



**Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux
Administratif**

CSCCA

**Rapport sur le Projet de Loi de Règlement (RPLR) de
l'exercice fiscal 2019-2020**

Conformité de l'exécution de la loi de finances 2019-2020

Cette page est intentionnellement laissée vide.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'C. M. L. S.', located in the bottom left corner of the page.

Table des matières

Tableaux et Figures.....	3
SIGLES ET ABBRÉVIATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
Cadre légal du RPLR	5
Portée du Rapport sur le PLR	7
Méthodologie et sources des données.....	8
I. PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET DU COMPTE GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2019-2020.....	9
1.1. Du Projet de Loi de Règlement (PLR).....	9
1.1.1. Objet de la loi de règlement.....	9
1.1.2. Organisation du PLR de l'exercice 2019-2020 tel que présenté par le Gouvernement	10
1.2. Du Compte Général de l'Administration Centrale de l'État.....	11
1.2.1. Documents compris dans le Compte Général de l'État	11
1.2.2. Constitution du Compte Général selon la présentation du Gouvernement ...	11
II. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES RAPPORTÉES DANS LE PLR ET LE CGACE 2019-2020.....	13
2.1. Contexte de l'exécution du budget 2019-2020	13
2.2. Les ressources budgétaires en 2019-2020	14
2.3. Les dépenses publiques en 2019-2020	16
2.4. Résultat budgétaire de l'exercice	19
2.5. Les Comptes Spéciaux du Trésor.....	19
2.6. La dette publique en 2019-2020	20
III. CONFORMITÉ DU PLR ET DU CGACE PAR RAPPORT AUX PRESCITS DE LA LOI 22	
3.1. De la forme du PLR	22
3.1.1. Un PLR entaché d'un vice de forme	22
3.1.2. Rapprochement entre les balances générales de sortie à la clôture de la gestion 2018-2019 et d'entrée à l'ouverture de la gestion 2019-2020.....	23
3.2. Des dépassements dans les dépenses publiques.....	24
3.2.1. Les dépassements arrêtés par le PLR.....	24
3.2.2. Des dépassements détaillés non indiqués.....	25
3.3. Vérification des comptes spéciaux du Trésor	26
3.3.1. Des opérations portant sur les rentrées et les dépenses	26
3.3.2. Irrégularités en ce qui concerne le FGDCT.....	26
3.4. Des comptabilités budgétaire et générale	28
3.4.1. De la comptabilité budgétaire	28
3.4.2. Comptabilité générale	30
PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	33
Annexes.....	36



Tableaux et Figures

Tableau 1: Répartition en gourdes des sources de financement du budget 2019-2020	16
Tableau 2: Répartition en gourdes des dépenses publiques de l'exercice 2019-2020	18
Tableau 3: Mouvements dans les comptes spéciaux du Trésor en gourdes	20
Tableau 4: Situation de la dette publique en gourdes au 30 septembre 2020	
Tableau 5: Dépassements enregistrés dans les dépenses publiques.....	24
Tableau 6: Affectation des dividendes et redevances versés par les SEMs	28
Tableau 7: Documents prescrits versus documents produits au titre de comptabilité budgétaire.....	29
Tableau 8: Documents prescrits versus documents produits au titre de comptabilité générale	32
Figure 1: Répartition globale des sources de financement du budget 2019-2020 en pourcentage	15
Figure 2: Répartition en pourcentage des dépenses publiques en 2019-2020	17

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CAS	Caisse d'Assistance Sociale
CFGCT	Contribution au Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales
CGACE	Compte Général de l'Administration Centrale de l'État
CSCCA	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
CSTD	Compte Spécial du Trésor pour le Développement
FDU	Fonds d'Urgence
FGCT	Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales
FNE	Fonds National d'Éducation
LEELF	Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
PCGE	Plan Comptable Général de l'État
PIB	Produit Intérieur Brut
PLR	Projet de Loi de Règlement
RGCP	Règlement Général de la Comptabilité Publique
RPLR	Rapport sur le Projet de Loi de Règlement
RSFPEDP	Rapports Sur la Situation Financière du Pays et Sur l'Efficacité des Dépenses Publiques
SEM	Sociétés d'Économie Mixte
UEH	Université d'État d'Haïti

INTRODUCTION

La loi du 04 mai 2016 remplaçant le décret du 16 février 2005 portant sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances (LEELF) précise, en son article 3, un total de trois (3) types de lois de finances :

- 1) la loi de finances de l'exercice ou loi de finances initiales ;
- 2) les lois de finances rectificatives ;
- 3) la loi de règlement.

Selon l'article 7 de la LEELF, la loi de règlement constate les résultats définitifs d'exécution de la loi de finances d'un exercice clôturé et leur conformité aux autorisations données par le Parlement à travers le vote de la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives. En ce sens, la loi de règlement représente le canal par lequel le Gouvernement, via le ministre de l'Économie et des Finances, rend compte au Parlement de l'exécution des lois de finances (initiale ou rectificative) de l'exercice écoulé.

Au moment de son dépôt au Parlement, l'article 57 de la LEELF exige que le Projet de Loi de Règlement (PLR) soit accompagné d'un rapport de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) sur l'exécution de la loi de finances, de son avis sur les rapports annuels de performances des responsables de programmes et de son avis de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

La Cour, par ce Rapport sur le Projet de Loi de Règlement de l'exercice fiscal 2019-2020 (RPLR 2019-2020), rencontre les exigences qui lui sont faites par la Constitution et les lois de la République.

Cadre légal du RPLR

Le présent Rapport sur le Projet de Loi de Règlement (RPLR) s'inscrit dans un cadre constitutionnel, légal et réglementaire matérialisé à travers notamment la Constitution, la LEELF, le décret du 23 novembre 2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la CSCCA, et l'arrêté du 16 février 2005 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.



La Constitution de 1987 établit les directives en indiquant, en son article 200, que la CSCCA est chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité des Entreprises de l'État ainsi que de celles des collectivités territoriales. L'article 200-4 précise en ce qui le concerne que la Cour participe à l'élaboration du budget et doit être consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les finances publiques.

La LEELF de son côté définit en son article 57 les documents qui doivent accompagner le dépôt du projet de loi de règlement au Parlement. Il s'agit particulièrement d'un rapport de la Cour sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) et le Compte Général de l'Administration Centrale de l'État (CGACE) qui l'accompagne.

En outre, il est à souligner que l'article 86 de la même loi (la LEELF) donne possibilité à la Cour de fournir au Parlement toutes les informations et tous les rapports nécessaires pouvant lui permettre d'analyser et d'apprécier les projets de loi de finances initiales ou rectificatives, et de règlement qui lui sont soumis par le Gouvernement à travers le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

En ce qui concerne l'arrêté du 16 février 2005 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique (RGCP), il prescrit en son article 8 que : « *Au vu du compte de gestion du comptable principal de l'État, du compte général de l'Administration des Finances et de la comptabilité administrative tenue au Ministère de l'Économie et des Finances [...], le Juge des comptes rend une déclaration générale de conformité.* »

Pour sa part, le décret organique de la CSCCA, aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 48, donne au Conseil de la Cour les attributions d'arrêter le texte de la déclaration de conformité des Comptes généraux de l'Administration Centrale et d'arrêter le texte du Rapport Général Annuel sur la Régularité des dépenses publiques.



