



République d'Haïti

**COUR SUPERIEURE DES COMPTES
ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
(CSC/CA)**

**RAPPORT SUR LA SITUATION FINANCIERE DU PAYS
ET L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES
POUR L'EXERCICE 2013-2014**

17 Février 2015

TABLE DES MATIERES	2
LISTE DES SIGLES	7
MOT DU PRESIDENT	9
SOMMAIRE EXECUTIF	11
PREMIERE PARTIE: CADRES JURIDIQUE ET STRATEGIQUE DU RAPPORT SUR LA SITUATION FINANCIERE ET L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES	18
CHAPITRE I: CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES: 2013-2014	19
I. L'EXIGENCE DE LEGALITE COMME PREALABLE A L'ACTION ADMINISTRATIVE	19
1.1. LA SIGNIFICATION JURIDIQUE DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LEGALITE A L'ACTION ADMINISTRATIVE	19
1.2. LA COUR: UNE JURIDICTION PROPRE A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE NATIONALE	20
1.3. DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LEGALITE ET PRESENTATION DU CADRE FINANCIER DE L'ÉTAT	20
1.4. LE CADRE LEGAL ET LES COMPOSANTES DE L'ADMINISTRATION NATIONALE	22
1.5. LE BUDGET 2013-2014: UNE LOI DE FINANCES FRAGILISEE PAR DES INCURSIONS ILLEGALES.....	23
1.5.1. <i>La création d'entités illégales pour mobiliser des ressources</i>	23
1.5.2. <i>Des structures ministérielles irrégulières recevant des allocations de ressources</i>	24
II. LA VIOLATION CHRONIQUE DE LA LOI AU REGARD DU DROIT DE PROPRIETE: UNE INSECURITE JURIDIQUE RECURRENT?	26
III. LE CADRE LEGAL, LA BOUSSOLE DE L'ACTION DE LA COUR	27
CHAPITRE II: CADRE STRATEGIQUE ET ECONOMIQUE GLOBAL DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014	28
I. DE LA NECESSITE D'ELARGIR LE CHAMP DE VISION DU RAPPORT	28
1.1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET POSITIONNEMENT D'HAÏTI SUR L'ECHIQUEUR ECONOMIQUE MONDIAL.....	29
1.2. LE CONTEXTE NATIONAL POST-SEISME.....	32
1.3. LE CADRE BUDGETAIRE	33
CHAPITRE III: CADRE D'EXECUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PUBLIC (PIP) 2013-2014	35
I. DES LIGNES DIRECTRICES DE L'EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT	35
1.1. LE CADRE GLOBAL DU RAPPORT SUR L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES.....	36

II.	LE PLAN STRATEGIQUE D'HAÏTI (PSDH): HAÏTI, PAYS EMERGENT EN 2030	37
2.1.	LA REFONDATION DU TERRITOIRE.....	38
2.2.	LA REFONDATION ECONOMIQUE.....	38
2.3.	LA REFONDATION SOCIALE.....	39
2.4.	LA REFONDATION INSTITUTIONNELLE	39
III.	LE PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU PSDH: LES PTIS	40
3.1.	LE PTI DE L'EXERCICE 2013-2014.....	40
3.2.	LA STRATEGIE FINANCIERE.....	42
3.2.1.	<i>L'augmentation de la capacité d'auto-financement</i>	42
3.2.2.	<i>La mobilisation des ressources privées.....</i>	43
3.2.3.	<i>L'augmentation de l'aide publique au développement</i>	43
IV.	LA METHODOLOGIE DE L'EXAMEN ET LA RESPONSABILITE DES RESULTATS	43
4.1.	LES LIMITES DU RAPPORT.....	44
DEUXIEME PARTIE: SITUATION FINANCIERE DU PAYS: PRESENTATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014.....		46
CHAPITRE I: EXECUTION ET RESULTATS DU BUDGET 2013-2014.....		47
I.	LE CONTEXTE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014	47
1.1.	LES OBJECTIFS ET PRIORITES DU BUDGET 2013-2014.....	48
II.	PRESENTATION DU BUDGET	49
2.1.	LES SECTEURS BENEFICIAIRES DE CREDITS	51
2.2.	LES INNOVATIONS DANS LA LOI DE FINANCES 2013-2014.....	52
2.3.	LE FINANCEMENT DU BUDGET GLOBAL	53
2.3.1.	<i>Des mesures fiscales en vue du financement du budget.....</i>	54
III.	EXECUTION DU BUDGET	55
3.1.	L'ABSORPTION DES CREDITS FAITS AU PIP PAR LE TRESOR PUBLIC	56
3.2.	COMPARAISON DE L'EXECUTION DES BUDGETS 2012-2013 / 2013-2014	58
3.3.	DU SOLDE BUDGETAIRE	59
3.4.	LA PERFORMANCE BUDGETAIRE	60
3.5.	LE FINANCEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE	61
3.6.	LA DETTE DE LA REPUBLIQUE D'HAÏTI.....	63
3.6.1.	<i>La dette externe.....</i>	63
3.6.2.	<i>La dette interne</i>	63
3.7.	LE BUDGET DANS LA FORMATION DU CAPITAL EN DEFINITIF.....	64

