériels informatiques de marque Apple a été livré aux unités. Cela constitue un effort appréciable qui est néanmoins loin de faire le compte. La Cour s'attachera au moment de mettre en place en son sein un système informatique robuste, de faire procéder par un personnel qualifié, l'inventaire de l'étendue de ses besoins dans ce domaine. Toutefois, sans être des experts de ce champ de compétences, les disponibilités actuelles en nombre, en nature et en fonctionnalité sont loin de couvrir les besoins pour une action significative et déterminante dans l'intérêt de l'efficacité et de la productivité à la Cour.

73. Pour cela, la Cour sera amené à accroître substantiellement le nombre des ordinateurs au sein de chaque unité, en faisant la part belle aux unités où travaillent des professionnels fonctionnels. Ensuite, tout le système devra être configuré pour regrouper les logiciels professionnels et sectoriels appropriés, renforcer le système central de gestion via les serveurs, assurer le câblage intégral des locaux, l'accès généralisé à internet haut débit, les antennes, les Modem, les systèmes de traçabilité de l'usage personnel de l'internet, les systèmes Giotto de gestion informatisée et opérationnelle des temps de travail ouverts, le management du système d'information et la base de données qui doit y être couplée.

74. La relative confidentialité de l'usage de l'informatique au sein de la Cour pénalise déjà sa gestion et ses résultats. Dans l'état actuel des performances de la Cour, cette relative confidentialité est peu ressentie. Elle le serait

encore demain davantage si toute l'architecture institutionnelle et structurelle devait changer sans qu'il y ait une amélioration à ce niveau. Les systèmes informatiques servent à beaucoup de choses utiles dans les institutions d'aujourd'hui. Ce sont des outils de : i) communication électronique, ii) des outils de coordination et d'intégration, iii) des outils d'aide à la décision et de pilotage des activités, iv) des outils de gestion de la connaissance et de partage de la formation, v) des outils de gestion des relations et de communication avec la communauté et enfin vi) des outils de livraison de service aux usagers.

75. Il n'est pas inutile, à titre d'édification seulement, de citer sans être exhaustif une panoplie de processus potentiellement bénéfiques à la Cour qu'un système informatique²⁷ adapté et fiable permettra de mettre en œuvre :

1. La constitution des tableaux de bord de pilotage des données de services livrés, d'opération, d'approvisionnement, de qualité et de marketing public ;
2. La mise à jour en temps réel des tableaux de bord de management;
3. La mise à disposition du Conseil d'outils d'aide à la décision ;
4. Lorsque les collaborateurs trouvent une solution à un problème, ils alimentent systématiquement une base de connaissances ;
5. Le système d'information permet à chacun d'identifier et de contacter la personne la plus experte sur une problématique donnée ;
6. Les décisions et les orientations stratégiques des directions sont systématiquement communiquées sous format électronique ;
7. L'usage prioritaire de l'agenda partagé pour fixer une réunion entre collaborateurs ;
8. La communication et l'échange d'information en ligne avec les usagers et les citoyens ;
9. La sollicitation de services et les services en ligne aux usagers ;
10. La sollicitation en ligne de services permet d'alimenter directement le système d'information.

76. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, puisqu'il s'agit de cela, offrent également par exemple des possibilités uniques de coordination telles que les réunions téléphoniques, les réunions par vidéoconférence, les communications par courrier électronique qui par rapport aux réunions présentiels, présentent chacune des intérêts hormis certaines rares limites particulières. Outre ces facilités de communication et d'opérationnalisation accélérée des processus agiles au bénéfice des usagers et contribuables ou plus largement du citoyen, il y a lieu d'insister sur la nécessité d'organiser en réseau les ressources de plus en plus flexibles, grâce aux technologies de l'information.

77. Enfin, cela a été déjà maintes fois déjà évoqué dans cette section, la Cour a pour grande faiblesse ne pas disposer aujourd'hui de système d'information de gestion (MIS). La Cour devra donc à brève échéance, en parallèle à sa restructuration mettre en place un système d'information cohérent, agile, organisé autour des processus de travail, finalisé, sécurisé, construit, animé et contrôlé, respectueux des libertés et de la confidentialité des informations collectées, aux fins d'optimisation de sa performance. Ce système d'information aura vocation à devenir à la longue, un vrai outil d'aide à la gestion pour le Conseil, par la possibilité dans la mesure où il est convenablement géré, qu'il offre en termes de choix à la décision grâce à des dispositifs permettant l'accès aux données et à des tests courants de validité.

v. La fonction de gestion des ressources humaines n'est que partiellement remplie

78. Pour parvenir à ce rapport, en dehors des membres du Conseil, la toute première unité avec laquelle la mission de diagnostic a eu à échanger est la Direction des Ressources Humaines. La compréhension de la réalité de la mission et des attributions de cette direction est essentielle pour saisir en partie les bases de fonctionnement de l'institution et le degré d'encadrement qui est accordé à chaque employé dans le cadre de son travail, en vue de son épanouissement et de son rendement à la tâche. Au moment de démarrer sa mission, l'équipe de diagnostic a trouvé la situation où le titulaire de la direction venait à peine de prendre fonction, il y a alors une quinzaine de jours. Au moment de la rencontre le titulaire s'attachait à préparer un relevé détaillé des paramètres du personnel de la Cour

²⁷ Inspiré de Henri ISAAC, dans son rapport : les composantes du système d'information de l'entreprise numérique en France ;

qu'il a pu par la suite livré à la mission. Ce dénombrement présentant les effectifs par unité, par poste d'affectation ne donne toutefois pas de renseignement la répartition par sexe, âge et niveau de formation.

79. Doter d'une dizaine d'employés présentement, la Direction des Ressources Humaines utilise comme principaux guides de travail le décret sur le statut général de la fonction publique et les décrets de 1983 et 2005 qui régissent les activités de la Cour. Les attributions qui sont assignées à cette direction aujourd'hui correspondent globalement à ce qui est dévolu généralement à des services de dossiers et d'embauche dans d'autres grandes institutions, puisque les tâches quotidiennes de la direction se limitent à gérer les disciplines, les mouvements comme les congés et les absences et à participer épisodiquement à certaines activités d'embauche. En général, pour leur bonne marche, les institutions font en sorte que leur DRH ait une approche plus intégrale de la gestion du Personnel, et à mettre en œuvre des mesures, des politiques, des procédures et des activités impliquant les ressources humaines et visant à l'efficacité et une performance optimale de la part des individus et de l'Institution.

80. De ce point de vue, les attributions telles que prévues dans la nouvelle mouture de l'avant-projet de la loi de Cour, préparé par ses soins, en instance de validation du Conseil, vont dans le bon sens puisque l'avant-projet de loi élargit considérablement la mission et les attributions de la Direction des Ressources Humaines et les rapproche du standard établie dans ce domaine.

81. En effet, depuis des décennies, l'approche privilégiée de la gestion des ressources humaines vise à privilégier trois finalités concomitantes qui forment par ailleurs un tout complet :

1. L'acquisition et la conservation de ressources humaines qualifiées ;
2. L'atteinte d'un haut niveau de performance globale et individuelle et la production de produits ou services de qualité ;
3. Le contrôle du coût du travail, du taux de roulement des ressources humaines (turn-over) et de l'absentéisme. Cela implique la satisfaction au travail et le respect des lois et des règlements.

82. Tendre vers ces finalités demande que la Direction des ressources Humaines mette impérativement en œuvre une série de cinq catégories d'activités linéaires, à savoir :

1. L'inventaire, la prévision et la planification des besoins en main d'œuvre ;
2. L'analyse et l'évaluation des tâches et des emplois ;
3. La gestion de la rémunération directe et des avantages sociaux ;
4. L'acquisition de ressources humaines via le recrutement, la sélection et la détermination des promotions ;
5. Le développement des ressources humaines par l'évaluation, la formation, et la gestion des carrières.

83. Les nécessités du diagnostic ont amené l'équipe de la mission à tester les responsables de la DRH, sans que cela ait été pris aussi une allure aussi méthodique comme c'est le cas dans le tableau ci-après, sur leur degré de participation aux principales activités de gestion des ressources humaines. Le bilan est assez limité, comme le illustre le tableau suivant :

Tableau de détermination des activités opérées par la Direction des ressources Humaines.-

#	ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	DEGRÉ DE FAMILIARISATION DE LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES AVEC CETTE ACTIVITÉ	COMMENTAIRES ET POINTS DE VUE DE L'ÉQUIPE DE DIAGNOSTIC
1	PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES	Pas de pratique de cette fonction	On estime globalement que plus de la moitié du personnel ne répond à un besoins réel, ou n'a pas les qualifications requises, ou est en situation de sous-utilisation ;
2	ANALYSE DES EMPLOIS – DESCRIPTION DES TACHES	Pas de pratique de cette fonction	Aucune description officielle de poste n'est trouvée dans les unités visitées ;
3	EVALUATION DES EMPLOIS – NOMENCLATURE ET CLASSIFICATION	Pas de pratique de cette fonction	Les organigrammes virtuels traduisent une structuration désordonnée des unités et des titres de poste imprécis et attribués aléatoirement;
4	RÉMUNÉRATION DIRECTE	Pas de prise sur cette fonction	Pas de grille salariale interne. L'échelle des salaires s'inspire de la grille de la fonction publique ; des titres de postes sont attribués juste pour justifier des salaires et non pour répondre à la nature du travail effectivement en charge ;
5	AVANTAGES SOCIAUX	Pas de prise sur cette fonction	L'essentiel est déjà défini dans la loi (du décret) sur le statut des fonctionnaires de l'État. Le marges de manœuvre existant, à titre de levier de motivation, ne sont pas exploitées sainement par la Cour;
6	RECRUTEMENT EXTERNE - EMBAUCHE	Participation sporadique et épisode à cette fonction	Depuis des décennies, la plupart des embauches sont des parachutages, sauf pour certains cadres de Directions techniques. Depuis l'intronisation du nouveau Conseil, des expériences intéressantes et positives sont menées, notamment pour le recrutement des nouveaux greffiers ;
7	SÉLECTION INTERNE – PRÉVISION ET DÉPLACEMENTS	Pas de pratique de cette fonction	Cette activités est à la fois connexe au recrutement et à l'évaluation. Elle nécessite une planification commune, un suivi et une coordination entre les responsables d'unités fonctionnelles ou territoriales et la DRH. Ce haut degré de synchronisation n'existe pas encore à la Cour.
8	ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	Pas de pratique de cette fonction	Il y a un blocage culturel dans le pays à assurer durablement le suivi et le contrôle et par ailleurs à accepter d'être suivi et contrôlé. La Cour ne déroge pas à cette règle. Elle devra faire un effort volontaire pour installer en son sein un système d'évaluation des performances ;
9	PLAN ET EXÉCUTION DE FORMATION - PERFECTIONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT	Participation sporadique et épisode à cette fonction	La DRH participe sur un plan opérationnel aux décisions prises à un niveau supérieur, au gré des occasions qui se présentent. Idéalement, elle devrait suite à l'évaluation, déterminer les besoins avec les responsables d'unités et bâtir un plan de formation à différentes échéances pour approbation du Conseil et exécution. Ceci n'est pas encore le cas ;
10	GESTION DE L'AVANCEMENT ET DE LA CARRIÈRE	Pas de pratique de cette fonction	La gestion des carrières ne peut être à la fois qu'une conséquence de la bonne gestion des activités précédentes et fait intervenir également d'autres dispositifs spécifiques dont ni la Cour ni la DRH ne sont familières ;

84. Dans toute institution, la gestion des ressources de toutes sortes est un enjeu essentiel de pouvoir, surtout quand ces ressources sont rares et que la centralisation du pouvoir est le moyen perçu comme efficace pour être en position de répartiteur de ressources. Au sein de la Cour, ces enjeux de pouvoir ont été longtemps le levier principal de la gestion des ressources humaines, ainsi que les autres ressources. Ceci explique en partie les pratiques de clientélisme et la place ténue faite à la DRH dans la gestion des ressources humaines de l'Institution. Dans l'optique d'un renforcement de la Cour, cette direction est appelée à être remembrée et trouver une synergie d'action avec le Bureau Organisation et Méthodes, aujourd'hui présentement en charge de l'informatique. Tandis que l'informatique comme la gestion des ressources humaines sont traitées en parents pauvres et sous-équipés au sein de la structure globale.

85. Les développements qui précèdent ont bien montré l'écart organisationnel et fonctionnel de la Direction des Ressources Humaines. Forcément, un tel écart entre le standard et la réalité a des conséquences sur le fonctionnement de la Cour, la motivation, la satisfaction professionnelle et personnelle des employés, le rendement individuel et collectif et le climat d'ensemble du milieu de travail. La tâche qui attend la Cour est de combler ces écarts et de revitaliser l'institution en lui dotant d'une DRH qui fasse réellement la différence.

vi. La fonction d'archivage n'est pas convenablement assurée

86. Au regard de la nature de la mission de la Cour et du domaine où elle agit, trois phases d'activités doivent être clairement isolées :

1. La collecte ou la réception de données utiles (matière premières), sous forme de liasses ;
2. Le traitement à l'interne ou à l'externe de ces données pour générer une opinion et donner lieu à un jugement éclairé et équitable;
3. Le prononcé du verdict et le classement des pièces justificatives.