Portée du Rapport sur le PLR

Au vu du cadre légal et des documents disponibles, le Rapport sur le Projet de Loi de Règlement (RPLR) et le Compte Général de l'Administration Centrale de l'État (CGACE) consiste en un rapport de conformité de l'exécution de la loi de finances de l'exercice fiscal 2019-2020.

En effet :

- D'un côté, il n'y a pas lieu pour la Cour d'émettre son avis sur les rapports annuels de performances des responsables de programmes (ordonnateurs) étant donné que, contrairement aux prescrits de la loi, ces rapports ne lui sont jamais acheminés par le Gouvernement qui ne les produirait d'ailleurs pas. Par ailleurs, il serait bien indiqué de souligner qu'il doit être difficile de mesurer la performance des programmes présentés par le Gouvernement dans les différentes lois de finances vu que les programmes ne sont jamais assortis d'indicateurs clairs de suivis en dépit de diverses recommandations de la Cour dans ses différents Rapports Sur la Situation Financière du Pays et Sur l'Efficacité des Dépenses Publiques (RSFPEDP).
- D'un autre côté, la CSCCA ne peut pas se prononcer sur la conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics dans ce rapport, car les comptes des comptables publics pour l'exercice 2019-2020 ne sont pas produits au niveau du MEF. Ce rapport de la Cour ne procède donc pas à la certification des comptes.
En outre, les documents justificatifs des transactions effectuées dans le cadre de la mise en œuvre du budget n'ont pas été analysés dans le présent rapport ; ce qui empêche à la Cour de se prononcer sur la sincérité des comptes produits.

En conséquence, la mission qui est dévolue à la Cour dans le cadre du présent rapport consiste essentiellement en la vérification de la cohérence interne des documents établis par le MEF pour rendre compte de l'exécution du budget conformément aux lois de la République. Autrement dit, il s'agit d'un rapport de conformité de l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019-2020.

Méthodologie et sources des données

La Cour procède par une étude approfondie des documents qui lui sont transmis par le MEF en ayant pour référentiel le cadre légal présenté précédemment. Ainsi, la revue documentaire est-elle l'approche privilégiée par la CSCCA dans son analyse du PLR.

Spécifiquement, comme indiqué dans la section qui présente la portée du document, ce rapport consiste en une analyse de la cohérence interne des documents établis par le MEF pour rendre compte de l'exécution du budget conformément aux lois de la République.

Les données utilisées dans ce rapport sont produites et présentées dans le PLR et le compte général. Ces documents sont transmis à la Cour par le MEF qui est responsable de leur qualité et de leur sincérité. La Cour se tient à celles-ci considérant qu'elles proviennent de sources officielles et qu'elles sont censées avoir été vérifiées et validées par les autorités compétentes.

Le rapport est structuré en trois (3) parties :

- La première partie présente le PLR ainsi que le Compte Général de l'Administration Centrale de l'État (CGACE) l'accompagnant.
- Dans la deuxième partie, la Cour résume les principales opérations relatives à l'exécution de la loi de finances rapportées dans le PLR et le CGACE.
- En ce qui concerne la troisième partie, elle évalue la conformité des deux (2) documents au regard des prescrits de la loi. L'analyse considère la forme ainsi que le fond des deux documents.



I. PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET DU COMPTE GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2019-2020

L'analyse de la Cour repose à la fois sur le projet de loi de règlement et sur le compte général qui l'accompagne. Dans cette partie du rapport, la CSCCA entreprend de présenter une synthèse de la structuration des deux (2) documents tels que soumis par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

1.1. Du projet de loi de règlement (PLR)

1.1.1. Objet de la loi de règlement

Selon les exigences de l'article 55 de la Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances, la loi de règlement a pour objet :

- *d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses de l'exercice auquel elle se rapporte et le résultat budgétaire qui en découle aux termes de la comptabilité budgétaire ;*
- *d'arrêter également le montant des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'exercice (tableau de financement) ;*
- *d'approuver et aussi d'affecter le résultat de l'exercice (compte de résultat) ;*
- *de ratifier les ouvertures de crédits supplémentaires décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances, et de régulariser, le cas échéant, les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ;*
- *de procéder à l'annulation des crédits non consommés et non reportés ;*
- *de rendre compte de la gestion et des résultats des programmes budgétaires.*

*1.1.2. Organisation du PLR de l'exercice 2019-2020 tel que
présenté par le Gouvernement*

Le PLR sur l'exécution du budget de l'exercice 2019-2020 a été transmis au Président de la Cour le 26 août 2021 par lettre (No DGTCP/DCP/SCC/SCCCA/895/08-21) signée du ministre de l'Économie et des Finances. Ce projet de loi est organisé suivant quatre (4) titres et onze (11) articles.

- Le titre premier présente les prévisions de ressources et de charges de l'exercice 2019-2020. Deux (2) chapitres sont présentés dans ce titre. Le premier chapitre porte sur les dispositions relatives aux prévisions des ressources et le deuxième sur les dispositions relatives aux prévisions des charges.
- Pour sa part, le deuxième titre du projet de loi de règlement présente l'état des ressources réalisées et des charges exécutées pour l'exercice 2019-2020. Ce titre compte également deux (2) chapitres. Le premier chapitre traite des dispositions relatives à la réalisation des ressources alors que le deuxième s'intéresse aux dispositions relatives à l'exécution des dépenses publiques.
- En ce qui concerne le troisième titre du PLR, il s'intéresse aux comptes spéciaux du Trésor. Selon l'article 8 du PLR, les Comptes Spéciaux du Trésor sont au nombre de Six (6) :
 - Le Compte Spécial du Trésor pour le Développement (CSTD) ;
 - la Caisse d'Assistance Sociale (CAS) ;
 - le Fonds d'Urgence (FDU) ;
 - la Pension Civile ;
 - le Fonds Fidéi Commis ;
 - la Contribution au Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales (CFGDCT).
- Finalement, le quatrième titre présente les dispositions relatives aux résultats de l'exercice.



1.2. Du Compte Général de l'Administration Centrale de l'État

1.2.1. Documents compris dans le Compte Général de l'État

Selon l'article 56 de la LEELF, le Compte Général de l'État comprend :

- La balance générale des comptes de l'État ;
- Le compte de résultat ;
- Le bilan et ses annexes, à défaut d'un état des actifs et passifs financiers ;
- Un tableau des flux de trésorerie ;
- Un état de développement des recettes et des dépenses budgétaires ;
- Une évaluation des engagements hors bilan de l'État.

1.2.2. Constitution du Compte Général selon la présentation du Gouvernement

Le Compte Général tel que présenté par le Gouvernement est constitué d'un ensemble de tableaux et de rapports spécifiques à travers lesquels des informations relatives à l'exécution du budget sont présentées. On note les tableaux et rapports suivants :

- Tableau des Voies et Moyens du Budget ;
- Tableau de synthèse de l'exécution du Budget ;
- Tableau comparatif des recettes prévisionnelles et des recettes réelles ;
- Tableau comparatif des crédits et des dépenses effectivement réalisées ;
- Tableau des décaissements par lettre de virement ;
- Dépenses exécutées sur interventions publiques par lettre de virement ;
- Comptes Spéciaux du Trésor ;
- Tableau des opérations des Comptes Spéciaux du Trésor ;



- Tableau de ventilation mensuelle des versements aux comptes Spéciaux du Trésor ;
- Tableau de ventilation mensuelle des décaissements aux comptes Spéciaux du Trésor ;
- État des opérations des rentrées et des dépenses du compte pension Civile ;
- État des opérations des rentrées et des dépenses du compte Fonds en Fidei Commi ;
- État des opérations des rentrées et des dépenses du compte CSTD ;
- Tableau des ressources et des décaissements de l'exercice ;
- Tableau d'encours de la Dette Publique ;
- Service de la Dette ;
- Suivi des opérations effectuées dans le cadre du FNE ;
- Rapport explicatif du dépassement et du déficit budgétaire.