CHAPITRE II: LES RESULTATS MACRO-ECONOMIQUES DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014	67
I. PREVISIONS ET EVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES DE 2010 A 2014	67
II. LES STRUCTURES PRODUCTIVES DE L'OFFRE EN REGARD DES EFFETS DU BUDGET 2013-2014	69
2.1. LA POLITIQUE PETROLIERE DE L'ETAT	71
2.2. LE PIB ET L'INFLATION EN 2013-2014.....	74
III. LA DEMANDE ET LA PERFORMANCE BUDGETAIRE	75
3.1. LES INVESTISSEMENTS ETRANGERS UNE FONCTION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE	79
3.2. LES FACTEURS INHIBITIFS DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE EN HAÏTI	83
3.3. DES RESULTATS INEVITABLES DANS UN CONTEXTE CONTRAIGNANT	84
TROISIEME PARTIE: EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES EN 2013-2014 OU L'EXECUTION DU PTI INSTRUMENTALISE PAR LE PIP	85
CHAPITRE I: LA STRATEGIE FINANCIERE DU PSDH, LA QUESTION DU FINANCEMENT DU PTI.....	86
I. LE TRESOR PUBLIC, PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DU PSDH?.....	86
1.1. LES RESSOURCES FISCALES DANS LE FINANCEMENT DES BESOINS DE L'ETAT	88
II. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (APD): SA NECESSITE ET SES LIMITES.....	91
2.1. LES AGENCES CONTRIBUTRICES EN 2013-2014	92
2.2. LA TENDANCE DE L'APD AU COURS DES DERNIERES ANNEES	94
2.3. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERNES ET LEUR DECAISSEMENT	94
III. LE FONDS PETRO CARIBE (FPC)	96
IV. LES OBSTACLES A LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES POUR LE FINANCEMENT DU PSDH	98
CHAPITRE II: LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT POUR 2013-2014	100
I. ALLOCATIONS DU BUDGET D'INVESTISSEMENT 2013-2014.....	100
II. PRESENTATION DU PIP 2013-2014 EN BAISSSE	102
2.1. TENDANCE GENERALE DU BUDGET D'INVESTISSEMENT	103
2.2. REPARTITION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PAR SECTEUR ET PAR DEPARTEMENT	105
2.2.1. Répartition des crédits d'investissements par sous-secteur.....	105
2.2.2. Répartition des crédits d'investissements par département et per capita.....	107
III. LE FINANCEMENT SECTORIEL DES PROJETS DU PIP 2013-2014	108