Sur la quinzaine d'unités de rang de direction ou de service que comprend la Cour au siège central, pas moins de neuf sont concernées à un stade donné de leurs activités par le processus décrit plus haut.

C'est le cas des directions et unités suivantes :

- la direction des organismes autonomes ;
- la direction des collectivités territoriales ;
- la direction des recettes ;
- la direction de l'apurement des comptes ;
- la direction du contrôle ;
- la direction de comptes généraux ;
- le greffe ;
- l'auditorat ;
- le service de l'inventaire ;

87. La caractéristique commune à ces unités est qu'elles engendrent beaucoup de papiers qu'il faut ensuite classer et conserver. Ceci est également le cas des neuf (9) bureaux déconcentrés de la province qui génèrent aussi, dans une moindre mesure, de la documentation à classer. Lorsque l'on se rappelle qu'il s'agit de dossiers d'audit, de vérification et d'instruction pour jugement, il est facile d'imaginer la quantité innombrable de paperasserie que cela peut faire et fait effectivement rapidement.

88. La particularité du bâtiment où loge présentement la Cour est que l'espace spécifique dévolu n'est pas de capacité suffisante pour archiver tous les documents pendant de longues années. Ceci est une faute, puisque cette donnée n'a pas été intégrée, lors de la décision quant à l'architecture et à la répartition des espaces de la bâtisse actuelle. Les services techniques utilisent quelques classeurs et armoires métalliques, lesquels rapidement se trouvent saturés. Dans ces conditions, on aperçoit le long des couloirs des boîtes remplies de dossiers de contrôle,

d'audit et de vérification, en mal d'être archivés en toute sécurité. Les dossiers les plus anciens sont l'objet d'un classement plus aléatoire.

89. La loi sur l'archivage²⁸ trace une procédure et surtout indique la durée légale de conservation des documents de l'administration publique ou rentrants dans le domaine public. Selon cette loi, au cours des cinq premières années ayant suivi la création du document, le dossier est conservé dans l'unité (service, département ou direction) où il a été généré. Au terme de ces cinq premières années, le dossier est transféré dans un espace d'archivage commun à l'ensemble de l'institution, sous contrôle d'un responsable d'archive. Enfin, dix (10) ans après sa création, si le dossier est d'intérêt public et national, il est transféré aux archives nationales pour y être classés et entreposés. Dans le cas d'une absence d'intérêt public, le dossier peut être détruit au terme des 10 années de rétention dans l'institution. Les dossiers de la Cour sont tous classés d'intérêt public et général et ils doivent suivre la règle édictée à cet effet, d'autant plus que la prescription financière est vicennale. Ces règles d'archivage imposent donc par déduction à toute institution que des espaces d'archivage soient disponibles au sein des unités et également à l'échelle de l'institution. Il faut incorporer dès à présent l'idée que la prochaine bâtisse de la Cour devra tenir compte de ces impératifs et dédier de larges espaces pour l'archivage, à tous les niveaux.

90. En attendant la construction de ce nouveau édifice et dans l'optique de remédier dans un avenir proche à cet problème d'archivage au sein de la Cour, trois solutions s'offrent :

- Aménager un espace d'archivage à l'étage de la nouvelle bâtisse de l'aile nord ;
- louer et aménager un espace extérieur ;
- prendre l'option de la numérisation : fichier électronique, scannérisation, photographie, bande magnétique ;

vii. Le cadre de travail est inadéquat

91. La quasi- totalité des responsables d'unités avec lesquels l'équipe de diagnostic a échangé ont attiré son attention sur l'exiguïté de l'espace dédié à leur unité administrative et le cadre de travail ainsi inadéquat qui en est créé. La situation des effectifs de la Cour et des unités, exprimée dans la section 2 de ce présent diagnostic organisationnel, est en lien direct avec ce problème. Pour rappel, les effectifs (statutaires et contractuels) centraux de la Cour sont de l'ordre de 922²⁹ employés dont 688 sont logés peu ou prou au siège social, hormis les effectifs disséminés dans les bureaux départementaux. De ce fait, la plupart des services sont en surnombre. Le bâtiment en soi est attrayant de l'extérieur et est pour le moins agréable à l'intérieur, mais il ne peut pas dans les conditions d'utilisation actuelle loger plus de 350 employés. Ce qui signifie qu'actuellement il accommode le triple de sa capacité nominale.

92. Ce qui amène au constat désolant, au sein de la plupart des directions et services, d'employés assis le long des murs épaules contre épaules, sur des tables resserrées et incapables de se mouvoir les uns à côté des autres. Dans ces conditions d'effectif pléthorique, quand le temps serait venu pour la Cour de doter la plupart de ses cadres d'un ordinateur de bureau, la chose ne sera quasiment pas jouable. Dans ces conditions pertinemment décrites, les responsables trouvent du mal à faire travailler l'ensemble de leur personnel et ils expriment le caractère insoutenable de la situation actuelle.

93. Le bâtiment où loge la CSCCA est un édifice de trois (3) et le rez-de-chaussée et deux (2) étages supérieures. Le rez-de-chaussée loge la réception, la logistique, la division technique, l'archive et l'analyse des contrats. Dans ses différentes composantes y compris la bâtisse du tribunal, les locaux contiennent globalement une superficie de l'ordre 1953 mètre carré, dont le tiers est dédié aux commodités et aux couloirs. Des 1300 mètres restants, le tiers (1/3) est directement consacré aux activités du Conseil. Les 870 mètres restants sont pour loger toutes les unités administratives et techniques, soit un effectif de 688 employés. Il est tout à fait compréhensible que cet effectif qui est logé dans cet espace se sente à l'étroit, puisqu'au final, l'espace virtuel par employé n'atteint pas 1.5 mètres carrés, sans y avoir déjà enlevé les passages intérieurs dans les unités. Aucune des pistes de solutions envisageables ne présente que des avantages :

²⁸ Loi du 18 août 1976 sur les archives nationales ; suivi du décret du 2 août 1984 réorganisant les archives nationales;

²⁹ Effectifs totaux : 922 ; statutaires au siège : 596 ; Contractuel au siège : 94 ; statutaires des bureaux départementaux : 234 ;

- Délester le personnel en trop : ils sont majoritairement des statutaires qui ont des droits solides et de plus la Cour n'est pas en mesure supporter les tumultes qu'une telle décision pourrait entraîner ;
- Louer un espace dans les parages pour faire office d'annexe et reloger quelques unités, après une sérieuse étude de faisabilité et d'impact : en plus des problèmes de fonctionnalité dus aux distances, les moyens financiers sont pas identifiés ;
- Atteindre la construction du nouveau local, dont on ne connaît pas encore l'horizon de temps pour sortir de terre l'édifice et son achèvement : entre temps, les problèmes perdurent et la productivité de la main-d'œuvre continue de s'en ressentir. L'efficacité de la Cour en pâtit de plus en plus.

viii. La fonction de communication n'est pas assurée

94. La Cour pâtit encore aujourd'hui d'un profond déficit d'image parmi la population, peu informée de l'importance de son mandat pour l'affermissement de l'Etat de droit et percevant encore aujourd'hui négativement l'institution, conséquence des errements du passé. Ce déficit de notoriété se manifeste également chez les assujettis et, notamment les comptables publics, dont la plupart ignorent encore la compétence de contrôle de la Cour à leur endroit. Cette absence de communication externe se double d'insuffisances dans la communication interne et notamment de l'établissement de flux informationnels contribuant à décroiser les services.

95. Il n'existe actuellement pas à la Cour de service en charge de la formulation, gestion, suivi et évaluation de véritables politiques de communication institutionnelle à usage interne ou externe. La Cour ne s'est en outre à ce jour pas dotée d'un site Internet qui la populariserait, lui permettrait d'afficher ses résultats et, surtout, à publier ses rapports, contribuant ainsi à améliorer la transparence de la gestion publique.

96. Le service le plus à même d'exercer cette importante fonction serait aux yeux de la mission la Direction des affaires internationales et du protocole, qui intervient déjà accessoirement dans l'organisation de l'événementiel de la Cour. L'adjonction de cette attribution permettrait de donner plus de substance à cette structure.

3. CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER

i. Le contrôle financier est ineffectif

a) Organisation générale et problème généraux rencontrés

97. Depuis sa création, la Cour des comptes était versée dans l'exercice d'un contrôle à priori des dépenses publiques. En 2005, le décret sur la préparation et l'exécution des Lois de Finances est venu, par son article 74, confiner l'institution dans un contrôle à posteriori. Elle continue encore d'exercer un contrôle à priori sur les Organismes Autonomes et les Collectivités Territoriales en plus du contrôle à posteriori. Des dispositions n'ont pas été prises en vue d'organiser sur des bases solides le contrôle à posteriori. La Fonction de contrôle financier est remplie par les services suivants :

- **La Direction de l'Apurement des Comptes** effectue un contrôle de conformité sur les comptes ayant relation avec la gestion des comptables de deniers publics qui sollicitent la décharge. Cette tâche est confiée à des commissions composées de trois vérificateurs dépêchés sur place. Le Président du conseil, en cas de demande de contrôle sur un service public formulée par le Parlement ou sur sa propre initiative peut également ordonner un audit de conformité à cette direction. Une commission, toujours composée, de trois membres en est chargée.
- **La Direction du Contrôle** a dû depuis 2005 organiser sa mutation du contrôle à priori vers un contrôle concomitant des transactions. Ledit contrôle concomitant n'aboutissant à aucun rapport, ne faisant aucune observation, l'on doit s'interroger sur son utilité. La Direction du Contrôle participe à la préparation des rapports produits par la cour.
- **La Direction des comptes généraux** a pour attribution essentielle l'examen du document appelé « Comptes Généraux de la Nation » qui fait partie du projet de loi de règlement. Les remarques que permet cet examen sont traitées dans l'avis que doit émettre la cour pour accompagner le projet de loi à sa soumission au Parlement.
- **La Direction des Organismes Autonomes et des Entreprises Publiques** délègue des comptables auprès de ces entités pour réaliser un contrôle à priori qui leur permet de contresigner les chèques émis.
- **La Coordination des Directions Départementale** est représentée dans 9 départements géographiques qui ont la charge du contrôle des transactions des Collectivités Territoriales et des services publics territorialement déconcentrés. Cette entité a également la charge de la gestion des crédits d'investissement de l'organisme.
- **La Direction des Collectivités Territoriales** assure le contrôle des transactions des collectivités du Département de l'Ouest et celles de deux collectivités qui sont situées dans le Département du Sud-est
- **La Direction des Recettes**, comme son nom l'indique a pour mission la vérification des recettes collectées dans le cadre de l'exécution du budget. Cette vérification s'effectue sur la base de documents transmis par le Ministère de l'Économie et des Finances sans concerner les étapes du processus de collecte des recettes. La Direction des recettes ne procède pas à la contre-vérification des informations, ni au contrôle des comptables de recettes.
- **Le service des inventaires** savait auparavant se rendre sur place pour répondre aux demandes adressées à la Cour par certains services publics en vue de dresser leur inventaire. En application de l'une des recommandations du « rapport sur la situation des inventaires au 30 septembre 2014 » il s'affaire dorénavant à vérifier la conformité des inventaires reçus par la CSCCA et à constituer un embryon de base de données qui devrait permettre à l'avenir d'assurer le suivi et le contrôle des éléments d'actif.
- **L'unité technique**, à côté d'une kyrielle de tâches n'ayant rien à voir avec le contrôle, analyse les contrats et les projets sous un angle technique.

98. Il est constaté une absence de coordination et un manque de coopération entre ces composantes de la même institution qui devraient évoluer en situation de complémentarité ou de subordination. En fait, les informations relevées des réquisitions devraient être traitées et enregistrées dans une base de données financières. Les observations qui seraient faites sur les transactions devaient être notées afin de servir de critères dans l'établissement des échantillons de services devant être soumis à un contrôle à posteriori poussé. Les informations sur les acquisitions d'éléments d'actif permettraient d'actualiser les données d'inventaire, qui, d'une part, auraient facilité le contrôle des inventaires soumis ultérieurement et, d'autre part, enrichi le cadre d'analyse dans l'apurement des comptes. Le contrôle à posteriori tarde à rentrer dans les habitudes des services techniques de la CSCCA. Les quelques audits menés durant ces dernières années ne constituent que l'exception.

99. Contrôle à posteriori ou Contrôle concomitant? En fait, les dispositions en vue de la passation du contrôle à priori au contrôle à posteriori n'ont pas été réellement adoptées. La direction du Contrôle qui effectuait le contrôle à priori ne s'est pas restructurée pour vérifier les documents financiers après exécution des transactions. Il est question d'un contrôle concomitant qui serait exercé par cette direction. Vu les spécificités du contrôle concomitant il ne peut être systématique, mais seulement réalisé pour des vérifications de routine ou diligentées lorsque les circonstances le requièrent. Quand on sait que la Cour a demandé au Ministère de l'Économie et des Finances de garder les documents financiers qui lui sont destinés afin de constituer la matière de base de la tâche de contrôle, l'on doit se demander si ce contrôle concomitant est opéré sur place et sur pièces de façon régulière.