Par ailleurs, le Compte de Gestion est présenté par le MEF dans le document portant du PLR et du CGACE.

Le Compte de Gestion est l'ensemble des documents justifiant et résumant la totalité des opérations exécutées par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Il comprend :

- La Balance Générale des Comptes au 30 septembre 2020 ;
- Les États financiers ;
 - L'état des actifs et des passifs financiers
 - Le compte des résultats
- Les annexes.

II. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES RAPPORTÉES DANS LE PLR ET LE CGACE 2019-2020

2.1. Contexte de l'exécution du budget 2019-2020¹

L'exercice fiscal 2019-2020 a été marqué par des crises sociopolitiques récurrentes d'un côté, et la propagation de la pandémie de Covid-19 de l'autre. En effet :

- Entre octobre 2019 et septembre 2020, Haïti a expérimenté une situation sociopolitique interne difficile ayant négativement influé sur le fonctionnement et donc la performance de son économie.

Sur l'année fiscale, le pays a eu à faire face à des revendications sociopolitiques qui ont pris diverses formes. Le « Pays Lock » – phénomène qui consiste notamment à obstruer la voie publique – en était une. Ce phénomène a handicapé la libre circulation des personnes, biens et marchandises dans les zones affectées.

En outre, tout au long de l'exercice, Haïti a fait face au défi de la multiplication des cas d'enlèvements (kidnapping). Ce phénomène a de son côté également influé sur la dynamique de la libre circulation des personnes, biens et marchandises à l'intérieur du pays.

Le « Pays Lock » et le kidnapping ont été en définitive deux chocs internes pour l'économie nationale en 2019-2020. Les statistiques de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), dans les Comptes Économiques de 2020, illustrent leur impact négatif sur l'activité économique au cours de la période sous rapport.

- La pandémie de Covid-19 a été pour sa part un choc externe que l'économie haïtienne, comme la plupart des économies nationales, a

¹ Cette partie est presque entièrement tirée du Rapport Sur la Situation Financière du Pays et Sur l'Efficacité des Dépenses Publiques en 2019-2020.

dû subir durant l'année fiscale 2019-2020. Cette pandémie a plongé l'économie mondiale dans la contraction.

En effet, si les prévisions antérieures à la pandémie tablaient sur une croissance de 3,3% en 2020, l'économie mondiale, considérablement ralentie par les restrictions mises en place pour limiter la propagation de la pandémie, avait finalement connu une croissance négative de 3,3% de son Produit Intérieur Brut (PIB). L'économie haïtienne, avec une croissance de -3,3% également, avait suivi la tendance baissière mondiale.

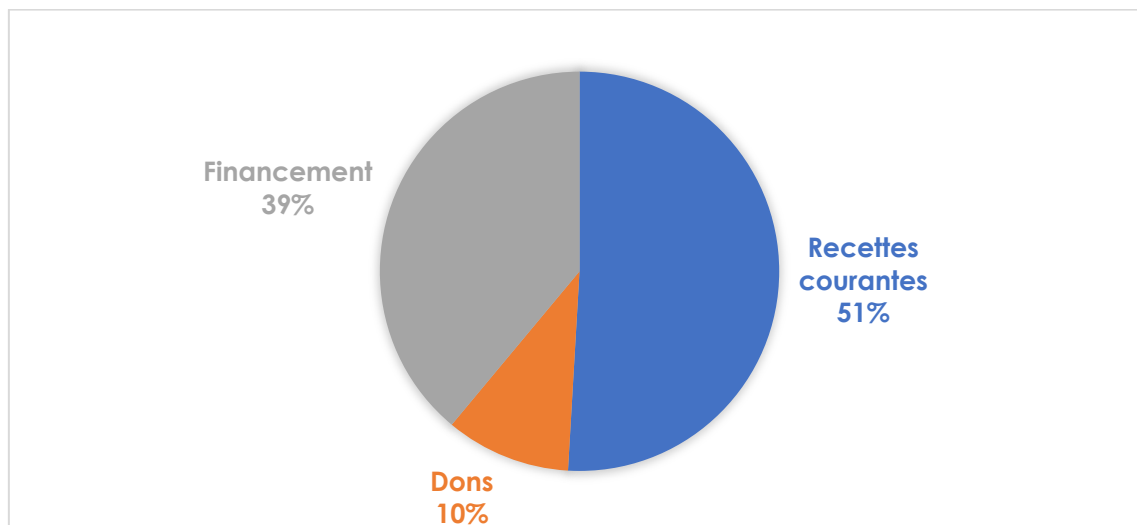
La République d'Haïti n'était pas dotée d'un nouveau budget avant l'identification officielle des premiers cas de Covid-19 sur son territoire en mars 2020. C'est plutôt la loi de finances de l'exercice 2017-2018, reconduit en 2018-2019, qui avait été reconduit à nouveau en 2019-2020. Un nouveau budget allait être publié dans le journal officiel *Le Moniteur* le 10 juin 2020, soit dans le contexte de la pandémie.

2.2. Les ressources budgétaires en 2019-2020

Selon l'article 4 du Projet de Loi de Règlement (PLR), les ressources publiques réalisées durant l'exercice 2019-2020 sont élevées à 171.26 milliards de gourdes. Rapportées aux prévisions de 198.7 milliards de gourdes, les ressources budgétaires ont été donc exécutées à 86.19%.

Les articles 4.1, 4.2 et 4.3 du PLR indiquent que les ressources mobilisées en 2019-2020 étaient constituées d'environ 87.21 milliards de gourdes de recettes courantes (50.92% du total des ressources), 17.36 milliards de gourdes de dons (10.13% des ressources totales) et de 66.70 milliards de gourdes de financements internes et externes, soit 38.95% des recettes de l'exercice. Autrement dit, le budget 2019-2020 était principalement financé par les ressources domestiques constituées de recettes fiscales et douanières et d'autres ressources domestiques (principalement des apports provenant des entreprises).

Figure 1: Répartition globale des sources de financement du budget 2019-2020 en pourcentage



Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

Les recettes internes ont constitué la part la plus importante des recettes courantes. En effet, elles ont représenté 71.47% du total des recettes courantes contre 25.62% pour les recettes douanières et 2.92% pour les autres ressources domestiques.

Les dons, pour leur part, ont affiché le taux de réalisation le plus faible en 2019-2020. En effet, sur les prévisions de 37.07 milliards de gourdes, les dons effectivement mobilisés ont atteint environ 17.36 milliards de gourdes pour un taux de réalisation de 46.82%.

En ce qui concerne la composante financement, elle a permis au Gouvernement de mobiliser 66.70 milliards de gourdes sur des prévisions de l'ordre de 72.29 milliards de gourdes. Le taux de réalisation des produits de financement était donc de 92.27%.

La composante financement était particulièrement portée par les Bons du Trésor qui ont permis au Gouvernement de mobiliser 61.82 milliards de gourdes contre des attentes de 25.77 milliards de gourdes, soit un taux de réalisation de 239.87% sur l'exercice. En revanche, les emprunts externes étaient aux abonnés absents. Le taux de réalisation était nul alors que les prévisions établies étaient de l'ordre de 9.67 milliards de gourdes.