3.1.	LE FINANCEMENT DU SECTEUR SOCIO CULTUREL.....	109
3.2.	LE FINANCEMENT DU SECTEUR POLITIQUE.....	110
IV.	L'EXECUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT.....	111
4.1.	L'EXECUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS PAR LE TP POUR LES SECTEURS ECONOMIQUE ET SOCIAL	112
4.1.1.	<i>Les décaissements des fonds du TP pour les sous secteurs économiques</i>	112
4.1.2.	<i>L'exécution des dépenses du secteur socio culturel</i>	113
4.2.	LES DEPENSES DU FPC.....	114
4.2.1.	<i>La répartition des ressources FPC au niveau national.....</i>	116
4.2.2.	<i>La performance du financement FPC.....</i>	116
4.3.	LES RESSOURCES DE L'APD.....	118
CHAPITRE III: ANALYSE DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES		119
I.	DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES	119
1.1.	SYNTHESE DES RESSOURCES TOTALES DISPONIBLES SUR LES DEUX EXERCICES.....	120
1.1.1.	<i>Les impacts de la baisse des ressources sur l'exécution des programmes.....</i>	121
II.	LA PERFORMANCE DES PROJETS ET LEURS INCIDENCES SUR LES LIEUX D'EXECUTION	123
2.1.	LA QUESTION DE L'EXECUTION DES PROJETS	124
III.	LES IMPACTS DE L'EXECUTION DES PROJETS: STRUCTURE DE MARCHE, EFFETS D'ENTRAINEMENT ET EMPLOI	127
3.1.	LES INCIDENCES DE LA BAISSSE DES RESSOURCES DU PIP SUR L'EMPLOI DANS L'ECONOMIE	128
CHAPITRE VI: EFFICACITE DES PROJETS EXECUTES AU COURS DE L'EXERCICE 2013-2014		131
I.	CADRE ET METHODE D'ANALYSE DE L'EFFICACITE DES PROJETS	131
1.1.	PROFIL DES INFORMATIONS RECHERCHEES.....	132
1.2.	PROFIL ET COUTS DES PROJETS VISITES.....	132
II.	VERIFICATION ET PROCEDURES	133
2.1.	LE CADRE DES DEPENSES PUBLIQUES.....	133
2.2.	L'ATTRIBUTION DES MARCHES EXECUTES EN 2013-2014	135
III.	DE L'EFFICACITE DES PROJETS.....	135
3.1.	DE L'EFFICACITE INTERNE DES PROJETS.....	136
3.1.1.	<i>De la distribution des contrats</i>	139
3.1.2.	<i>De l'appréciation des projets exécutés.....</i>	141
3.2.	DE L'EFFICACITE EXTERNE DES PROJETS.....	142

3.2.1.	<i>Des critères retenus en vue de l'appréciation de l'efficacité externe d'un projet</i>	143
3.3.	RAPPORT D'EFFICACITE EXTERNE	144
3.3.1.	<i>Département de la Grand'Anse</i>	145
3.3.2.	<i>Département du Sud</i>	149
3.3.3.	<i>Département du Sud-Est</i>	150
3.3.4.	<i>Département des Nippes</i>	152
3.3.5.	<i>Département de l'Ouest</i>	153
3.3.6.	<i>Département du Centre</i>	156
3.3.7.	<i>Département de l'Artibonite</i>	158
3.3.8.	<i>Département du Nord-Ouest</i>	159
3.3.9.	<i>Département du Nord</i>	162
3.4.	CONCLUSION	167
	QUATRIEME PARTIE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	168
	CHAPITRE I: CONCLUSIONS DU RAPPORT	169
I.	CONCLUSIONS GENERALES	169
II.	CONCLUSIONS SPECIFIQUES	170
2.1.	CONCLUSION 1	170
2.2.	CONCLUSION 2	170
2.3.	CONCLUSION 3	171
2.4.	CONCLUSION 4	172
2.5.	CONCLUSION 5	172
2.6.	L'ATTRIBUTION DES MARCHES EXECUTES EN 2013-2014	173
	CHAPITRE II: RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	175
I.	PREMIERE SERIE DE RECOMMANDATIONS	175
II.	DEUXIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	176
III.	TROISIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	177
IV.	QUATRIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	180
V.	CINQUIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	182
VI.	SIXIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	183
VII.	SEPTIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	185
VIII.	HUITIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS	186
IX.	REMARQUE GENERALE	188
	ANNEXES AU RSIFEDP	189
	ANNEXE I: CADRE GLOBAL DU RSIFEDP	190
	ANNEXE II: RAPPORT DE VISITE DE TERRAIN	201