97. **Archives.** Il a été constaté que le service des Archives de la CSCCA n'est pas opérationnel. A cela il faut ajouter un manque crucial d'espace de rangement des documents. La cour a dû demander au Ministère de l'Économie et des finances de garder temporairement les dossiers qui devaient lui être transmis. Donc, l'institution n'a plus la garde d'une partie des documents qu'elle est appelée à contrôler. En cas de destruction des documents (volontaire ou accidentelle) au niveau de l'Administration, un système de documentation de substitution n'est pas disponible dans l'immédiat, les vérificateurs sont acculés à faire le constat de la carence.

98. **Contrôle et suivi des immobilisations.** En dépit de diverses dispositions légales de soumission des inventaires des immobilisations corporelles, la majorité des services publics ne se plient pas à cette exigence. Des quelques documents transmis, bon nombre ne répondent pas aux normes et principes et ne représentent, en fait, que des listes de biens meubles. Les immeubles ne font pas partie du décompte. Il y a une acception trop restrictive de la notion de patrimoine dans le système qui n'inclut pas les actifs immatériels.

99. **Pas de standards, objectifs, résultats fixés ou d'indicateurs de performance.** Pour pouvoir juger à bon escient des coûts et de l'adéquation des activités de production de biens et de services, il est utile de disposer de standards, d'indicateurs d'évaluation quantitatifs et/ou qualitatifs. L'espace, l'équipement d'une salle de classe devant accueillir un nombre donné d'élèves, ou le coût d'un kilomètre de route répondant à certaines spécifications ne sont pas des informations standardisées et disponibles. Les politiques publiques se résument le plus souvent en des slogans, Les résultats des actions menées ne sont pas définis avec précision, de même que des objectifs ne sont assignés aux services publics. Dans ces conditions, vérifier la sincérité des écritures comptables et l'adéquation des coûts, exercer un contrôle de performance ne constituent pas les tâches les plus faciles à exécuter.

100. **Problèmes logistiques.** Les visites sur le terrain et les entrevues ont permis de toucher du doigt l'ampleur des difficultés logistiques que confronte l'organisme de contrôle. Les documents qui devraient constituer la base des vérifications et des contre-vérifications ne sont d'aucune utilité dans la mesure où ils ne sont pas classés et répertoriés. Au besoin, l'on ne peut pas les exploiter puisqu'ils ne sont pas repérables. Le service des archives n'existe que de nom ; faute d'espace de rangement suffisant, les documents sont placés dans des boîtes de carton empilées le long des couloirs.

101. Il n'existe pas non plus de **bases de données** que ce soit manuelles ou numériques. Toute opération de contrôle représente une aventure nouvelle qui ne peut être reliée à des antécédents. Les contrôles croisés qui permettraient de corroborer les informations fournies par les services audités ne sont point possibles. Le matériel informatique et les logiciels appropriés sont insignifiants en comparaison aux besoins. Les techniciens sont acculés à l'utilisation de leur portable personnel dans les missions de contrôle ce qui ne représente point un gage de sûreté et de confidentialité.

102. Les moyens de transport sont insuffisants pour des attributions s'étendant sur tout le territoire national ce qui vient compliquer le fait que les vérificateurs exécutent leurs tâches dans les locaux des services contrôlés pour ne pas disposer à la cour du cadre et des éléments nécessaires.

103. **Absence de manuels de procédures.** Le contrôle et l'audit, qu'ils soient de conformité ou de performance sont des exercices complexes dont les enjeux sont souvent de taille. Le sérieux, le professionnalisme, l'objectivité sont des caractéristiques qui doivent les entourer. Il est donc indispensable que les cadres qui ont la charge de les mener soient guidés par des principes d'éthique et des procédures pertinentes. Il est à déplorer que les principes, normes et procédures auxquels sont assujettis les contrôleurs de la CSCCA ne soient pas consignés dans des documents. Cette lacune laisse trop de champ à la fantaisie, à l'imagination dans l'accomplissement de leurs missions quelle que soit la bonne volonté dont ils puissent être animés.

104. **Ressources humaines (formation, habitude de travail, expertise).** Les modes de recrutement qui avaient cours, le manque de centres de formation spécialisés combinés aux habitudes de travail acquises et aux problèmes d'organisation de la cour font que tous les services ne disposent pas du nombre suffisant de cadres qualifiés en comptabilité générale, comptabilité publique et finances publiques pouvant garantir qu'ils s'acquittent convenablement de leurs attributions de contrôle.

105. **Contrôle des projets.** Le contrôle de l'exécution des projets se fait trop sur des documents financiers. Dans ce domaine, de fréquentes visites de terrain sont souvent utiles. Le jugement des vérificateurs reflètent en général les études autour du projet et les états d'exécution préparés par les donneurs d'ordres, les instances d'exécution ou des entités travaillant pour leur compte. Le recours à des experts indépendants en fonction du type de projet contrôlé n'a pas cours ce qui limite les possibilités d'une bonne appréciation. Le service technique de la CSCCA qui est sollicité pour ces sortes d'appui ne paraît pas assez outillé pour produire des avis pertinents.

106. **Contrôle de l'Administration Centrale.** D'un contrôle à priori encombrant et redondant exercé sur les dépenses de l'administration centrale la CSCCA est passé à un contrôle à posteriori moribond qui fait montre de sursauts d'activités au moment de l'apurement de comptes. Le contrôle à priori que le délégué de l'institution savait assurer sur les réquisitions consistait en un contrôle de régularité identique au contrôle interne qui se faisait par les services administratifs des ministères et des services techniques du Ministère des Finances. Jusqu'à présent l'on peut relever des duplications de tâches dans le contrôle à priori. La sortie de la cour des activités de contrôle à priori devrait lui permettre de dégager les ressources à consacrer au contrôle à posteriori. En fait, on a assisté à un effacement presque total de l'institution dans la vérification des transactions de l'Administration Centrale. Le dernier alinéa de l'article 7 de l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique dit : « Les pièces justificatives seront rendues disponibles par la Direction du Trésor pour la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), après paiement et comptabilisation, dans un délai ne dépassant pas (15) jours ». Ces pièces n'ont pas été examinées par la CSCCA. Aujourd'hui, elle ne peut même pas les accueillir.

107. **Contrôle des Collectivités Territoriales.** Le contrôle des dépenses des Collectivités Territoriales vise à assurer la régularité des transactions et éviter les déficits de caisse. Toutefois, les élus locaux arrivent à prendre des engagements au nom de leur collectivité sans approbation de la CSCCA. Assez souvent ces engagements mettent les CT en cessation de paiement et inlassablement l'Etat central vient à leur secours. Les ressources portées à la connaissance des Directions Départementales se limitent aux allocations accordées par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales à partir des ressources du « Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales » (FGDCT). Les rentrées collectées par les CT qu'elles veulent soustraire de l'attention des Directions Départementales sont déposées sur un compte ouvert à une succursale d'une banque dans une autre ville de province qui ne se sent pas concernée par les conditions d'utilisation de comptes édictées par les représentations de la cour. Le contrôle des collectivités territoriales peut s'avérer d'autant plus compliqué que les mairies ne disposent pas toujours d'une comptabilité qui se rapprocherait des normes. Il semble que la tenue de livres comptables ne représente pas encore un souci pour les Conseils d'Administration des Sections Communales.

108. Contrôle de la Banque de la République d'Haïti (BRH) en tant que caissière de l'État. la BRH en tant que maillon de la chaîne qu'est le circuit de collecte des recettes devrait être sujet à contrôle comme toute étape du processus de collecte des recettes.

109. Contrôle Concomitant. Les possibilités de contrôle concomitant ne sont pas satisfaisantes, moyens de transport, personnel compétent, matériel, informations. Il doit être plus le souvent opéré sur les projets et la collecte des recettes. Quant aux dépenses de fonctionnement, le contrôle concomitant ne saurait se résumer à une simple lecture des réquisitions. Par essence le contrôle doit permettre des observations, aboutir à des conclusions qui sont consignées dans un rapport devant guider dans des prises de décisions.

110. Contrôle de conformité des transactions par rapport au budget voté. Le principe de l'équilibre veut que les voies et moyens et les emplois soient égaux. Les données soumises au contrôle ne concernant qu'une portion des transactions, l'on ne peut superposer les prévisions budgétaires et les réalisations. Il n'y a pas non plus la possibilité de calculer le niveau de déficit ou de financement réel, donc de vérifier le respect de l'autorisation donnée par le Parlement dans ce sens en votant le budget. Ces informations se trouvent certes en condensé dans le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE), qui n'est pas sujet au contrôle de la CSCCA. Donc, l'institution ne peut confirmer si le budget exécuté est conforme à la loi de finances ni assurer le contrôle et le suivi de l'endettement public.

111. La cour n'observe pas les variations du compte Trésor Public et des comptes courants de l'administration. L'encaissement de ressources qui ne sont pas prévues au budget initial peut offrir l'occasion de financement d'activités parallèles sans passer par une Loi de Finances rectificative.

112. Audit de performance ou de gestion. Une bonne estimation des moyens disponibles peut être considérée comme le point de départ d'une évaluation de performance. Dans le cas des services publics, les moyens rendus disponibles pour accomplir une activité sont constitués par les moyens existants et les moyens à acquérir dans le cadre de l'exécution du budget. Les données d'inventaires ne sont pas soumises au contrôle de la CSCCA, en général. Le document budgétaire ne fait pas état de l'existant dans ses considérations. L'estimation des moyens n'est donc pas possible.

On est performant par rapport à un objectif poursuivi, par rapport à un résultat à livrer dans un délai donné. L'assignation d'objectifs n'est pas une contrainte à laquelle se soumettent les autorités financières haïtiennes. Les rares orientations qui sont données aux services sont trop vagues pour être considérées comme des objectifs. Au lieu de dire 'nous allons encadrer la production agricole sur un espace de X situé dans les départements A, B, C, D pour porter l'autosuffisance alimentaire à Z%', la décision sera formulée en 'L'agriculture est une priorité nous allons augmenter les crédits budgétaires du Ministère de l'Agriculture Y%'. Sans estimation des moyens, sans objectifs connus à atteindre dans un délai donné, il est difficile pour la Cour d'assurer un audit de gestion à proprement parler.

113. Régime de sanctions non défini. Les contrôles aboutissent à une décision : décision d'approuver ce qui a été fait ou de le condamner. La condamnation s'entend dans l'application d'une peine. Quand la Cour assurait un contrôle à priori ses délégués avaient l'autorité de bloquer un processus de dépense en refusant leur visa à la réquisition. Si l'arrêt de débet punit les fautes les plus graves, un vide s'installe quand il s'agit d'écarts de gravité moindre. Dans le cas de non soumission de l'inventaire une sanction est quand même prévue qui est le refus de traiter les réquisitions des services fautifs. Ladite sanction n'est non seulement jamais appliquée, mais il n'est reconnu aucune initiative en la matière à la CSCCA en tant qu'organisme de contrôle.

b) Des pans entiers d'opérations financières échappent au contrôle

114. Comptes des recettes. Les comptes publics des recettes ne sont pas identifiés, la Cour ne s'est pas évertuée jusqu'à présent à vérifier les dossiers des contribuables. Les encaissements faits par la banque centrale ne sont pas contre-vérifiés par la cour qui ne dispose pas des informations aux différentes étapes du processus de collecte des ressources permettant de détecter d'éventuelles distorsions

115. Contrôle des fonds privés gérés par des services publics. Les organismes autonomes, en général, gèrent des fonds sur lesquels ils ne peuvent prélever qu'un pourcentage statutaire pour couvrir leur fonctionnement.

Cet aspect semble avoir été perdu de vue. Ce qui fait que ces organismes utilisent comme bon leur semble les ressources sans projections sérieuses des capacités de répondre valablement à leurs obligations dans le futur.

116. Contrôle des encaissements réalisés en terres étrangères. Les redevances ou droits qui sont acquittés en dehors du pays pour le compte de représentations diplomatiques ou consulaires, pour le compte d'organismes autonomes et d'entreprises publiques échappent à la vigilance de la CSCCA

117. Contrôle de fonds publics ou réputés publics gérés par des tiers. Pour certaines raisons l'Exécutif peut confier des fonds à un tiers afin de financer une activité pour le compte de l'État. Ces transactions sont considérées comme des dépenses publiques ayant totalement bouclé le processus, les utilisations ultérieures de ces ressources ne sont pas sujettes à inscription dans les documents comptables

118. Absence d'une analyse des finances publiques dans leur globalité. L'inexistence d'une consolidation des transactions au niveau des Comptes Généraux mettant en relation Emplois et Ressources pour calculer les résultats d'exécution du budget et l'analyse du financement ne permet de contrôler les conditions d'équilibre.