Tableau 1: Répartition en gourdes des sources de financement du budget 2019-2020

	PRÉVISIONS (HTG)	RÉALISATIONS (HTG)	TAUX DE RÉALISATION
RESSOURCES	198,700,000,000.00	171,264,141,532.57	86.19%
RECETTES COURANTES	89,339,870,695.00	87,209,590,914.34	97.62%
Recettes internes	66,412,012,232.00	62,326,785,362.02	93.85%
Recettes douanières	22,927,858,464.00	22,339,096,099.76	97.43%
Autres ressources domestiques	-	2,543,709,452.56	-
DONS	37,069,658,982.00	17,355,123,249.85	46.82%
Appui budgétaire global	17,959,108,982.00	5,443,589,751.84	30.31%
Aide aux projets	19,110,550,000.00	11,911,533,498.01	62.33%
FINANCEMENT	72,290,470,323.00	66,699,427,368.38	92.27%
Tirages sur emprunt	9,674,750,000.00	-	0.00%
Bons du Trésor	25,771,020,323.00	61,817,928,550.00	239.87%
Autres financements internes des projets	6,664,700,000.00	4,881,498,818.38	73.24%
Emprunt BRH	30,180,000,000.00	-	-

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

2.3. Les dépenses publiques en 2019-2020

Les prévisions de dépenses budgétaires correspondaient à la totalité de l'enveloppe budgétaire prévue pour l'exercice, soit 198.70 milliards de gourdes tel qu'indiqué au niveau de l'article 3 du PLR 2019-2020.

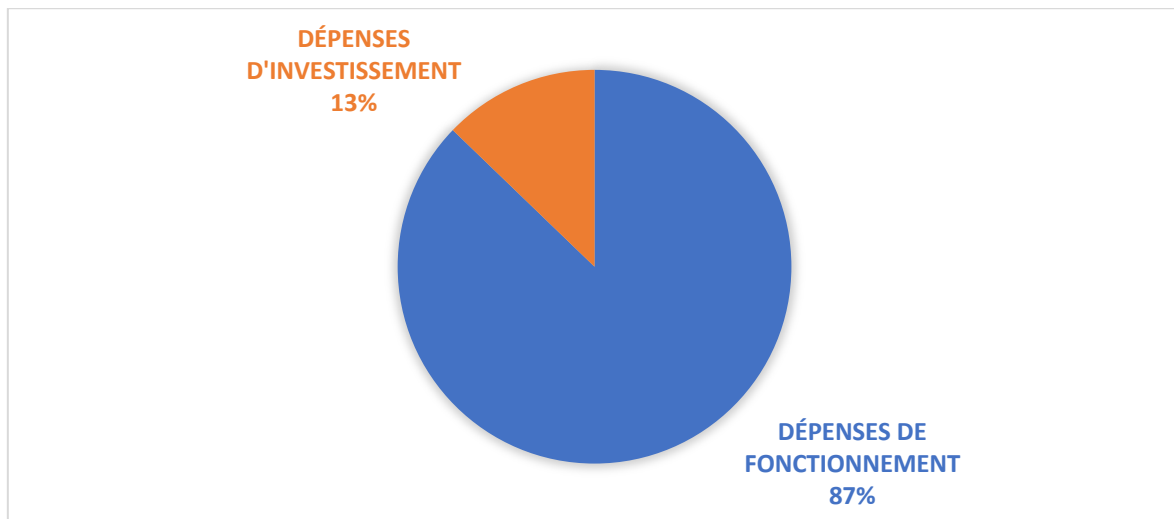
Au 30 septembre 2020, selon l'article 5 du PLR, les dépenses publiques engagées en 2019-2020 ont totalisé 178.05 milliards de gourdes. Le taux d'exécution des dépenses était en ce sens de 89.61%.

Les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement ont constitué les deux grandes catégories de dépenses de l'exercice. Le Gouvernement a dépensé autour de 155.27 milliards de gourdes au titre de dépenses de fonctionnement (article 5.1 du PLR 2019-2020) et environ 22.79 milliards de gourdes pour les dépenses de programmes et projets aussi appelées dépenses d'investissement (article 5.2 du PLR 2019-2020).

Les dépenses de fonctionnement, avec un poids de 87.21%, ont constitué la part la plus importante des dépenses totales. Celles d'investissement n'ont, pour leur part, représenté que 12.79% des dépenses totales de l'exercice.

Il s'avère important de souligner que les dépenses de fonctionnement ont dépassé les prévisions établies de 11.42% alors que les dépenses d'investissement effectivement réalisées n'ont représenté que 38.39% des prévisions établies par le Gouvernement. Autrement dit, si un dépassement a été enregistré au niveau des dépenses de fonctionnement, celles d'investissement n'ont même pas atteint leur cible à 40%.

Figure 2: Répartition en pourcentage des dépenses publiques en 2019-2020



Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

Les dépenses courantes, c'est-à-dire celles réalisées au titre de « salaires et traitements », ont représenté la part la plus importante des dépenses de fonctionnement. Elles ont représenté 83.77% du total des dépenses de fonctionnement engagées durant l'exercice sous rapport.

Les dépenses de fonctionnement ont également dépassé les prévisions établies dans la loi de finances de 7.37%, étant donné qu'elles ont totalisé environ 130.07 milliards de gourdes au 30 septembre 2020 sur des prévisions de 121.15 milliards de gourdes.



En ce qui concerne les dépenses d'immobilisations, elles ont affiché en 2019-2020 un taux d'exécution relativement importante de 496.41%. En valeur absolue, elles ont totalisé 4.034 milliards de gourdes sur des prévisions de seulement 812.74 millions de gourdes.

Un dépassement a également été enregistré au niveau des dépenses d'amortissement de la dette publique. Sur des allocations prévisionnelles de 17.40 milliards de gourdes, le Gouvernement a engagé 21.17 milliards de gourdes ; soit un taux d'exécution de 121.64% (dépassement de 3.77 milliards de gourdes).

S'agissant des dépenses d'investissement, comme l'indique le tableau 2, elles ont servi à financer des programmes et projets. Les projets financés par les dons et des emprunts ont consommé 51.83% des dépenses d'investissement, et les programmes et projets financés à partir du financement local 48.17%.