ABC (Groupe)	Argentine Brésil Chili
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFC	Accord de Financement sans Contrepartie
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APRAD	Assistance Préparatoire à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
ART	Artibonite
BID	Banque Inter-Américaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BMPAD	Bureau de Monétisation des programmes d'Aide au Développement
BPM	Bureau du Premier Ministre
BRH	Banque de la République d'Haïti
CEI	Création d'Emplois Indirects
CIRH	Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti
CLED	Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie
CSCCA	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
DEC	Décaissement
EDH	Electricité d'Haïti
EFN	Effets sur la Production Nationale
ESD	Effets Sociaux Directs
FAO	Food and Agricultural Organisation
FED	Fonds Européen de Développement
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FDU	Fonds d'Education Universelle
FPC	Fonds Petro Caribe
FNE	Fonds Nationale de l'Education
GI	Gouvernance Institutionnelle
IDE	Investissements Directs Etrangers
IHSI	Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique

ISR	Impôt Sur le Revenu
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MCDFD	Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme
MCI	Ministère du Commerce et de l'Industrie
MDE	Ministère de l'Environnement
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENFP	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
MHAVE	Ministère des Haïtiens Vivant à l'Etranger
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MC	Ministère des Cultes
MJSAC	Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Actions Civiques
MJSP	Ministère de la Justice et la Sécurité Publique
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
MT	Ministère du Tourisme
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transport et Communications
PARFIP	Plan d'Actions de Réformes des Finances Publiques
PDNA	Post Disaster National Assessment
PIP	Programme d'Investissement Public
PSDH	Plan Stratégique d'Haïti
PTI	Plan Triennal d'Investissement

Sur la base des lois de la République et, dans certains cas, de manière arbitraire malheureusement, l'Etat Haïtien fixe et prélève sur les activités et revenus des citoyens les taxes, impôts et droits qui contribuent à la formation des ressources qui assurent son fonctionnement et la réalisation des projets d'intérêt commun. De même, il reçoit au nom du peuple Haïtien tout entier des dons et contracte des emprunts qui hypothèquent l'avenir, engagent les citoyens et vont affecter leur vie sur plusieurs générations.

Il convient de préciser que toutes ces ressources alimentent le budget de la République et permettent au gouvernement de couvrir les charges publiques.

La Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSC/CA) croit fermement que tous ceux qui participent à l'effort national ont un droit légitime à l'information sur la gestion qui est faite de leur contribution. Les premiers concernés sont les citoyens pour la légitimation ou la justification des efforts futurs qui leur seront demandés, ensuite, les partenaires financiers nationaux et internationaux qui ont besoin de garantie quant à la capacité de l'Etat à honorer à terme ses engagements financiers. De ce fait, les institutions publiques ont un devoir d'informer de l'emploi des crédits, fonds et valeurs qu'elles gèrent.

C'est en substance l'objectif de ce premier rapport élaboré sous l'égide de ce Conseil élu par le Sénat de la République pour un mandat de dix (10) ans et qui a pris ses fonctions le 7 avril 2014. La production de ce rapport sur la situation financière du pays et l'efficacité des dépenses publiques pour l'exercice budgétaire 2013-2014 ainsi que sa transmission au Parlement répond à l'une des exigences constitutionnelles à laquelle doit satisfaire la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) (art. 200.4).

Le Conseil met tout en œuvre pour que la Cour se dote des moyens techniques, financiers et matériels nécessaires afin de pouvoir contrôler de manière non complaisante les institutions et d'évaluer les politiques publiques mises en place. Cette institution supérieure de contrôle aidera ainsi à l'amélioration de la gestion publique.

Les rapports de bonne facture sur la situation financière du pays et l'efficacité des dépenses publiques devraient permettre au Parlement de disposer de plus de données pour mieux exercer sa mission de contrôle. D'ailleurs, rien ne s'oppose à ce que ce pouvoir co-dépositaire de la souveraineté nationale demande à la Cour de réaliser, pour son compte, une étude sur une thématique précise.