119. Imputabilité mal définie. En dépit des précisions de la loi en la matière, bon nombre de citoyens ayant la possession ou la gestion de biens réputés publics ne sont pas considérés comme devant rendre comptes aux instances concernées. Aucun regard n'est porté sur les influences que peuvent exercer certaines personnes, de par leur position, dans l'exécution des transactions publiques

c) L'inventaire reçu des services est partiel et souvent inexploitable

120. Elargir l'éventail de biens à faire figurer dans les inventaires. En plus des immobilisations corporelles, il existe d'autres types de biens qui sont acquis à partir de deniers publics, de ce fait, doivent faire l'objet du suivi et du contrôle des instances ayant cette attributions. En les mettant de côté, il s'engendre une sous évaluation des capacités réelles d'action de l'Etat, ce qui est de nature à fausser les analyses d'efficacité et les contrôles de performance. Les inventaires des services publics doivent constituer le point de départ de l'évaluation du patrimoine national. Ce que ne permettent pas les listes de biens meubles non évalués soumis en guise d'inventaires.

d) La comptabilité se résume actuellement à un état d'exécution des crédits budgétaires

121. La comptabilité publique en pratique. Le système de comptabilité défini par l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique semble encore se situer à la phase de projet. En effet, si le système en vigueur peut permettre d'observer les changements des soldes des crédits budgétaires il n'établit pas leur relation avec le patrimoine et ne vise pas à déterminer les coûts et les résultats des opérations du secteur public. Pour résumer, la comptabilité qu'il est donné d'observer est un suivi d'exécution du budget.

e) Les données sur l'exécution des dépenses ne sont pas exploitées

122. Système de traitement et d'exploitation de données financières.- Un système de traitement des informations portées sur les documents financiers n'est pas mis en place. Le traitement de ces informations introduites dans une base de données devrait permettre aux services de contrôle de la cour de disposer non seulement d'un cadre de référence dans l'exécution de leurs tâches, mais également d'indices utiles devant faciliter le ciblage des services à soumettre à un contrôle approfondi. Les documents administratifs et pièces justificatives consacrant les transactions réalisées dans le cadre de l'exécution du budget ne sont pas exploitées, ni même répertoriés afin d'offrir un accès aisé lors d'éventuelles recherches. Ils sont tout simplement déposés en vrac ça et là dans l'immeuble logeant la cour. Au moment d'effectuer l'apurement, les services concernés n'ont d'autres choix que s'en remettre aveuglément aux informations produites par l'Administration (centrale ou locale) qui se trouve dans la position du contrôlé.

123. Les passez outre (traitement accordé par la CSCCA).- Lorsqu'un ordonnateur juge non fondé le refus du contrôleur financier ou du comptable public d'approuver une requête de dépense il peut s'adresser au Ministre des Finances pour solliciter qu'il autorise lui-même la proposition de dépense. Si le Ministre des Finances

partage le même avis, il approuve la réquisition et la fait parvenir aux services techniques pour exécution. Dans ce cas la responsabilité dans l'exécution de la transaction passe du contrôleur financier ou comptable public qui aura refusé de l'endosser à l'autorité ayant décidé de l'application du passez outre. Les réquisitions ayant bénéficié de pareil traitement sont transmises à la CSCCA en lot séparé. Les services de contrôle de l'institution auraient l'obligation de soumettre ces documents à la vérification appropriée permettant d'obtenir les explications de ces divergences d'appréciation. Faute d'examiner les copies de réquisitions qui lui sont transmises la cour ne peut exploiter cet indice.

124.L'attribution de constituer et de gérer une base de données intégrée devrait être décernée à la Direction du Contrôle. Ce serait la première étape et en même temps un cadre de référence du contrôle à posteriori. L'introduction des données des réquisitions et autres documents financiers dans un système ou la vérification des données avec les informations du SYSDEP se feraient dans un souci de relever d'éventuelles anomalies. Sur la base de ces anomalies s'établirait les échantillons des services à soumettre à un contrôle à posteriori plus approfondi. La mise à jour de différents fichiers pourrait se faire automatiquement. Par exemple toute réquisition d'acquisition d'une immobilisation corporelle viendrait modifier le fichier d'inventaire approprié

f) Les bases de l'apurement sont friables

125.La mise en place d'un contrôle juridictionnel procède de la nécessité de certification solennelle, par une autorité indépendante de l'exécutif, de la conformité des comptes des services publics avec les autorisations de la loi de finances votée par le Parlement. Elle implique un contrôle systématique par cette autorité des comptes de chaque comptable, sanctionné par un jugement. Cette validation par la juridiction de chaque compte lui permet également de certifier à terme, au niveau de l'ensemble du budget, la conformité des crédits dépensés avec les crédits alloués et la conformité des recettes prévues avec les recettes encaissées. L'Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCUF) fixe le principe d'un apurement quadriennal des comptes. La pratique de la CSCCA n'y satisfait pas.

126.Le contrôle exercé par la Cour sur les comptes des comptables publics principaux³⁰, *externe, juridictionnel, systématique et a posteriori* complète le contrôle *interne, administratif, fragmentaire et concomitant* de l'inspection générale des finances. La compétence de la Cour est posée par les décret et arrêté du 26/02/2005 portant respectivement préparation-exécution des lois de finances et règlement général de la comptabilité publique. Son contrôle juridictionnel s'exerce sur les comptables de droit ou de fait des entités limitativement énumérées par l'art.17 du D.2005: organismes étatiques, collectivités territoriales, personnes morales ou personnes de droit privé bénéficiaires de concours publics.

127.Les comptes ressortissant à la compétence de la Cour, non encore répertoriés par la Direction de l'apurement des comptes mais recensées par les conseillers, peuvent être - très approximativement³¹ - chiffrés comme suit:

Présidence	1
Organismes indépendants	4
Ministères	21
Organismes autonomes	42
Municipalités	140
CASEC	570
Total	778

128.L'apurement s'opère au moyen d'arrêts de décharge ou de débet rendus par l'une des chambres financières de la Cour. Les comptables principaux sont à cet effet astreints à rendre leurs comptes au "juge des comptes"

³⁰ Art 28 A. 16/02/2005 portant règlement général de la Comptabilité Publique: "Les comptables principaux rendent leurs comptes au Juge des comptes. Le comptable principal centralise les opérations effectuées par ceux qui travaillent sous sa responsabilité et qui ont l'obligation de lui rendre comptes."

³¹ Les institutions importantes ont longtemps détenu en moyenne +/- 11 comptes courants, réduits à 2 par la réforme de 1999 qui impose qu'ils soient ouverts dans une banque d'État; source: interview de la mission

selon une périodicité annuelle qui constitue une formalité d'ordre public³². L'arrêt de décharge (également appelé "quitus" lorsque le comptable quitte sa gestion) dégage la responsabilité financière du comptable alors que l'arrêt de débet ouvre une créance de l'État sur les sommes contestées et suscite une action civile ou pénale à son encontre³³ conduisant notamment au "suivi" de l'hypothèque consentie par le comptable. La compétence ratione temporis de la Cour pour connaître de la gestion des comptes est fixée à 20 ans à partir de la cessation de fonction du fonctionnaire concerné ou des causes qui auraient empêché les poursuites³⁴.

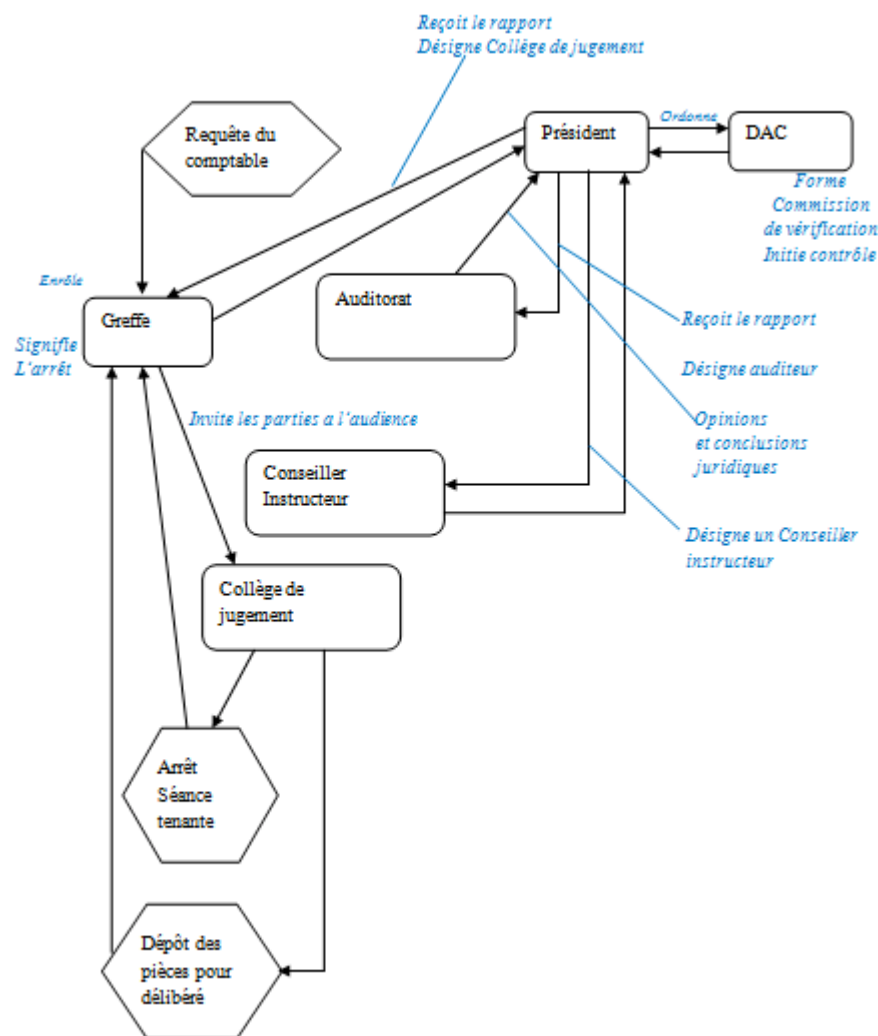
129. Le processus d'apurement juridictionnel des comptes met en relation plusieurs entités, dont le Bureau et notamment son Président qui initie le contrôle, le Greffe qui enrôle l'affaire puis en assure le déroulement, la direction de l'Apurement des comptes qui vérifie les comptes et rapporte sur la gestion, l'auditorat en charge de la production d'un avis juridique, 1 juge qui instruit le dossier et, *in fine*, la chambre financière qui statue collégalement et contradictoirement sur le compte et rend son arrêt.

130. La procédure, lancée par une réquisition du comptable concerné ou du Président de la CSCCA, est en l'absence de dispositions processuelles du D. de 2005 réorganisant la CSCCA, régie par les articles 25 à 41 de l'ancien D.1983. Elle peut être visualisée comme suit:

³² D.2005, Art.16

³³ D.2005, art 18 à 21

³⁴ D.2005, art. 22



131. Le tableau ci-dessous illustre l'effacement complet de la Cour dans l'exercice de la fonction statutaire d'apurement juridictionnel systématique des comptes des comptables publics³⁵.

	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	Total
Dossiers enrôlés	8	73	36	28	16	32	82	35	23	41	374
Dossiers transmis à Présidence	8	57	30	27	15	22	47	22	10	26	264
Dossiers transmis à DAC	3	57	29	26	14	22	47	20	8	26	252
Dossiers transmis à Auditorat	3	4	16	13	9	10	14	9	6	7	91
Dossiers transmis à juge instruct.	3	6	16	13	8	8	14	5	6	4	83
Délibérés	0	0	1	2	2	2	2	1	1	1	12
Arrêts prononcés	0	0	1	2	2	2	2	1	0	1	11
Pourvois en cassation	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	3

³⁵ Source: Greffe de la Cour

132. De fait, la Cour n'est à ce jour intervenue que pour assurer l'examen des comptes de candidats à des mandats électifs, conformément aux stipulations du décret électoral de février 2015. La CSCCA a ainsi, en prévision des processus électoraux à venir, rendu près de 1,000 avis sur ces questions depuis décembre 2014.

133. Les raisons de cette carence sont multiples et procèdent de facteurs psychologiques, juridiques, institutionnels et organisationnels intrinsèques à la Cour ou imputables à de tierces entités.

134. La cause fondamentale, dont découle le reste, réside en le fait que la Cour n'a pas encore à ce jour internalisé la mutation opérée par la réforme de 2005 qui établit à juste titre la prééminence du contrôle a posteriori (et donc, notamment, du jugement des comptes) au détriment du contrôle a priori qui constituait jusqu'alors son cœur de cible. Comme le remarque très justement un membre de la mission, *"La Cour des comptes savait exercer un contrôle à priori. En 2005, le décret sur la préparation et l'exécution des lois de finances est venu, par son article 74, confiner l'institution dans un contrôle à posteriori. La disposition a été mal accueillie par le Conseil d'alors et le personnel de la Cour. Aujourd'hui encore, l'on peut croiser des nostalgiques du contrôle à priori dans les couloirs de l'institut supérieur des comptes d'Haïti. En fait, les dispositions en vue de la passation de l'un à l'autre type de contrôle n'ont pas été réellement adoptées."* Cette "résilience" s'observe également chez les principaux intéressés, les comptables publics, qui ignorent encore pour la plupart l'obligation de soumission annuelle de leurs comptes à la Cour.