Tableau 2: Répartition en gourdes des dépenses publiques de l'exercice 2019-2020

CATÉGORIE DE DÉPENSES	PRÉVISIONS (HTG)	EXÉCUTION (HTG)	TAUX D'EXÉCUTION
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	139,360,000,000.00	155,272,440,184.47	111.42%
Dépenses courantes	121,145,226,096.00	130,069,721,708.05	107.37%
Immobilisations	812,741,230.00	4,034,552,505.22	496.41%
Amortissement de la Dette Publique	17,402,032,673.00	21,168,165,971.19	121.64%
DÉPENSES DE PROGRAMMES ET PROJETS	59,340,000,000.00	22,778,264,851.00	38.39%
Financement local des Programmes et Projets	30,554,700,000.00	10,971,678,882.38	35.91%
Projets Financés par les Dons et emprunts	28,785,300,000.00	11,806,585,968.62	41.02%
Total des Dépenses	198,700,000,000.00	178,050,705,035.47	89.61%

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

2.4. Résultat budgétaire de l'exercice

Le résultat budgétaire de l'exercice s'est établi au niveau de l'article 11 du PLR. Selon cet article, « l'exercice 2019-2020 s'est achevé sur un résultat déficitaire de 6, 786, 573, 502.89 gourdes. »

Dans la section B du rapport explicatif des dépassements et du déficit budgétaire, le Compte Général explique que le déficit budgétaire résulte du fait que :

1. les dons reçus (17, 355, 123, 249.85 Gdes) ont été nettement inférieurs aux prévisions (37, 069, 658, 982.00 Gdes), soit un écart de Dix-neuf Milliards Cent soixante-quatorze Millions Cinq Cent Trente-cinq Mille Sept Cent Trente-deux et 15/100 (19, 174, 535, 732.15 Gourdes) ;
2. des dépenses de l'exercice 2019-2020, totalisant Six Milliards Six Cent Quatre Vingt Quatorze Millions Cent Quatre-vingt Mille Cent Trente-neuf et 25/100 gourdes (6, 694, 189, 139.25 Gdes) ont été comptabilisées au cours de la journée complémentaire allant du 1er au 31 octobre 2020 ;
3. des frais financiers totalisant 344, 531, 709.23 gourdes n'étaient pas prévus dans les Lois de Finances ;
4. des chèques de l'exercice 2019-2020 d'un montant de Onze Milliards Six Cent Soixante-treize Millions Six Cent Huit Mille Quatre Cent Quatre-vingt-neuf & 90/100 gourdes (11, 673, 608, 489.90 gourdes) étaient en circulation au 30 septembre 2020.

2.5. Les Comptes Spéciaux du Trésor

Les dispositions relatives aux Comptes Spéciaux du Trésor sont présentées au niveau du titre III du PLR de l'exercice fiscal 2019-2020.

L'article 9 arrête les soldes de six (6) Comptes Spéciaux du Trésor au 30 septembre 2020.

Comme le montre le tableau 3, le Compte Spécial du Trésor pour le Développement (CSTD) est arrêté suivant un solde de 256,534,306.81 gourdes,



la Caisse d'Assistance Sociale (CAS) 43,595,458.07 gourdes, le Fonds d'Urgence (FDU) 323,498,180.92 gourdes, la Pension Civile 6,975,003,921.21, le Fonds en Fidei Commis 122,620,414.63 gourdes et la Contribution au Fond de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (CFGDCT) 305,495,760.11 gourdes.

Tableau 3: Mouvements dans les comptes spéciaux du Trésor en gourdes

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	SOLDE AU 30 SEPTEMBRE 2019	TOTAL VERSEMENTS 2019-2020	MONTANT DISPONIBLE 2019-2020	DECAISSEMENTS 2019-2020	SOLDE AU 30 SEPTEMBRE 2020
Compte Spécial du Trésor pour le Développement	256,534,306.81	-	256,534,306.81	-	256,534,306.81
Caisse Assistance Sociale	107,153,295.88	677,158,634.40	784,311,930.28	740,716,472.21	43,595,458.07
Fonds d'Urgence	783,374,581.56	658,147,980.94	1,441,522,562.50	1,118,024,381.58	323,498,180.92
Pension Civile	6,581,720,692.69	8,207,719,618.71	14,789,440,311.40	7,814,436,390.19	6,975,003,921.21
Fonds en Fidei Commis	121,846,963.32	2,431,721.31	124,278,864.63	1,658,270.00	122,620,414.63
CFGDCT	289,114,271.62	2,086,359,061.83	2,375,473,333.45	2,069,977,573.34	305,495,760.11

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

2.6. La dette publique en 2019-2020

Les informations relatives à la dette publique sont pour leur part rapportées dans le Compte Général de l'Administration Centrale de l'État.

Au 30 septembre 2020, l'encours de la dette publique était de 352.47 milliards de gourdes.

La dette publique est répartie en 206.79 milliards de gourdes de dette interne, soit 58.67% de la dette totale ; et 145.66 milliards de gourdes de dette externe (41.33% du total de la dette).

Les créanciers ainsi que leur poids dans la dette totale d'Haïti sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 4: Situation de la dette publique en gourdes au 30 septembre 2020

TYPES DE DETTE / CRÉANCIERS	ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE AU 30 SEPTEMBRE 2020	POURCENTAGE
DETTE INTERNE	206,791,678,815.98	58.67%
BANQUE DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI	143,984,357,198.59	40.85%
Créances / Trésor public	143,984,357,198.59	40.85%
AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES (AIF)	49,663,949,798.81	14.09%
Banque Nationale de Crédit	1,383,243,266.91	0.39%
Souscripteurs aux bons du Trésor	42,466,000,000.00	12.05%
Office national d'assurance vieillesse (ONA)	1,325,919,300.00	0.38%
Autorité aéroportuaire nationale (AAN)	483,571,653.22	0.14%
Office national de l'aviation civile (OFNAC)	791,031,600.00	0.22%
Office d'assurance véhicules contre tiers (OAVCT)	98,609,732.49	0.03%
Autorité portuaire nationale (APN)	921,059,034.22	0.26%
Distributeurs Nationaux S.A (DINASSA)	2,194,515,211.97	0.62%
AUTRES	13,143,371,818.58	3.73%
Pension civile	8,084,543,195.16	2.29%
Divers fournisseurs	5,058,828,623.42	1.44%
DETTE EXTERNE	145,665,840,554.49	41.33%
DETTE MULTILATÉRALE	17,142,363,807.22	4.86%
OPEC	2,980,186,036.96	0.85%
FMI	10,730,601,251.46	3.04%
FIDA	3,427,803,600.00	0.97%
BID/MINOTERIE	3,772,918.80	0.00%
DETTE BILATÉRALE	128,523,476,747.27	36.46%
BANDES	1,716,132,273.78	0.49%
PDVSA	111,252,181,168.90	31.56%
CHINE-Taiwan	15,555,163,304.59	4.41%
DETTE TOTALE	352,457,519,370.47	100%

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

III. CONFORMITÉ DU PLR ET DU CGACE PAR RAPPORT AUX PRESCITS DE LA LOI

3.1. De la forme du PLR

3.1.1. Un PLR entaché d'un vice de forme

En la forme, il ressort que le projet de loi de règlement de l'exercice 2019-2020 répond aux objectifs de l'article 55 de la Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de finances (LEELF) en termes d'objectifs assignés à la loi de règlement. Cependant, selon la Cour, le PLR 2019-2020 est entaché d'un vice de forme.

En effet, la LEELF, en son article 58, définit le calendrier de préparation et d'examen du projet de loi de règlement (PLR). Elle prévoit également que le PLR préparé par le Ministère chargé des finances soit approuvé en Conseil des Ministres. En ce qui concerne le PLR 2019-2020, la Cour, pour deux (2) raisons fondamentales, doute qu'il ait été approuvé en Conseil des Ministres.

D'abord, les noms et prénoms des Ministres (censés en exercice durant la préparation du document) qui devaient procéder à l'approbation du document sont apposés à la fin du document sans leur signature. Ensuite, le document n'indique aucune date d'approbation. En lieu et place de date, à la page 22, la mention suivante est inscrite « Donnée au Palais National, le.... 20..... en 2.... ème de l'Indépendance. » Il s'agit bien d'un vice de forme qu'il convient de souligner. Sans signature et sans date, la Cour n'estime pas que l'acte engage juridiquement le Gouvernement comme cela se doit.