En soumettant ce rapport au Parlement, la Cour entend répondre également au vœu de l'article 200 de la Constitution aux termes duquel elle exerce le contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'Etat. De plus, elle doit fournir aux citoyens les éléments d'éclairage susceptibles de les aider à bien appréhender l'action publique.

La Cour souscrit aux valeurs d'indépendance, d'excellence, d'intégrité et d'impartialité et s'assure que les ressources publiques sont utilisées conformément aux normes régissant les finances publiques et que les résultats constatés correspondent aux moyens déployés et aux objectifs poursuivis.

Le Conseil saisit cette opportunité pour remercier toutes les parties prenantes ainsi que les contribuables pour la confiance placée en lui. Il s'engage à continuer à se montrer, tout au long de son mandat, à la hauteur des grandes obligations que sa mission lui impose.

Fritz Robert ST PAUL
Président du Conseil de la CSCCA

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (La Cour) est soumise à l'obligation constitutionnelle de produire un rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses de l'Etat. Cet exercice, qui est devenu une routine au cours de ces dernières années, a été reconsidéré pour l'année fiscale 2013-2014. Une reconsidération qui s'impose par elle-même car un nouveau conseil vient d'être installé il y a à environ un an et ensuite l'approche sommaire qui caractérisait les précédents rapports avait besoin d'être reprise afin d'écarter l'hypothèse selon laquelle la majorité des citoyens sont déjà au courant de la situation financière du pays.

La Cour juge cette rupture pertinente pour plusieurs raisons.

D'abord le pays se trouve à la croisée des chemins où le contexte international a des exigences qui imposent une révision de la stratégie des pays en termes de développement. Les aléas divers sur les grands marchés internationaux ne laissent pas de place à la gestion approximative des ressources qui sont subordonnées à une haute efficacité et en même temps est soumise à une concurrence dont seulement la productivité peut assurer la survie.

Ensuite sur le plan local, les dirigeants sont arrivés à la conclusion qu'il fallait tout au moins tracer la voie pour indiquer où aller et comment y aller. Cette analyse a ouvert la voie à l'élaboration d'un Plan Stratégique d'Haïti (PSDH) très peu connu sur le plan national. Il faut donc convenir que ce document est un tournant qui ne manquera pas d'influencer la façon dont la gestion des finances publiques sera désormais abordée.

Cette double considération a influencé la nouvelle approche adoptée par la Cour dans l'élaboration du rapport annuel dont l'ambition est d'avoir une vue transversale de la situation des finances, accompagnée également d'une lecture verticale pour s'assurer que la chaîne de commande ne manque pas de maillons.

La Cour a, dans ce contexte, pris en compte la nécessité d'analyser cette globalité opaque pour parvenir à une compréhension de deux aspects: la situation des finances publiques vu sous l'angle de la

gestion des ressources budgétaires, et l'examen des dépenses d'investissement dont l'efficacité sera évaluée à la fois sur les plan macro et micro.

Cette démarche ne serait pas complète si elle ne se situait pas dans son contexte institutionnel et légal. Même si les plans sont connus et que la voie est tracée, il reste toutefois à examiner dans quelle mesure l'appareil administratif en place est capable d'assumer la responsabilité qui découle de l'exécution d'un plan, dans le cadre d'une nouvelle approche, en rupture avec la pratique de gestion inefficace et improductive. De multiples tâches attendent l'appareil administratif et de nouveaux défis émergeront dans un contexte global difficilement maîtrisable.

Autant de raisons qui justifient que la Cour ait pris la décision de présenter un rapport nettement plus élaboré. Elle a voulu que cela coïncide avec le premier rapport du nouveau conseil. Ce dernier souhaite soulever un nouvel intérêt dans le champ économique relatif aux ressources financières dont elle a la charge de contrôler les dépenses ex post¹.