135. Les causes juridiques on trait à l'imprécision du D.2005 qui fixe en son article 3 le principe de jugement des comptes des comptables publics sans en définir les modalités d'application et notamment la périodicité de jugement. Cette carence aurait pu être palliée par une mesure d'organisation interne de la Cour, qui n'a pas été prise à ce jour. Il eut par ailleurs été utile que les décrets sur les lois de finances et sur la CSCCA fixassent dès le départ le principe *AISCCUF* d'apurement quadriennal, qui se serait dès lors imposé comme feuille de route du ministère des finances et de la Cour. Le délai de prescription de 20 ans, fixé par l'article 22 du décret qui répercute la prescription vicennale sur l'enrichissement illicite fixée par l'art. 243 de la Constitution, ne semble concerner que les quitus octroyés lors des cessations de fonction et non les décharges statutaires annuelles pour lesquelles ce délai paraît excessif. La mission suggère (i) que le délai de prescription soit ramené à 6 ans, périodicité jugée compatible avec le principe d'apurement quadriennal des comptes et (ii) qu'il s'impose à la Cour via l'établissement d'un régime de *prescription extinctive* selon lequel le compte serait réputé déchargé si aucun jugement n'était rendu durant l'intervalle des 6 ans à compter de la reddition du compte. Cette réforme s'inspirerait des pratiques observées dans d'autres pays AISCUF.

136. L'efficacité de la Cour à exercer effectivement la fonction d'apurement est en outre limitée par une série de carences institutionnelles ou organisationnelles, identifiées par l'analyse menée par la mission. Ces carences sont les suivantes:

- le principe du contrôle systématique des comptes n'est pas appliqué par la Cour, qui se limite pour l'instant à l'apurement des comptes dont un comptable demande, pour des raisons personnelles, la décharge ou sur réquisition du Président dans le cas de l'identification d'une anomalie constatée lors d'un audit;
- le contrôle systématique des comptes ne pouvait même pas être envisagé jusqu'à une date récente, la Cour ne disposant pas, comme indiqué précédemment, de liste exhaustive des comptes relevant de sa compétence; une avancée est intervenue avec le recensement par le Conseil des comptes assujettis, qui n'a toutefois pas encore été mis à disposition de la direction de l'apurement des comptes.
- les postes comptables et les comptes de gestion n'ont, en outre, pas tous été établis par la direction du Trésor;
- des pans entiers de comptes échappent à l'apurement juridictionnel de la Cour dont les comptes de recettes, les comptes des projets financés sur aide externe ainsi que les comptes de certains organismes autonomes;

- la Direction de l'apurement des comptes (DAC), qui constitue la cheville ouvrière du dispositif, ne dispose pas des moyens nécessaires à l'exercice de cette fonction. Les principaux problèmes rencontrés par cette structure, qui se révèle par ailleurs être avec le Greffe l'une des structures les plus fonctionnelles de la Cour, ont trait à :
 - *l'inadaptation de son organigramme*, qui ne traduit pas une division du travail reposant sur la nature et les spécificités des catégories d'institutions contrôlées. Les contrôleurs sont ainsi aujourd'hui organisés en un pool unique, généraliste, contrôlant alternativement, au fil des requêtes, les comptes de ministères, d'organismes autonomes ou de collectivités territoriales. Au lieu d'être regroupés en sections spécialisées par nature d'institution. Cette fongibilité des contrôleurs ne permet pas à la direction de développer en son sein l'expertise sectorielle qui lui est nécessaire.
 - *l'insuffisance des personnes ressources qualifiées*, résultante du clientélisme des recrutements ou promotions opérés durant les précédents Conseils³⁶. La direction possède aujourd'hui un pool de 50 vérificateurs/contrôleurs dont moins de 30% sont considérés par les conseillers rencontrés comme répondant aux exigences minimales des postes. L'effectif *effectivement* mobilisable pour le contrôle avoisine donc aujourd'hui les 15 personnes ce qui, rapporté aux 773 comptes putatif évoqués plus haut, traduit un ratio d'apurement de 5 comptes/vérificateur-contrôleur/mois, ce qui est manifestement insuffisant eu égard au fait que ces agents exercent également d'autres tâches dévolues à la direction. Il en résulte une faiblesse récurrente des rapports, observée par l'ensemble des conseillers consultés, qui ne permet pas à ces derniers de se faire une opinion sur les comptes des comptables, nécessitant donc de leur part ou de la part des consultants qui leurs sont attachés, des investigations additionnelles. En résumé, les personnels de cette direction ne sont pas aujourd'hui à même de soumettre au Conseil des "comptes en état de jugement";
 - *l'absence de modus operandi* encadrant le travail du contrôleur et du vérificateur, la seule source aujourd'hui employée par la direction étant les prescrits du règlement de comptabilité publique, forcément très génériques. Or, le contrôle est un exercice complexe dont les enjeux sont souvent de taille, nécessitant sérieux, professionnalisme et objectivité, imposant que ceux qui en ont la charge soient guidés par des principes d'éthique et des procédures pertinentes. Ce qui n'est pas le cas actuellement.
 - *l'absence complète d'outils de gestion informatisée* des comptes et de leur apurement ainsi que *l'impossibilité*, rédhibitoire aux yeux de la mission, d'accéder aux SYSDep et SYSCOMPT, alors même que ces systèmes intégrés représentent aujourd'hui le principal outil d'appréciation de l'exécution des recettes et dépenses de l'État;
 - *L'exiguïté des locaux*, qui ne permet pas aux vérificateurs de procéder au "contrôle sur cour et sur pièces" voulu par le nouveau Bureau mais abandonné du fait du manque d'espace et de bureaux pour étaler la documentation. Il en résulte que le contrôle continue de s'opérer "sur place et sur pièces", c'est à dire dans les bureaux du comptable dont le compte est apuré, avec tous les risques qu'une telle modalité suscite, notamment le "monnayage de conclusions" évoqué par plusieurs conseillers, qui aggrave la perception de corruption de la Cour. L'insuffisance patente d'espace se traduit également par l'impossibilité pour la DAC d'archiver les pièces comptables que la Cour est pourtant réputée conserver durant 20 ans³⁷.
 - *Le cloisonnement et l'insuffisante coopération des services connexes* de l'apurement des comptes, qui prive la DAC de l'information utile à l'exercice de sa mission d'apurement. Ainsi, la direction du contrôle, reliée aux SYSDep et SYSCOMPT évoqués ci-dessus n'autorise pas la DAC à les consulter et ne lui transmet pas ses rapports financiers ou de

³⁶ Un conseiller a ainsi évoqué à la mission le cas de simples commis promus sans justification vérificateurs...

³⁷ La Cour a donc dû demander au ministère de l'économie et des finances de garder temporairement les dossiers qui devaient lui être transmis. L'institution n'a plus la garde d'une partie des documents qu'elle est appelée à contrôler

contrôle concomitant. Il en va de même pour le Service de l'Inventaire dont les rapports pourraient pourtant utilement éclairer les investigations de la DAC. De manière générale, l'absence d'aménagement de passerelles entre les contrôles a priori et postérieurs, qui pourtant devraient se nourrir mutuellement, constitue l'un des principaux obstacles au bon fonctionnement de la Cour (cf. sur ce point les développements de la partie "cadre organisationnel" du présent rapport);

- *l'absence de régime de sanctions* rendant opératoires les dispositions du D.2005 imposant aux services la production des documents requis par la Cour, notamment pour ce qui concerne les inventaires devant théoriquement accompagner la requête d'apurement, rarement fournis ou mal servis. La seule mesure utilisable par la Cour qu'est la coercition passive, c'est à dire le refus de précéder à l'apurement, n'est pas pratiquée;
- *la lourdeur de la procédure*, illustrée dans le diagramme ci-dessus, dont le formalisme constitue certes une garantie pour le justiciable mais suscite des délais importants dans le prononcé des apurements. Des simplifications procédurales pourraient être opérées sans nuire à l'efficacité et à la probité du jugement. Une première simplification pourrait être le prononcé des arrêts de décharge par une formation à juge unique, seul l'arrêt de débet (faisant grief au comptable) ayant vocation à être rendu collégalement
- l'insuffisante maîtrise des règles du droit budgétaire et de comptabilité publique ainsi que des techniques d'audit et d'informatique de base (usage de tableurs) constitue par ailleurs un frein important à l'efficacité du personnel des entités concourant à l'apurement. Il en va également de même pour l'insuffisance criante d'équipement informatique et reprographique. À titre d'exemple, le greffe et la DAC sont les seules unités à disposer d'un photocopieur partagé par l'ensemble des services et la Cour. La DAC ne dispose que de 4 micro-ordinateurs pour 50 comptables, qui utilisent donc leur matériel personnel.

ii. La fonction d'auxiliaire du Parlement est imparfaitement exercée

a) Le rapport sur la situation financière de l'État est biaisé

137. Le Parlement ne semble pas faire grand cas, généralement, des avis et des rapports préparés par la CSCCA. Il n'est pas courant que, sur la base d'un avis de la cour, le Législatif fasse obligation à l'Exécutif de modifier un projet de Loi de Finances soumis à son vote. L'opinion publique n'est pas informée d'éventuels débats qu'auraient soulevés au Sénat ou à la Chambre des Députés les analyses faites dans un rapport produit par l'institution de contrôle. Une meilleure attention sur ces documents aurait hâté leur amélioration en imposant des considérations sérieuses sur les faiblesses qu'ils comportent.

b) Le rapport de vérification de la loi de règlement est parcellaire

138. La présentation des données ne concerne que la portion des dépenses financées par le Trésor Public. Dans les considérations budgétaires il n'est pas établi de standards permettant d'apprécier les coûts et la pertinence des actions publiques. La logique de moyens prime de façon outrancière dans les considérations entourant le budget. Peu d'espace est accordé à la logique de résultats. Les budgets n'établissent pas de liens entre allocations, moyens, objectifs et résultats, ce qui ne permet une réelle vérification de l'efficacité des dépenses

c) Le Parlement ne sollicite pas suffisamment l'expertise de la Cour

139. Le Parlement n'utilise pas souvent sa faculté de solliciter de la cour des investigations sur la gestion des finances publiques, il semble privilégier ses interventions directes dans les dossiers.

4. CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE

i. Aperçu de la compétence de la Cour

140. Le contentieux administratif relevant de la compétence de la Cour est déterminé par la Constitution³⁸, le D.2005³⁹ ainsi que 7 autres textes lui octroyant des compétences spécifiques d'attribution (cf. tableau ci-après). Il s'organise en deux catégories que l'on retrouve chez beaucoup de juridictions administratives francophones:

- le "*contentieux objectif*" tendant à la seule annulation d'un acte administratif estimé illégal par un administré ou autre sujet de droit, indépendamment de tout procès entre parties. Ce type de contentieux, qui participe du contrôle de légalité, s'assimile à un "procès fait à l'acte" et s'apparente en Haïti au "recours pour excès de pouvoir" pratiqué devant le Conseil d'État français;
- le "*contentieux subjectif*", c'est à dire le "procès entre parties" qui oppose l'administration à une autre partie sur des questions de responsabilité ou d'exécution contractuelle. Ce contentieux s'opère via le recours de pleine juridiction qui permet à la chambre "d'annuler, réformer ou confirmer" la décision ou l'acte incriminé⁴⁰ et d'octroyer, le cas échéant, une indemnisation.

141. La CSCCA exerce également une compétence consultative, sous forme d'avis sur:

- tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier, commercial ou industriel auxquels l'État est partie (C. art.200.4 / D.2005, art.5.3),
- les arrêtés fixant les seuils de passation de marchés publics (L.2009 sur les marchés publics, art.30),
- toutes les questions relatives à la législation sur les finances publiques (C. art.200.4).