En outre, le PLR 2019-2020, accompagné du CGACE et du Compte de Gestion, a été transmis à la Cour à la date du 26 août 2021 au lieu du quatrième lundi d'avril de la même année tel que prévu par la LEELF. À cette date, la période fixée pour son examen par la Cour (entre le quatrième lundi d'avril et le quatrième lundi de mai) était largement dépassée.

En conséquence, la Cour conclut que l'article 58 de la LEELF n'a pas été respecté par le Gouvernement dans le cadre de la préparation du PLR.

3.1.2. Rapprochement entre les balances générales de sortie à la clôture de la gestion 2018-2019 et d'entrée à l'ouverture de la gestion 2019-2020

D'autres remarques sur la forme du document reçu par la CSCCA concernent le rapprochement entre les balances générales de sortie à la clôture de la gestion 2018-2019 et d'entrée à l'ouverture de la gestion 2019-2020.

La balance générale des comptes est un état prescrit au titre de la comptabilité générale de l'État. Il s'avère que ce document obligatoire est constaté manquant pour l'exercice 2019-2020. Ce constat appelle les remarques suivantes :

1. À la table des matières, au lieu de : « 3.1- Balance Générale des Comptes au 30 septembre 2018 » lire « 3.1- Balance Générale des Comptes au 30 septembre 2020 » étant donné que le tableau fournit des informations au 30 septembre 2020.
2. La grille prévue aux pages 60-62 pour la présentation des informations relatives à la balance générale des comptes est restée vierge. De l'avis de la Cour, il s'agirait d'une erreur ou d'un oubli qui s'est glissé dans la saisie des données au moment de l'élaboration des comptes publics.
3. Telle qu'elle résulte de la synthèse des comptes des comptables publics, la balance générale des comptes permet d'avoir une vue générale sur les comptes publics. Son indisponibilité a réduit la portée de l'examen de la Cour en vue des rapprochements de fond. Il en résulte qu'elle n'a pas pu faire les vérifications nécessaires pour s'assurer de:
 - a) l'absence d'anomalie résultant notamment des modifications de la balance d'entrée ou susceptibles de mettre en cause l'intangibilité du bilan d'ouverture;
 - b) l'absence d'écart significatif dans les restes à recouvrer dont il convient de poursuivre le recouvrement;
 - c) l'existence d'aucune différence entre les soldes débiteurs et créditeurs par classe de comptes.



3.2. Des dépassements dans les dépenses publiques

3.2.1. Les dépassements arrêtés par le PLR

L'article 6.1 du PLR arrête des dépassements d'un montant total de 11.54 milliards de gourdes au 30 septembre 2020. Les dépassements concernent le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) qui a accusé un dépassement d'environ 455.71 millions de gourdes, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) ayant enregistré des dépassements de l'ordre de 1.27 milliards de gourdes, les Interventions Publiques (6.73 milliards de gourdes), la Dette Publique (3.086 milliards de gourdes) et l'Université d'État d'Haïti (57.35 millions de gourdes).

Tableau 5: Dépassements enregistrés dans les dépenses publiques

POSTES DE DÉPENSES	DÉPASSEMENTS
MARNDR	455,709,445.07
MICT	1,269,182,136.04
INTERVENTIONS PUBLIQUES	6,727,634,524.61
DETTE PUBLIQUE	3,086,636,372.61
UEH	57,346,894.76
TOTAL	11,539,162,478.33

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

Selon le MEF, « les dépassements et / ou écarts négatifs ci-dessus sur les crédits peuvent s'expliquer ainsi » :

- 1) des dépenses effectuées par les postes comptables de dépenses sur l'application SYSCOMPTE à partir des soldes de fonds des exercices précédents reportés ;
- 2) des dépenses non prévues dans la Loi de Finances exécutées par lettres de virement à la Banque de la République en faveur du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (2, 267, 246, 174.79 gourdes), des Interventions Publiques (9, 942, 417, 947.65 gourdes) et de la Dette Publique (7, 938, 633, 091.62 gourdes). Les lettres de virement exécutées sur le chapitre Interventions Publiques sont principalement des avances sur les taxes négatives en faveur de plusieurs compagnies pétrolières (DINASA, CAPINVEST, TOTAL HAITI S.A., KIMAZOU, SOL HAITI, DNC, ...)

3.2.2. Des dépassements détaillés non indiqués

Les informations sur les dépassements fournies par le MEF, à l'avis de la Cour, ne sont pas complètes. Le MEF, dans son rapport, ne s'intéresse qu'aux dépassements sur l'enveloppe totale allouée aux différents postes. Les dépassements sur les dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement ne sont pas considérés séparément. Ce qui n'est pas conforme au principe de la spécialité budgétaire comme le veut le deuxième paragraphe de l'article 32 de la LEELF, d'autant plus que l'article 36 stipule que ces types de crédits « sont limitatifs » et « ne peuvent être engagés ni ordonnancés au-delà des dotations budgétaires » que par une loi de finances ou d'une décision prise en Conseil des Ministres dans les limites de la loi.

La Cour, de son côté, note entre autres que :

- 1) le MEF a dépassé les crédits alloués pour des biens et services de 23,752,162.05 gourdes ;
- 2) le Ministère des Haïtiens Vivant à l'Étranger (MHAVE) a enregistré des dépassements de 2,248,476.75 gourdes sur les dépenses d'immobilisations ;
- 3) le Ministère des Affaires Étrangères (MAE), des dépassements sur les dépenses de biens et services de 68,522,332.58 gourdes ;
- 4) la Présidence, des dépassements sur les dépenses de biens et services de 33,984,754.60 gourdes ;
- 5) la Primature, des dépassements de 26,366,853.23 gourdes sur les biens et services et de 28,242,306.61 gourdes sur les dépenses d'immobilisations ;
- 6) le Ministère de la Défense a dépassé de 25,392,094.86 gourdes sur les dépenses de biens et services ;
- 7) le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), dépassements de 13,864,889.16 gourdes sur les dépenses de biens et services et de 788,483,675.68 gourdes sur les autres dépenses publiques ;

- 8) le Ministère de la Culture a dépassé ses crédits pour achats de biens et services de 6,985,548.79 gourdes.

En outre, la Cour remarque que les « Autres Dépenses » – constituées notamment des frais financiers, subventions à l'EDH, paiements de factures sur produits pétroliers, etc. – qui n'étaient pas prévues ont consommé 28,945,159,910.01 gourdes en 2019-2020.

3.3. Vérification des comptes spéciaux du Trésor

3.3.1. Des opérations portant sur les rentrées et les dépenses

La situation comparative des balances de sortie des Comptes Spéciaux du Trésor à la clôture de la gestion 2018-2019, et d'entrée à l'ouverture de la gestion 2019-2020 ne dénote aucun écart.

Le « Tableau des opérations aux Comptes Spéciaux du Trésor » résume les opérations en termes d'encaissements et de décaissements effectués sur lesdits comptes au cours de l'exercice 2019-2020. Il ne ressort aucun écart traduisant des découverts du rapprochement entre les disponibilités mensuelles et les décaissements mensuels présentés.

3.3.2. Irrégularités en ce qui concerne le FGDCT

En ce qui concerne les CFGDCT, l'examen de la CSCCA a révélé que sa présentation comptable habituelle fait ombrage au Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales (FGDCT), créé par la loi du 18 juin 1996.