Pourtant, malgré son volume, l'étendue des informations à traiter a exigé un grand effort de synthèse pour en faciliter l'assimilation. Mais la complexité de la question réside dans le fait que le rapport doit déboucher sur des recommandations aux ordonnateurs et gestionnaires des ressources publiques. D'où une exigence d'exactitude des données traitées en raison de l'implication des résultats interprétés.

PROFIL ET ORGANISATION DU RAPPORT

Le rapport reflète exactement son nom. L'examen de la situation des finances publiques; l'efficacité des dépenses publiques. Deux contenus complémentaires, l'un expose pour faire l'état de la situation et l'autre évalue pour mesurer les résultats. Mais les deux se situent dans le même contexte global et répondent donc au même cadre juridico-légal.

¹ Dans ses attributions constitutionnelles, la Cour intervient, contrôle et audite toutes les dépenses qu'exécutent l'Administration publique et les entreprises publiques Haïtiennes. Evidemment, la réalisation du contrôle ex post est entendue comme une de ses attributions légales.

Un cadre qui va expliquer la nature et l'étendue des obstacles et les limites des résultats obtenus. Ainsi, le rapport est divisé en quatre parties.

La première partie présente un triple contexte. Le contexte juridico-légal, le cadre global de l'élaboration du rapport et le cadre de l'évaluation des résultats 2013-2014. Trois contextes en trois chapitres.

LE CADRE JURIDICO-ADMINISTRATIF

Le premier chapitre fait un exposé du contexte juridico-légal et fait ressortir le paradigme dans lequel évolue l'appareil administratif en place. L'action administrative est conditionnée par le décret du 17 mai 2005 portant sur l'Administration Centrale de l'Etat qui a défini les contours organisationnels du nouveau système, lui-même placé dans le cadre de la constitution de 1987, porteuse d'une vision sociale et territoriale du pays.

Le cadre juridico-administratif en place et constitué dans le nouveau contexte de gestion, forme la base juridictionnelle de la Cour. Celle-ci, respectueuse du devoir constitutionnel et soucieuse du respect des lois, lance une mise en garde aux instances dont les statuts et les conditions d'existence ne répondent pas au cadre légal établi et peuvent être sanctionnées par cette juridiction. Si cette informalité était passée inaperçue, le nouveau contexte socio-administratif et juridique ne laisse pas de place à une gestion légère des ressources publiques, face à l'obligation d'efficacité à laquelle le pays doit faire face dans ce contexte marqué par une rareté de ressources, et la contrainte de la compétitivité. Par exemple, des Ministères qui naissent et disparaissent entraînant des affectations de crédits budgétaires ne sont pas de nature à faciliter la poursuite de l'efficacité et l'optimisation des ressources rares dans un contexte économique complexe à tous les niveaux.

LE CADRE GLOBAL DU RAPPORT

Le deuxième chapitre présente le cadre global du rapport mais traite directement le contexte économique et financier dans lequel il s'inscrit. C'est ce cadre qui fait ressortir la nécessité de s'aligner sur le nouveau contexte économique global afin de pouvoir tirer ses épingles du jeu.

Aussi, la question de la compétitivité et de la productivité s'impose comme un principe de survie dans cette économie globalisée.

Ce chapitre met en relief l'insertion d'Haïti dans l'économie mondiale et les contraintes qui y sont liées, dans cette situation d'effondrement de son système productif. Ce dernier doit être reconstruit pour sortir les finances publiques des difficultés dont elles souffrent depuis des années déjà, malgré un souffle temporairement retrouvé après le séisme du 12 janvier 2010 qui avait pu mobiliser quelques ressources importantes sur le plan international, suscitées par un élan de sympathies et de solidarité.

Le Plan Stratégique d'Haïti (PSDH) que les dirigeants Haïtiens ont conçu est un pas important de franchi, mais le plus dur reste à faire tant les goulots d'étranglement sont énormes.

C'est dans ce contexte économique que l'on doit placer la situation des finances publiques dont le rapport porte le nom. Comprendre celle-ci est la tâche que se fixent deux chapitres: la présentation et l'analyse des impacts macro-économiques des résultats.