142. La compétence juridictionnelle *ratione materiae* de la Cour, qui détermine le champ actuel du droit administratif haïtien, peut être présentée comme suit:

MATIERE	COMPETENCE	SOURCE (Voir légende en fin de tableau)
Habilitation générale		
	Litiges mettant en cause l'État et les collectivités territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés	Constitution, art.200.1
Excès de pouvoir		
	Recours contre les actes des responsables de l'administration publique non conformes aux lois et règlements	D.2005 CSCCA art.5, par.2
	Recours exercés par les administrés contre les décisions des autorités administratives d'État ou locales pour détournement ou excès de pouvoir	D.2005 CSCCA art.23, par.c
	Recours formés par des organismes autonomes contre les décisions de tutelle pour cause d'illégalité, d'inopportunité ou d'excès de pouvoir	D.17/05/2005 OACE art.160.1
	Recours en annulation exercés par les administrés contre les décisions des autorités administratives pour excès ou détournements de pouvoir	D.17/05/2005 OACE art.160.2
	Recours formés par les administrés contre les décisions de personnes morales privées prises dans le cadre de leurs prérogatives de puissance publique	D.17/05/2005 OACE art.160.6
	Recours du représentant de l'État ou de toute autre collectivité territoriale contre un acte de la section communale et recours de la section communale contre les décisions des représentants de l'État	D.2006 OFSM art.14

³⁸ Art.200.1

³⁹ Art.32

⁴⁰ D.2005, article 5, par.2

Général

Litiges mettant en cause le pouvoir central et les collectivités territoriales, les collectivités territoriales entre elles et enfin les conflits entre les collectivités territoriales et des personnes physiques ou morales	D.2006 CGD art.70
Litiges opposant l'État et les entités décentralisées techniquement ou territorialement, sur requête de l'une ou l'autre des parties, requête individuelle ou collective	D.2005 CSCCA art.23, par.f
Recours contre des actes de police administrative posés par les maires, les délégués et la section concernée de la Police nationale d'Haïti dans l'exercice de leurs fonctions	D.2005 CSCCA art.23, par.h
Litiges opposant entre elles les entités décentralisées techniquement ou territorialement, sur requête individuelle ou collective	D.2005 CSCCA art.23, par.i
Constatation des irrégularités survenues dans les organes des Collectivités territoriales et, le cas échéant, prononcé de leur dissolution	D.2006 CGD art.72
Recours du délégué de l'État contre un acte d'une autorité locale jugé illégal	D.2006 CGD art.70
Recours contre les décisions des Commissions de conciliation et d'arbitrage des collectivités territoriales	D.2006 CGD art.79.2

Département

Recours d'une assemblée territoriale, d'une autre collectivité territoriale, d'une personne morale ou physique contre un acte du conseil départemental jugé illégal	D.2006 CGD art.70.3
Recours contre les décisions d'une assemblée extraordinaire départementale démettant un conseiller pour inéligibilité	D.2006 MOFCD art.56
Recours en annulation de délibérations d'assemblées des conseils départementaux portant sur des objets étrangers à leurs attributions	D.2006 MOFCD art.73
Recours en annulation de décisions de conseils départementaux prises en contravention du principe de collégialité	D.2006 MOFCD art.98
Émission d'un "ordre" contraignant une personne physique ou morale de déférer à une convocation d'une assemblée départementale	D.2006 MOFCD art.41
Recours contre une décision prise par une assemblée départementale de démettre d'office pour absentéisme l'un de ses membres	D.2006 MOFCD art.13

Commune

Recours en annulation de délibérations d'assemblées des conseils communaux portant sur des objets étrangers à leurs attributions	D.2006 OFCM art.26 et 212
Recours en annulation des décisions du conseil municipal prises en dehors du plan de développement, du plan d'investissements publics, du budget annuel ou des projets/activités présentés par le conseil municipal	D.2006 OFCM art.70
Recours relatif à l'application d'un décret ou de tout autre règlement du conseil communal	D.2006 OFCM art.131.1
Recours sur les litiges liés à l'organisation d'un referendum communal	D.2006 OFCM art.226
Recours en annulation de décisions de conseils communaux prises en contravention du principe de collégialité	D.2006 OFCM art.74
Recours contre délit de gestion grave d'un membre d'un conseil municipal ou d'une assemblée municipale. Destitution éventuelle du membre concerné	D.2006 OFCM art.208 et 210
Recours contre une décision prise par une assemblée communale de démettre d'office l'un de ses membres pour absentéisme	D.2006 OFCM art.15.1
Recours contre les décisions prises par les instances de médiation et d'arbitrage des litiges communaux	D.2006 OFCM art.77.1

Recours contre le mutisme ou le refus du conseil départemental d'autoriser le conseil communal à émettre un emprunt	D.2006 OFCM art.195.1
---	-----------------------

Section communale

Recours en annulation de délibérations d'assemblées de CASEC ou assemblées de sections communales portant sur des objets étrangers à leurs attributions	D.2006 OFSM art.41
---	--------------------

Recours en annulation des décisions de la section communale prises en dehors du plan de développement, du plan d'investissements publics, du budget annuel ou des projets/activités présentés par le CASEC	D.2006 OFSM art.58
--	--------------------

Recours contre les décisions prises par les instances de médiation et d'arbitrage des litiges de section communale	D.2006 OFSM art.92
--	--------------------

Fonction publique

Recours formés par les agents de la fonction publique d'État, des agents des collectivités territoriales ou des agents à statut particulier contre des décisions faisant grief	D.2005 CSCCA art.23, par.b
--	----------------------------

Recours formés par les fonctionnaires et les agents contractuels de l'administration	D.17/05/2005 OACE art.160.5
--	-----------------------------

Contestations des fonctionnaires et des agents contractuels de l'administration donnant lieu à un recours contentieux	D.17/05/2005 RSGFP art.46
---	---------------------------

Recours de fonctionnaires faisant l'objet d'une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupes, s'ils la jugent arbitraire	D.17/05/2005 RSGFP art.189.2
---	------------------------------

Contrats Concessions

Litiges concernant des personnes privées chargées d'un service public	D.2005 CSCCA art.23, par.i
---	----------------------------

Conflits élevés à l'occasion de l'exécution des contrats qui lient l'État et les collectivités territoriales à des tiers	D.2005 CSCCA art.23, par.b
--	----------------------------

Recours formés par les cocontractants de l'administration	D.17/05/2005 OACE Art.160.4
---	-----------------------------

Responsabilité

Recours en réparation à l'occasion de dommages résultant d'activités de services publics d'État ou des collectivités locales	D.2005 CSCCA art.23, par.b
--	----------------------------

Recours en réparation à l'occasion des dommages résultant des activités des services publics	D.17/05/2005 OACE art.160.3
--	-----------------------------

Fiscal

Recours formés par les contribuables contre l'administration fiscale en application des lois se rapportant aux impôts et taxes directs	D.2005 CSCCA art.23, par.a
--	----------------------------

Marchés publics

Recours contre les décisions du comité de règlement des différends de la Commission nationale des marchés publics	L.10/06/2009 MP Art.95.3
---	--------------------------

Légende:

CGD	Cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales
MOFCD	Modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale
MP	Marchés publics
OACE	Organisation de l'administration centrale de l'État
OFCM	Organisation et fonctionnement de la collectivité municipale
OFSM	Organisation et fonctionnement des sections municipales
RSGFP	Révision du statut général de la Fonction publique

ii. Le contrôle de juridicité n'est opéré ni par la CSCCA ni par le Conseil Constitutionnel

143. En Haïti comme dans tous les états modernes, l'ordre juridique se présente sous forme d'une hiérarchie des sources du droit positif, assortie d'un système de contrôle tendant à en assurer l'application cohérente afin que la règle juridique inférieure ne puisse porter atteinte aux règles situées au-dessus d'elle dans la hiérarchie. C'est là la caractéristique d'un régime de droit, dont on connaît les exigences:

- il faut tout d'abord que la masse des textes écrits constituent un ensemble rationnellement organisé, un ordre au plein sens du terme. L'ordre juridique de l'Etat revêt alors l'aspect d'une pyramide de normes hiérarchisées à raison de l'organe les ayant édictées⁴¹;
- Il faut ensuite que le pouvoir judiciaire soit à même de garantir l'assujettissement des deux autres pouvoirs au respect de cet ordre par l'annulation des lois anticonstitutionnelles et des règlements illégaux.

144. Ce "contrôle de juridicité", qui constitue une garantie fondamentale pour la préservation de l'État de droit, a vocation à être exercé en Haïti par deux juridictions: le Conseil Constitutionnel en charge du contrôle a priori de la constitutionnalité des projets de lois⁴² et, la Section du Contentieux de la CSCCA en charge du contrôle de légalité des règlements⁴³. Ce dispositif est actuellement virtuel, le Conseil Constitutionnel n'étant pas encore installé et les chambres administratives de la CSCCA ayant jusqu'alors certes annulé des décisions administratives illégales mais sans toutefois ordonner l'annulation des textes éventuellement illégaux sur la base desquelles ces décisions avaient été prises. Alors même que le corpus normatif haïtien présente d'innombrables anomalies, vides ou contradictions normatives, conséquence des éclipses parlementaires ayant amené le pouvoir exécutif à légiférer sans habilitation du pouvoir législatif et à réglementer souvent à la hâte via des textes au contenu flou ou imparfait. Il en résulte une forte insécurité juridique préjudiciable au bon fonctionnement des services publics, à la garantie des libertés publiques ainsi qu'à l'établissement d'un environnement légal et juridictionnel stimulant le développement du secteur privé.

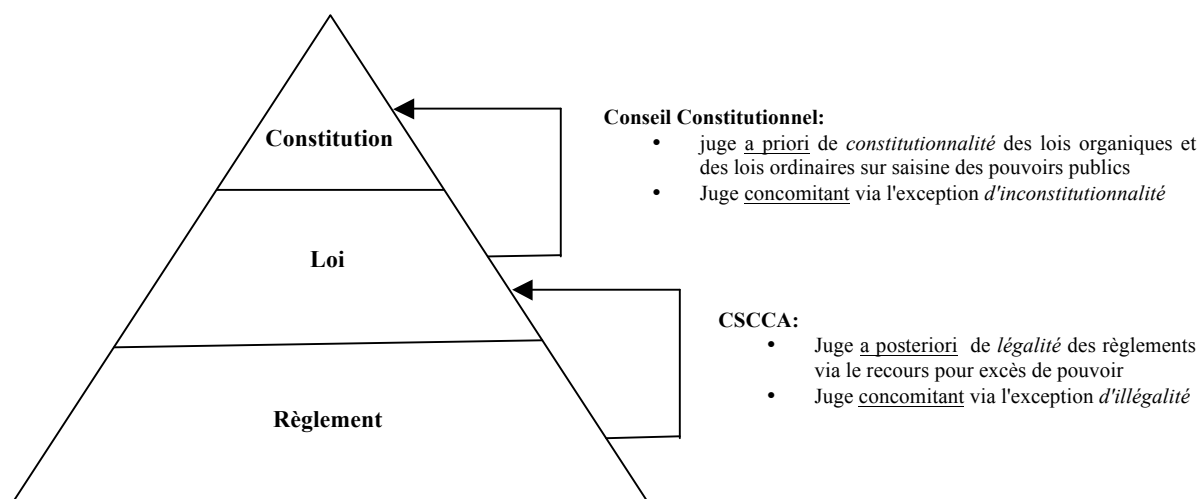
145. L'installation du Conseil Constitutionnel et la revitalisation de la fonction juridictionnelle administrative de la CSCCA devraient donc constituer une priorité de court terme pour le parachèvement du régime de droit en Haïti. Étant entendu que la fonctionnalisation du contrôle de légalité par la Cour revêt une importance critique du fait de la prépondérance de la masse des règlements par rapport à la quantité des lois. Le bon fonctionnement du couple Conseil / Cour impose en premier lieu une répartition stricte de leur compétences, qui n'est actuellement pas clairement définie par le texte fondamental. La Constitution suscite ainsi une confusion des genres en englobant les règlements dans les matières soumises au contrôle de constitutionnalité du Conseil, ce qui est contradictoire au principe de hiérarchie des normes et duplique inutilement le contrôle de légalité ayant vocation à être opéré par la CSCCA. Le risque, réel, consiste ici en la divergence potentielle d'analyse des 2 juridictions sur un cas donné, le Conseil pouvant considérer *non conforme à la Constitution* un acte administratif jugé *conforme à la loi* par la CSCCA, suscitant ainsi une grave incertitude juridique.

146. La solution serait d'abroger le contrôle de constitutionnalité des règlements par le Conseil, distribuant alors clairement les compétences de contrôle de juridicité entre le Conseil Constitutionnel et la CSCCA, le premier ayant vocation à assurer le seul contrôle de constitutionnalité des lois, la seconde assurant le seul contrôle de la légalité des règlements. Le diagramme ci-dessous visualise ce que serait la complémentarité des mandats.

⁴¹ En Haïti figure aujourd'hui au sommet la Constitution (élaborée par le pouvoir constituant) puis successivement aux degrés inférieurs, la loi (acte émané du pouvoir législatif) et le règlement (décret ou arrêté pris par le pouvoir exécutif).

⁴² Art.190 ter.5

⁴³ D.2005, art.5 al.2



147. Cette construction devrait s'accompagner de l'établissement du droit processuel encadrant les recours en annulation de règlements, actuellement non organisé par le D.2005.

iii. Le contentieux des litiges entre l'administration et les administrés est marginal

148. Le tableau ci-dessous récapitule les arrêts rendus depuis 10 ans par les chambres administratives de la Cour⁴⁴:

	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	Total
Dossiers enrôlés	70	44	112	42	130	73	62	38	30	25	626
Dossier transmis	40	24	60	54	46	21	26	18	10	4	303
Arrêts prononcés	3	7	11	12	11	11	3	3	8	7	76
Pourvois en cassation	1	3	0	1	3	1	2	2	2	1	16

149. La mission n'a pas pu disposer de statistiques désagrégées, notamment par nature, de ce contentieux. Le greffe confirme toutefois que l'essentiel de recours est constitué de requêtes formées par des agents publics contre des sanctions disciplinaires. Des pans entiers du contentieux administratif semblent non connus de la juridiction, notamment les litiges liés au fonctionnement des collectivités territoriales, à l'exécution des contrats ou à l'obtention de marchés publics, les litiges fiscaux ainsi que les actions en réparation qui constituent généralement l'essentiel des affaires d'une juridiction administrative. Le recours à la Cour ne semble donc pas être la voie normale de résolution des conflits en Haïti lorsque les voies de recours gracieux ont été épuisées. La lecture des statistiques fait également apparaître un ratio particulièrement faible des affaires jugées versus les affaires enrôlées (12%)⁴⁵.

iv. La compétence consultative n'est pas posée

150. La capacité de la Cour d'éclairer la décision du Gouvernement au moyen de conseils est actuellement circonscrite par le D.2005 aux questions évoquées plus haut: projets de contrats, seuils des marchés publics, législation financière et réduite à des avis de nature technique ou financière et non juridique.