La Cour constate que les CFGDCT, prévues comme un complément de recettes, sont gérées comme un compte spécial indépendamment du FGDCT. Pourtant, parallèlement aux différents comptes prévus pour les CFGDCT dans le Plan Comptable Général de l'État (PCGE), il est prévu le compte « 131 Collectivités territoriales - Fonds de Gestion » et le compte « 1374 Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales – FDGCT » respectivement dans la classe des créances à court terme et dans celle des avances aux comptes spéciaux, sans aucune référence aux CFGDCT.

L'article 34 de la loi du 26 septembre 1996 sur la Modernisation des Entreprises Publiques établit le mode de distribution des dividendes résultant de la participation de l'État aux Sociétés d'Économie Mixe (SEMs) ainsi que des redevances locatives provenant des concessions. Selon l'article suscité, ils sont distribués à hauteur de 85% au FGDCT et de 15% à un Fonds de protection de la sécurité sociale (FPSS). Tel qu'indiqué, ces ressources font entièrement l'objet d'affectations spéciales.

Il s'avère que les dividendes versés au cours de l'exercice 2019-2020 par les SEMs dont CINA (57,531,333.92) et Les Moulins d'Haïti (192,000,000.00 gourdes) ainsi que les redevances locatives provenant des concessions, le cas échéant, sont comptabilisés comme d'autres ressources libres de toute affectation. En vertu des dispositions de l'article 34 précité, et des articles 12 et 14 de la LEELF sur les Comptes Spéciaux du Trésor, la Cour estime que le problème de comptabilisation touchant les dividendes ainsi que les redevances locatives des SEMs devrait être analysé de plus près.

Dans le tableau 6, la CSCCA démontre que l'application des dispositions de l'article 34 entraînerait des modifications favorablement importantes dans la balance du FGDCT et du FPSS au 30 septembre 2020.

Les données utilisées dans le tableau sont issues du « Tableau résumé des mouvements » aux Comptes Spéciaux et du « Tableau de ventilation des autres ressources internes » présentés dans le Compte Général de l'Administration Centrale de l' tat. Elles indiquent que le FGDCT en 2019-2020 serait supérieur aux CFGDCT si les prélèvements effectués étaient conformes aux exigences de cette loi.

En effet, au 30 septembre 2020, les CFGDCT ont affiché un solde de 305,491,760.11 gourdes d'après le CGACE. En prenant en compte les dispositions de l'article 34 selon lesquelles ces fonds sont également alimentés par les dividendes des SMEs, la Cour établit que le solde serait de 517,593,393.94 gourdes.

Tableau 6: Affectation des dividendes et redevances versés par les SEMs

SOURCES D'ALIMENTATION	Montant mobilisé en 2019-2020	AFFECTATIONS PRÉVUES	
		FGDCT (85%, sauf CFGDC qui verse 100%)	FPSS (15%)
CFGDCT	305,491,760.11	305,491,760.11	-
Dividendes CINA	57,531,333.92	48,901,633.83	8,629,700.09
Dividendes Les Moulins d'Haïti	192,000,000.00	163,200,000.00	28,800,000.00
Redevances locatives	-	-	-
Balance au 30 septembre 2020	-	517,593,393.94	37,429,700.09

Source : Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

Partant de ces considérations, il y a lieu de noter que le projet de loi de règlement 2019-2020 (PLR 2019-2020) a visé seulement, mais aussi à bon droit, la loi du 26 juin 1996 sur le FGDCT. Les lois du 20 août 1996 et du 26 septembre 1996 respectivement sur les CFGDCT et sur la Modernisation des Entreprises Publiques devraient l'être tout autant, car les contributions au FGDCT ne se limitent pas au régime des CFGDCT prévu par la loi du 26 juin 1996.

La Cour croit utile d'attirer l'attention du Parlement sur le problème précédemment soulevé d'autant qu'il concerne l'affectation directe des recettes publiques déterminées pour l'exécution de dépenses ou d'opérations particulières. Aussi est-il susceptible d'avoir un impact significatif non seulement sur les résultats de plusieurs exercices antérieurs y compris l'exercice 2019-2020, mais aussi sur la mise en œuvre de politiques publiques ciblées par les Ministères sectoriels concernés.

3.4. Des comptabilités budgétaire et générale

3.4.1. De la comptabilité budgétaire

La loi établit la liste des documents devant accompagner le projet de loi de règlement. Selon les dispositions de l'article 56 de la LEELF, les documents prescrits sont prévus à la fois au titre de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

Au titre de la comptabilité budgétaire, l'inventaire des documents produits par le MEF accuse un seul document manquant. Il s'agit des « *Rapports annuels de performance par programme budgétaire mettant en évidence les écarts entre prévisions et réalisations* ».

Tableau 7: Documents prescrits versus documents produits au titre de comptabilité budgétaire

DOCUMENTS		
#	Prescrits	Produits
1	Synthèse de l'exécution de la loi des finances (synthèse de la comptabilité administrative des ordonnateurs) établie par le Ministre chargé des Finances	Oui
2	État comparatif des recettes prévisionnelles et des recettes effectivement réalisées,	Oui
3	État comparatif des crédits budgétaires et des dépenses effectivement réalisées (en engagement et paiement) arrêté par programme, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor.	Oui
4	Rapports annuels de performance par programme budgétaire mettant en évidence les écarts entre prévisions et réalisations	Non
5	Rapport explicatif sur les mouvements de crédit et le cas échéant les dépassements	Oui
6	Tableau faisant apparaître l'évolution de la situation de la dette publique au cours de l'exercice	Oui
7	Annexes explicatives aux états financiers issus de la comptabilité générale de l'État	Oui

Sources : LEEF (article 56) et Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

La Cour a constaté qu'aucune note accompagnant le projet de loi de règlement ne vienne justifier la non-production desdits rapports. Il apparaîtrait que des difficultés, rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme, n'ont jusque-là pas permis la mise en application des dispositions des articles relatifs aux « *programmes budgétaires* » selon le vœu de l'article 112 de la LEELF.

Six (6) ans après la promulgation de la LEELF, le Gouvernement est à un carrefour décisif dans la mise en application de ses dispositions fondamentales. À cet égard, le Ministre chargé des Finances devrait se conformer aux dispositions de l'article 116, prévoyant l'établissement d'un rapport d'avancement de la mise en application de la LEELF destiné au Parlement.

3.4.2. Comptabilité générale

Les comptables publics ont, entre autres, pour responsabilités d'assurer la tenue de la comptabilité qui leur incombe. L'article 62 de la LEELF précise entre autres que : « *Les comptables publics tiennent en outre la comptabilité générale de l'État, selon les prescrits du règlement général de la comptabilité publique. Celle-ci a pour objet de décrire le patrimoine de l'État et sa situation financière. Elle est tenue en partie double et en droits constatés. La comptabilité est tenue pour l'exercice fiscal. Elle dispose d'une période d'un mois pour assurer les opérations de régularisation.* »

Au constat des états produits ou de l'information financière communiquée sur l'exécution du budget 2019-2020, la mise en œuvre des dispositions de l'article 62 conduit aux remarques suivantes :

- a) L'enregistrement des opérations en « *droits constatés* » (charges à payer - produits à recevoir) ne constitue pas encore tout à fait une réalité. La Cour note ainsi l'absence de toute information sur les créances fiscales ou encore les restes à recouvrer au titre de la gestion 2019-2020.

La question de la comptabilisation des créances fiscales de l'État resterait donc posée dans la mesure où aucune écriture ne semble

constater les montants dus, si bien que les comptes appropriés prévus par le PCGE ne sont pas utilisés. Or il est un fait que les recettes prévisionnelles ne sont pas toujours réalisées dans leur intégralité et peuvent être recouvrées plusieurs années après.