Ce faisant, l'État se prive, lors de la rédaction d'un projet de texte, de l'expertise légale que pourrait lui apporter à ce stade la juridiction qui connaît mieux que quiconque l'état du droit administratif et les éventuels anomalies de fond ou de forme du texte projeté.

⁴⁴ Source: Greffe de la Cour

⁴⁵ L'explication avancée par le Greffe est que la statistique des affaires enrôlées peut être trompeuse, une même affaire pouvant être enrôlée et comptabilisée plusieurs fois; ce qui illustre un dysfonctionnement dans la procédure d'enregistrement et de suivi de affaires soumises à la Cour.

Cette question, il est vrai plutôt théorique aujourd'hui du fait de l'actuelle inexpérience de la Cour en la matière, ne manquera pas de se poser ultérieurement lorsque la CSCCA se sera affirmée comme juridiction administrative crédible.

151. La question mériterait donc d'être anticipée par soit une révision constitutionnelle adjoignant la compétence consultative générale à l'art.200.4. Il serait également utile de compléter cette réforme par la définition du régime juridique de la consultation dans l'administration publique (i.e. définition, procédure, régime et effets des avis simples ou conformes), malheureusement non traité par le D. du 17/05/2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État.

v. Le droit processuel administratif n'est pas véritablement défini

152. La procédure contentieuse administrative se caractérise généralement, en Haïti comme ailleurs, par des traits distincts de ceux appliqués lors des procédures civiles ou commerciales par les juridictions judiciaires. Ces spécificités résultent de la nécessité de combiner les principes parfois contradictoires de soumission de l'administration au droit et d'égalité des parties au procès d'une part et, d'autre part, séparation des pouvoirs et, partant, de préservation de l'indépendance du pouvoir exécutif et de son administration à l'égard du juge. L'originalité du contentieux administratif réside généralement dans:

- la nature des recours (contentieux objectifs ou subjectifs évoqués plus haut) et les conditions de leur recevabilité,
- l'aménagement du contradictoire et de l'inquisitoire dans la procédure,
- les conditions d'instruction et de jugement du procès,
- l'aménagement de procédures d'urgence (notamment en matière de libertés fondamentales),
- l'organisation des voies de recours,
- l'aménagement voies d'exécution,
- la mise en place de mécanismes d'adjudication des conflits de juridiction entre justice judiciaire et justice administrative.

153. Les éléments procéduraux ci-dessus, qui participent du "procès équitable"⁴⁶, nécessitent d'être clairement posés et explicités par la loi. Ce n'est pas actuellement le cas, le D.2005 étant muet sur cette question et le D.1983⁴⁷ (auquel le Conseil se réfère par défaut) ne comportant pas de procédure spécifique au contentieux administratif.

154. Parmi les problèmes essentiels, touchant aux libertés publiques, figure l'*absence complète de pouvoirs d'injonction ou d'astreinte* qui constituent pourtant les deux procédures-clés pouvant contraindre les pouvoirs publics à respecter la décision rendue par le juge administratif. Cette carence n'est que partiellement tempérée par l'art.14 du D.2005 qui fixe, sans l'expliciter, le principe que "les organismes publics et les administrés sont tenus d'obtempérer aux décisions de cette Institution". De même, le principe de "force de chose souverainement jugée" reconnue aux décisions de la Cour par l'art.13 du D.⁴⁸ ne semble, au vu de son libellé, bénéficier qu'à la seule administration ainsi autorisée à exercer son droit de suite sur les biens hypothéqués par les comptables. L'incapacité de la Cour à faire exécuter ses jugements condamnant l'administration a contribué, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés, à accroître dans la population le sentiment de déni de justice et d'impunité des gouvernants.

vi. La fonction de juridiction administrative n'est pas incarnée dans l'organigramme de la Cour

155. La Cour présente actuellement pour originalité d'être structurée⁴⁹ en 5 directions, 3 coordinations, 7 services et 3 unités dont aucune ne concourt à la gestion du contentieux administratif... Cette déshérence illustre

⁴⁶ Francisation du vocable anglo-saxon de "due process"

⁴⁷ qui ne recèle en son chapitre III que 16 articles relatifs au droit procédural...

⁴⁸ Rendant ses décisions exécutoires

⁴⁹ cf. organigramme en 1.2.iii du présent rapport

le déséquilibre dans l'exercice du mandat dual évoqué plus haut, jouant au détriment la fonction juridictionnelle administrative.

156. Il en résulte que les conseillers ne bénéficient d'aucun concours (i.e. recherche doctrinale, légale ou jurisprudentielle; opinions juridiques) dans la gestion des cas qui leur sont soumis, alors même qu'une minorité d'entre eux sont des spécialistes de droit administratif.

157. La mise en place dans le court terme, d'une structure substantive légère dédiée à la gestion du contentieux administratif, aux postes clairement définis et dotée de personnels compétents ou formés intensivement au droit et procédure administratifs est un pré-requis absolu à la revitalisation du contentieux administratif. Cette structure préfigurerait le dispositif plus lourd qui sera mis en place dès l'adoption de la loi organique.

III. ORIENTATIONS DE RÉFORME

THÈME	PROBLEMES	RECOMMANDATIONS
CADRE INSTITUTIONNEL GENERAL	Le cadre juridique actuel est inconstitutionnel et lacunaire	- Finalisation du projet de loi organique réformant la Cour - Rédaction des règlements fixant les statuts des magistrats et de certains personnels de la Cour - Finalisation du règlement intérieur
	L'indépendance de la Cour nécessite d'être confortée	- Établissement de la Cour en ordre juridictionnel souverain (prévu par le projet de loi organique) - Aménagement à 5 ans de la périodicité du Bureau tournant - Création par le projet de loi organique du poste de directeur exécutif ou de secrétaire général
	Le mandat dual est exécuté de façon déséquilibrée	- Établissement par la loi organique d'une distinction organique stricte entre la juridiction administrative et la juridiction financière - Révision constitutionnelle et introduction dans la loi organique du principe de 2 corps distincts de conseillers / doublement du nombre des conseillers - Programme de communication institutionnelle informant les justiciables sur le double mandat
	Certaines activités de nature administrative ne devraient pas être exercées par la Cour	- Révision constitutionnelle retirant du mandat de la cour la fonction d'études des contrats - Abandon, dans le projet de loi organique, de la fonction de déclassement des équipements de l'État
	L'organisation locale de la Cour n'est plus compatible avec le nouveau schéma de décentralisation	- Détermination par la loi organique des compétences, de l'organisation et du droit processuel des tribunaux administratifs et financiers, incluant aménagement des voies d'appel - Alignement de la durée du mandat des magistrats des tribunaux administratifs et financiers sur celle des magistrats des tribunaux de première instance
CADRE ORGANISATIONNEL GENERAL	L'organigramme, non défini, engendre des incohérences dans la structure hiérarchique	- Déterminer la meilleure structure pour la Cour, eu égard aux provisions de sa "loi organique" et de stratégie adoptée par le conseil - Tracer l'organigramme de la Cour et les organigrammes détaillés des Unités importantes dans la hiérarchie - Tenir compte de la triple logique, fonction à accomplir, clientèle à servir et territoire à desservir
	Les effectifs sont pléthoriques et démotivés	- Cesser toute embauche complaisante, ne correspondant pas à un besoin réel, précis et non récupérable à l'intérieur - Utiliser une batterie de mécanisme de diminution du personnel comme, la mise à pied pour indiscipline ou absence induite, le départ à la retraite, le départ volontaire, la non reconduction des contractuels, la mise à disposition à d'autres institutions des employés non essentiels - Embaucher graduellement sur concours des cadres compétents pour rééquilibrer progressivement la pyramide des compétences - Rétablir progressivement le rapport des employés en faveur du nombre des cadres productifs sur les cadres administratifs et logistiques
	Les méthodes de travail ne sont pas formalisées	- Finaliser le projet de règlements intérieurs en cours de préparation. Y faire tout de suite ou ultérieurement une place importante à la gestion des ressources humaines et aux relations de travail interne à la Cour - Finaliser le code d'éthique en cours de préparation, le vulgariser auprès des cadres concernés et l'appliquer pleinement - Actualiser la nomenclature des postes à la Cour et décrire tous les postes par la voie appropriée - Préparer les manuels de procédures de la Cour pour tous les processus à enjeux de valeur ajoutée - Construire une nouvelle culture organisationnelle à la Cour, avec des normes, des valeurs et des croyances fortes

	Absence totale d'outils de gestion informatisée	• Doter progressivement les services de matériels nécessaires en informatique • Faire en sorte que les procédures à définir intègrent les NTIC. Intégrer l'informatique dans les processus de travail, de communication interne, de planification et de contrôle • Renforcer toute la configuration informatique et mettre en place plus de ressources à partager • Mettre sur pied un système d'information de gestion, associée à une base données, véritable outil d'aide à la décision du Conseil
	La fonction gestion des ressources humaines n'est que partiellement remplie	• Procéder à une évaluation des personnels disponibles en formation et en qualification, après l'actualisation des dossiers • Procéder à une évaluation générale des emplois (pesage et classification) • Décrire tous les postes suivant les nouvelles approches • Préparer une grille des salaires et réparer dans la mesure du possible les incohérences à ce niveau • Prioriser la sélection comme unique voie d'embauche • Prioriser la sélection comme unique voie de promotion • Mettre en place un système d'évaluation périodique des compétences et commencer à l'appliquer dès que les dispositifs en place, informer les employés et vulgariser un ans avant • Définir les besoins généraux de formation au sein de la Cour • Renforcer la DRH et la mettre en capacité de pilotage et de co-pilotage des processus précédents
	La fonction d'archivage n'est pas convenablement assurée	• Aménager un espace d'archivage à l'étage de la nouvelle bâtisse de l'aile nord • Louer et aménager un espace extérieur • Prendre l'option de la numérisation : fichier électronique, scanérisation, photographie, bande magnétique
	Le cadre de travail est inadéquat	• Délester rapidement le personnel en trop • Louer un espace non loin du siège de la Cour, comme bâtiment annexe • Accélérer la construction du nouvel édifice, encore dans les cartons
	La fonction de communication n'est pas assurée	• Adjoindre la fonction "communication institutionnelle et relations publiques" aux attributions de direction des affaires internationales et du protocole • Former intensivement les personnels de cette direction aux technique de communication • Concevoir et mettre en œuvre un plan de communication • Concevoir le site internet de la Cour
CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER	Organisation générale et problème généraux rencontrés	• Structurer les services • Exiger une présentation appropriée des documents soumis au contrôle • Veiller à une gestion rationnelle des ressources • Etudier et proposer des modifications à apporter au cadre légal • Respect des dispositions de l'arrêté sur la comptabilité publique
	Des pans entiers d'opérations financières échappent au contrôle	• Imposer une présentation adéquate des documents financiers sujets au contrôle • Former des cadres en fiscalité • Organiser la Direction des recettes
	L'inventaire reçu des services est partiel et souvent inexploitable	• Appliquer les dispositions en vigueur • Etudier et proposer des modifications à apporter au cadre légal • Proposer l'imposition en tant que directive du « Manuel de gestion et d'évaluation du patrimoine de l'Etat » de L'Office de Management et des Ressources Humaines (OMRH)
	La comptabilité se résume actuellement à un état d'exécution des crédits budgétaires	• Appliquer l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique
	Les données sur l'exécution des dépenses ne sont pas exploitées	• Réactiver les opérations de contrôle des dépenses • Constitution d'une base de données
	Les bases de l'apurement sont friables	• Appliquer l'arrêté sur la comptabilité publique • Appliquer les lois en vigueur

		• Constitution base de données
	Le rapport sur la situation financière de l'État est biaisé	• Etudier et proposer des normes de gestion rationnelle des ressources • Constitution base de données
	Le rapport de vérification de la loi de règlement est parcellaire	• Exiger que l'exécution du budget dans son intégralité fasse l'objet de contrôle
	Le Parlement ne sollicite pas suffisamment l'expertise de la Cour	• Renforcement des capacités de la CSCCA • Imposer l'institution comme incontournable par la qualité des analyses qu'elle produit
	Le contrôle de juridicité n'est opéré ni par la CSCCA ni par le Conseil Constitutionnel	• Révision constitutionnelle abrogeant le contrôle de constitutionnalité des arrêtés par le Conseil et distribuant clairement les compétences de contrôle de juridicité entre le Conseil Constitutionnel et la CSCCA
CADRE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE	Le contentieux des litiges entre l'administration et les administrés est marginal	• Révision constitutionnelle et introduction dans la loi organique du principe de 2 corps distincts de conseillers / doublement du nombre des conseillers • Programme spécial d'apurement de l'arriéré de jugements administratifs
	La compétence consultative n'est pas posée	• Révision constitutionnelle adjoignant la compétence consultative générale à l'art.200.4 de la C. • Définition du régime juridique de la consultation dans l'administration publique par une Révision du D. du 17/05/1982 portant organisation de l'administration centrale de l'État
	Le droit processuel administratif n'est pas véritablement défini	• Finalisation du projet de loi organique réformant la Cour et aménagement des voies d'exécution contre l'État
	La fonction de juridiction administrative n'est pas incarnée dans l'organigramme de la Cour	• Mise en place, en un premier temps d'une structure substantive légère dédiée à la gestion du contentieux administratif • Affectation et formation intensive des personnels de la structure

ANNEXES

Annexe 1: Aperçu du système haïtien de finances publiques

Caractéristiques du budget

Le budget, discuté et adopté par le Parlement sur base du projet de loi soumis en principe le 30 juin par le Gouvernement et accompagné de l'avis de la CSCCA, s'exécute sur un exercice fiscal courant du 1^{er} octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante. En dépit de la programmation de dépenses dont il est fait référence dans la dernière loi de finances, les estimations de dépenses ne découlent pas de débats autour de la mise en œuvre de plans, de programmes, de déclarations de politique. Les objectifs poursuivis, les résultats escomptés des actions de l'État ne sont pas définis dans le document. Le budget étant par ailleurs présenté par lignes de crédit, la classification administrative des dépenses est prépondérante. Les tentatives d'intégrer les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement n'ont pas été suivies d'effets, la gestion des ressources rangées sous l'une ou l'autre dénomination se faisant de façon séparée par deux ministères différents. Pire, l'allocation des crédits ne se fait point sur la base d'une stratégie de réponse à un besoin combinant investissements et dépenses courantes.