Dans les conditions définies à l'article 62 de la LEELF, la tenue de la comptabilité générale de l'État devrait évoluer vers l'utilisation des comptes de restes à recouvrer prévus par le PCGE. Il s'agirait de prendre les dispositions pour enregistrer les montants dus qui sont matérialisés par un rôle, une déclaration, etc.

- b) Les opérations faites pour l'État par les comptables publics doivent être centralisées par le Comptable principal de l'État. Il s'avère que les comptes de gestion des comptables publics doivent être mis en état d'examen. Ils ne le sont jusqu'à présent qu'au MEF, mais pas encore à la Cour, qui en est pourtant le principal destinataire (Article 28 de l'ARGCP), et qui a la mission de les juger (Article 86 de la LEELF).

Au vu de la documentation fournie, la Cour note que le Compte Général des Comptables de l'État (CGCE) n'a pas été établi puisque non transmis. Il en résulte qu'aucun rapprochement n'est possible avec le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF).

- c) Pour ce qui est de la présentation des états financiers, la Cour note qu'elle s'écarte des règles comptables générales portant sur les données comparatives. Les états financiers présentés ne sont pas accompagnés des chiffres de l'exercice précédent pour permettre des comparaisons, tel que recommandé dans le Plan de la Comptabilité Générale de l'État (PCGE) établi par le MEF.
- d) Parmi les six (6) documents prescrits au titre de la Comptabilité générale, la Cour note que deux (2) d'entre eux n'ont pas été produits. Comme indiqué dans le Tableau ci-après, il s'agit de : *la balance générale des comptes de l'État et l'évaluation des engagements hors bilan de l'État.*

Tableau 8: Documents prescrits versus documents produits au titre de comptabilité générale

DOCUMENT		
Prescrits		Produits
1	La balance générale des comptes de l'État	Non
2	Le compte de résultat	Oui
3	Le bilan et ses annexes, à défaut un état des actifs et passifs financiers	Oui
4	Un tableau des flux de trésorerie	Oui
5	Un état de de développement des recettes et des dépenses budgétaires	Oui
6	Une évaluation des engagements hors bilan de l'État	Non

Sources : LEELF (article 56) et Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020

La comptabilisation des passifs éventuels est d'une importance capitale. L'enjeu est de recenser et de comptabiliser les obligations susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de la situation financière de l'État.

Il ne fait aucun doute que le tableau de synthèse des engagements hors bilan évaluables participe au renforcement de l'information non seulement de la Cour, mais aussi et surtout du Parlement qui autorise et contrôle l'emploi des fonds publics.

Les engagements hors bilan de l'État, dont la comptabilisation est une émanation de la LEELF, constituent une obligation relativement récente pour les instances chargées de l'élaboration des comptes publics. En vertu de ce nouveau paramètre, l'organisation administrative devrait évoluer et l'édiction de règles comptables appropriées devrait être aussi envisagée.

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Comme précisé dès le début, ce Rapport sur le Projet de Loi de Règlement de l'exercice fiscal 2019-2020 (RPLR 2019-2020) traite spécifiquement de la conformité de l'exécution de la loi de finances de l'exercice fiscal 2019-2020.

Le rapport est produit par la Cour à travers notamment une analyse de cohérence interne des documents (le Projet de Loi de Règlement et le Compte Général de l'Administration Centrale de l'État spécifiquement) soumis par le MEF dans l'objectif de rendre compte de l'exécution du budget 2019-2020 conformément aux lois de la République. La Cour n'émet pas d'avis sur les rapports annuels de performances des responsables de programmes étant donné que ces rapports ne sont pas préparés par le MEF, ni sur la conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics, car les comptes des comptables publics pour l'exercice sous analyse ne sont pas produits.

Les analyses de la CSCCA constatent un ensemble d'irrégularités jugées majeures en ce qui concerne le PLR. Les principales sont évoquées dans les lignes qui suivent.

- La Cour décèle un vice de forme en ce qui concerne le document. Il n'a pas été approuvé en Conseil des Ministres conformément à l'article 58 de la Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances (LEELF). Les noms et prénoms des ministres sont ajoutés à la fin du projet de loi soumis à la Cour sans leur signature. De plus, le document n'est pas daté.
- L'article 6.1 du PLR arrête les dépassements de dépenses réalisées sur l'exercice, mais s'intéresse uniquement aux dépassements sur les enveloppes totales respectives allouées aux différents postes (dépenses de type fonctionnement et dépenses de type investissement combinées). Sous l'hypothèse que les dépassements d'un type de dépenses peuvent être compensés par la faible exécution de l'autre, les dépassements sur les dépenses de fonctionnement et/ou

d'investissement ne sont pas considérés séparément en dépit de leur existence. Ceci constitue une négation au principe de spécialité budgétaire et une violation de l'article 32 de la LEELF qui établit le caractère limitatif de chaque type de dépenses.

- En ce qui concerne les Comptes Spéciaux du Trésor, la situation comparative des balances de sortie à la clôture de la gestion 2018-2019 et d'entrée à l'ouverture de la gestion 2019-2020 ne dénote aucun écart. Cependant, la Cour remarque que le FGDCT est généralement géré en dehors des dispositions de l'article 34 de la loi du 26 septembre 1996 sur la Modernisation des Entreprises Publiques qui établit le mode de distribution des dividendes résultant de la participation de l'État aux Sociétés d'Économie Mixte (SEMs) ainsi que des redevances locatives provenant des concessions. En conséquence, ce fonds est habituellement sous-estimé et affiche donc des montants inférieurs à ce qu'ils devraient être.
- L'article 56 de la LEELF exige un ensemble de documents devant accompagner le PLR soumis à la Cour aux titres de comptabilités budgétaire et générale. Il appert que les documents soumis par le MEF sont incomplets et ne sont donc pas conformes aux exigences de la loi.

Au terme de ses analyses, la Cour conclut que le Projet de Loi de Règlement (PLR) n'est pas conforme aux prescrits de la loi et recommande :

- 1) Que le Gouvernement veille à l'adoption en Conseil des Ministres des PLR conformément aux vœux de la loi ;
- 2) Que les PLR soient transmis à la Cour dans les délais conformément au calendrier prévu par la LEELF ;
- 3) Que les dépassements budgétaires soient gérés ou contrôlés non seulement globalement, mais en considérant les différents types de dépenses (fonctionnement et investissement) en lien à l'article 32 de la LEELF ;

- 4) Qu'une comptabilisation du FGDCT qui tienne non seulement compte de la loi du 26 juin 1996, mais également des lois du 20 août et du 26 septembre 1996 sur les CFGDCT et sur la Modernisation des Entreprises Publiques soit considérée par le Gouvernement. Autrement, les allocations de ce fonds continueront d'être sous-estimées.
- 5) Que le PLR, au moment de sa transmission à la Cour, soit accompagné de tous les documents exigés par la loi. L'incomplétude des documents limite l'institution dans son jugement sur l'utilisation des deniers publics conformément aux lois de la République.

Annexes

1. Projet de Loi de Règlement et Compte Général de l'Administration Centrale de l'État en 2019-2020.
2. Budget rectificatif de l'exercice fiscal 2019-2020.
3. Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances (LEELF).
4. Loi sur la Modernisation des Entreprises Publiques.