Un fort pourcentage des activités prévues au budget est financé par l'aide externe. Il arrive qu'un bailleur de fonds puisse décider que son aide soit administrée par une instance autre que les autorités nationales. Même les informations sur les décaissements et l'état d'avancement des activités ne sont pas communiquées. Dans le processus d'adoption et d'exécution du budget, le citoyen rentre dans les considérations comme contribuable, vendeur de biens et de services à l'Administration et/ou bénéficiaire de services ou de biens publics. Son poids d'électeur est peut-être évalué par certains parlementaires qui peuvent conditionner leur vote à des crédits particulièrement profitables à leur circonscription. C'est jusqu'à présent peu courant que l'opinion publique se prononce sur des questions entourant les finances publiques. Cependant, de plus en plus des groupes de pression essaient de s'organiser et de faire connaître de temps à autre leur point de vue sur la gestion financière de la nation.

Les recettes

La collecte des recettes publiques est l'attribution exclusive du ministère de l'Économie et des finances par le truchement de ses services techniquement déconcentrés, l'Administration générale des Douanes et la Direction générale des Impôts. Les montants perçus sont déposés à la Banque de la République d'Haïti, banque centrale. De fait cette institution joue le rôle de caissière de l'État.

Les stratégies d'influencer le domaine économique ou le domaine social ne sont pas perceptibles. Les analyses des impacts de la taxation sur la population, si elles sont réalisées, ne sont pas divulguées.

Les dépenses

Des scénarios d'ajustement des dépenses aux degrés de concrétisation des prévisions budgétaires ne sont pas envisagés à la conception du budget. Toutefois, des dispositions de gestion de trésorerie peuvent être dictées par la conjoncture. S'il est dénoté un écart très défavorable entre ressources réalisées et les estimations, des mesures d'ajustement des dépenses sont adoptées en général. Les faits que la gestion soit basée sur les encaisses réelles plutôt que sur des anticipations de rentrées et que le paiement de la plupart des transactions de l'État se fasse avant livraison permettent d'éviter de grands déséquilibres. Les requêtes de dépenses de l'Administration Centrale sont présentées sur des formulaires appelés réquisitions. Pour être exécutées, elles sont d'abord signées par l'ordonnateur, puis contrôlées et autorisées par le Contrôleur financier et le comptable publique attachés au service concerné. Si le montant de la transaction est supérieur au seuil fixé par la loi pour obliger le recours à

un appel d'offres, la commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et la CSCCA doivent également donner leur aval. La cour doit également approuver tous les contrats à caractère financier. Dans le respect du principe de séparation des ordonnateurs des comptables le paiement, saufs certains salaires, est effectué par la Direction du Trésor du Ministère de l'Économie et des Finances. Ce circuit concerne principalement les dépenses financées par les ressources du Trésor Public les emprunts et les dons en appui budgétaire. Les projets financés par des dons sont, en grande partie, directement pris en main par les bailleurs de fonds. Afin de constituer la base du contrôle à posteriori, l'article 7 de l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique du 16 février 2005 fait obligation au Directeur du Trésor de transmettre la copie des réquisitions relatives aux dépenses de fonctionnement à la CSCCA dans la quinzaine qui suit, tandis que le Décret sur le Fonds d'Investissements Publics du 3 octobre 1984 établit sur une périodicité trimestrielle la soumission des rapports d'exécution des projets d'investissement accompagnés des pièces justificatives.

Les opérations hors-budget

Légion sont les opérations qui s'effectuent en dehors du cadre budgétaire. Différents services publics perçoivent des montants, non prévus dans la loi de finances aux contribuables devant remplir certaines formalités. L'on peut citer, sans prétendre l'exhaustivité, la Police Nationale d'Haïti, les tribunaux, les facultés d'Etat, Les écoles publiques, les services de santé, le service de l'Immigration et de l'Émigration. Les fonds collectés ne sont pas déposés au compte Trésor Public et utilisés dans les normes prévues pour la dépense publique. Il arrive que des produits de l'aide externe ne soient pas inscrits dans une loi de finances, de même que des crédits figurant dans une loi de finances soient utilisés en dehors du circuit régulier des transactions. Afin de servir les intérêts de la nation ou de communautés, des organismes tant publics que privés peuvent recevoir des subventions qui ne sont inscrites dans aucun document officiel ou assujetties à un quelconque contrôle. Des taxes sont prélevées par l'Exécutif en dehors de toute disposition légale.

La comptabilité publique

La Comptabilité réelle est à partie simple. Les innovations contenues dans « l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique » dans la tenue des livres comptables des services publics ne se sont pas encore matérialisées. La comptabilité publique se résume à l'enregistrement des dépenses en comparaison aux crédits budgétaires. Les comptes ne sont en fait que des états d'exécution de chapitres ou de rubriques budgétaires. La comptabilité publique ne fournit pas toutes les informations qui pourraient faciliter le contrôle et l'audit de la gestion des services publics comme l'évaluation du coût des opérations, les variations du patrimoine.

Le Contrôle Interne

Différentes entités, situées à des niveaux variés de la structure administrative, exercent le contrôle interne : l'Unité de lutte contre la Corruption (ULCC), l'Inspection Générale des Finances (IGF), la Direction du contrôle budgétaire de la Direction Générale du Budget, la Direction du Trésor, les services administratifs ou services de contrôle et d'audit des ministères. La Direction de l'inspection fiscale a compétence sur la vérification de la collecte des recettes. Le contrôle interne est surtout concentré sur les dépenses, il s'exerce principalement à priori et en cours d'exécution. En cas de suspicion des vérifications ex- post sont diligentées sur la gestion d'un service.

Le Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel de la cour ne s'opère que sur demande et à posteriori. Les personnes ayant occupé des fonctions donnant qualité de comptable de deniers publics une fois leur mission terminée sollicite la décharge de la CSCCA. Les anciens ministres s'adressent au Parlement qui constitutionnellement est la seule institution habilitée à juger de leur gestion. Le Parlement demande alors à la cour de procéder à l'examen des comptes du requérant et de lui faire un rapport devant

servir de base de discussion. Dans les autres cas, le Président du Conseil ordonne à la Direction de l'Apurement des Comptes de procéder aux vérifications qui serviront de base à un rapport dit préliminaire. Le rapport préliminaire est soumis au Président qui le renvoie au greffe pour transmission à l'Auditorat qui produit ses remarques et le restitue au Greffe. Le Greffe transmet à nouveau le rapport au Président qui le confie à un conseiller jouant le rôle de juge instructeur La réaction aux demandes peut attendre des lustres si elles ne sont pas motivées par la volonté des requérants de participer à des élections. Ce qui explique un accroissement considérables des activités de cette direction et d'autres services de la cour en période pré-électorale. Au moment de la rédaction de ce document il est question de valider la gestion de gens qui le nécessitent pour briguer près de 850 fonctions électives, alors que la nécessité d'obtenir quittance de sa gestion s'est étendue aux CASEC qui sont au nombre de 570.

La loi de règlement

Le Décret sur la préparation et l'exécution des Lois de Finances » dispose en son article 22 : « Chaque année, le Ministre chargé des Finances rend compte au Parlement de l'exécution de la Loi de Finances de l'exercice écoulé, éventuellement modifiée par les Lois de Finances rectificatives par la soumission du projet de loi de règlement, le deuxième lundi du mois de juin ». Cette reddition de compte ne concerne que les dépenses effectuées dans le circuit régulier des dépenses publiques. Ce document n'a pas un poids dans la certification de la gestion des comptes de deniers publics.

Contrôle des Collectivités territoriales

La cour continue d'exercer un contrôle à priori sur les dépenses des collectivités territoriales, Les bureaux départementaux doivent approuver les dépenses. C'est un contrôle de régularité qui s'opère. Les dépenses doivent rester dans les limites des crédits disponibles.

Le Contrôle du patrimoine

Les inventaires des services publics constituent les seuls documents comptables qui peuvent éventuellement donner une impression sur leur gestion. L'inventaire des immobilisations corporelles arrêté au dernier jour de l'exercice écoulé, soit le 30 septembre, doit être soumis à la cour au début de tout nouvelle année fiscale comme voulu par des textes de loi tels le Décret du 23 novembre 2005 établissant l'Organisation et le Fonctionnement de la cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances, l'arrêté portant règlement général de la comptabilité publique et des lois de finances de l'exercice.

Les finances locales

La décentralisation ne s'étant pas encore matérialisée, les finances locales ne comportent aucune complexité. Les mairies qui gèrent des montants d'une certaine importance sont principalement situées dans la région métropolitaine. Le fonctionnement des autres collectivités territoriales est financé en majeure partie par les parts attribuées du « Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales »(FGDCT) dont l'alimentation se fait par l'application de divers impôts et taxes par l'administration centrale.

Annexe 2: Extraits des termes de référence

BACKGROUND

Le Projet Etat de Droit du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en Haïti poursuit les objectifs suivants :

- Assister la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités en relation avec les partenaires internationaux ;
- Apporter un appui technique pour la formation des agents de la CSCCA pour le développement de leurs capacités de gestion, d'organisation et de systématisation de l'information ;
- Contribuer à l'information et à la formation sur les droits des citoyens et favoriser l'accès à la justice administrative.

Plus spécifiquement, l'intervention du PNUD vise à renforcer les capacités de la CSCCA d'un point de vue tant opérationnel que stratégique avec des processus de travail systématisés et un fonctionnement fluide afin que la CSCCA joue le rôle de contrôle financier, administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'Etat, de la vérification de la comptabilité des Entreprises de l'Etat ainsi que de celles des collectivités territoriales.

OBJET DE LA MISSION

L'objet de la mission est d'appuyer le Projet Etat de Droit dans la préparation, la réalisation ainsi que le suivi d'un atelier sur le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles de la CSCCA. Cet appui doit permettre de :

- Réaliser un diagnostic institutionnel et organisationnel de la CSCCA;
- Partant de ce diagnostic, faire des propositions en vue d'une meilleure organisation et d'un meilleur fonctionnement de la CSCCA – d'un point de vue interne et externe;
- Etablir les besoins organisationnels et institutionnels de la CSCCA en vue de leur développement ;
- Traduire en termes de planification – stratégique et opérationnelle – les perspectives et nécessités d'organisation, de fonctionnement, de suivi et d'évaluation des activités et des résultats liés aux missions et attributions l'institution ;
- Réaliser les rencontres et entretiens préparatoires ainsi que l'atelier – établissant le processus de planification du renforcement des capacités stratégiques et opérationnelles ;
- Planifier le renforcement des capacités de la CSCCA intégré au Plan de travail de cette dernière ou de sa Feuille de Route pour les 10 prochaines années, incluant l'élaboration de plan de travail annuel ;
- Préparer un plan stratégique de renforcement des capacités ;
- Etablir les mécanismes de suivi et d'évaluation de l'atelier ainsi que du processus du renforcement de la CSCCA;
- L'équipe dispose de deux mois pour l'élaboration du plan de renforcement des capacités stratégiques et opérationnelles de la CSCCA.

MODALITES DE DEROULEMENT DE LA MISSION

Cet appui peut se décomposer à travers la réalisation des produits suivants :

- Etude de la documentation et entretiens préparatoires (phase préparatoire) ;
- Organisation et animation de l'atelier de 2 jours (phase d'exécution) ;
- Finalisation d'un diagnostic institutionnel et d'un plan de développement stratégiques et opérationnelles pour les 10 prochaines années ainsi que de plans opérationnels ;
- Rapport final en fin de mission.