LE BUDGET 2013-2014 ET LA PERFORMANCE MACRO-ECONOMIQUE

Elaboré selon les grandes lignes du PSDH, le budget de cet exercice a pourtant mal démarré pour avoir été approuvé seulement au milieu de l'exercice de son application. Le budget s'annonce compliqué car il doit compter avec la baisse des ressources internationales devenues plus rares ces derniers temps et reposer sur des ressources propres projetées à la hausse.

Des objectifs macro-économiques sont fixés. Un taux de croissance de 4.5% du PIB est poursuivi. Celui-ci sera supporté par des crédits de 68.6 milliards de gourdes dont 21 milliards du Fonds Petro Caribe. L'Aide Publique au Développement (APD) apportera 28 milliards de gourdes et le reste proviendra du Trésor Public. Des provisions de 49 milliards de gourdes sont faites pour le fonctionnement de l'Administration Publique.

Mais l'exécution de ce plan ne s'est pas réalisée sans peine. Les ressources propres du Trésor ont été éprouvées et celui-ci n'a pas pu générer la totalité des ressources prévues. Elles ont été de 3.8 milliards

de lourdes en dessous des prévisions, malgré une progression de 6% par rapport à l'exercice antérieur.

C'est dans ce décor financier que l'économie nationale allait évoluer. Les résultats ont été très modestes par rapport aux prévisions car le PIB n'a pu croître que de 2.8%, soit 62.22% des prévisions, les investissements n'ont cru que d'un maigre 1% en termes réels.

Les analyses économiques conduites par la Cour révèlent des contradictions structurelles qui appellent à des considérations plus approfondies en vue de parvenir à la construction d'un modèle prévisionnel où les effets d'entraînement peuvent produire des résultats sur le plan global.

Mais les résultats obtenus sur le plan macro-économique deviendront plus intelligibles quand sera conduite l'étude d'efficacité des dépenses publiques, qui est en fait une analyse approfondie du programme d'investissement public ou l'instrumentalisation du premier PTI.

TROISIEME PARTIE DU RAPPORT

La troisième partie du rapport est placée directement dans le cadre du PSDH où tous les axes d'action ont été présentés de manière détaillée, faisant ressortir les principaux piliers de construction du pays. En fait, il s'agit pour le gouvernement d'intervenir sur quatre piliers fondamentaux dans sa démarche de reconstruction: la refondation territoriale, la refondation économique, la refondation sociale et la refondation institutionnelle. Selon la logique du PSDH, il resterait un total de cinq PTI et 16 budgets à élaborer pour faire d'Haïti un pays émergent en 2030. Objectif qui devrait passer par la mise en place de ces piliers stratégiques.

Ces piliers sont appelés à constituer le guide de la reconstruction qui doit accompagner le pays dans sa trajectoire vers le statut de pays émergent en 2030. Au total, dix-sept budgets seront élaborés, dont celui de 2013-2014, pour jeter les bases qui s'imposent au processus de construction des différentes fondations.

Voici le cadre dans lequel sont placés les quatre chapitres qui traitent de l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques. Il s'agit en effet d'un passage en revue des allocations des crédits d'investissement,

d'abord à chacun des piliers de la refondation et ensuite, leur absorption par ces piliers et les secteurs bénéficiaires.

Ces études ont été complétées par des visites de terrain qui ont donné à la Cour l'occasion d'apprécier l'exécution des projets inscrits dans le cadre du PIP et supportés par les ressources Petro Caribe. Ces visites ont permis à la Cour de conclure sur l'efficacité ou non des projets et aussi de noter les problèmes de gestion qui ont affecté négativement les résultats à la fois sur le plan global et sur les milieux bénéficiaires.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ces considérations de manière générale portent la Cour à tirer un ensemble de conclusions par rapport à l'approche même du rapport, son contexte et les grands moments qui ne devraient pas échapper à l'attention de tous les concernés, particulièrement les gestionnaires publics qui sont les acteurs les plus engagés dans le pilotage du pays vers sa voie économique et sociale et dans la gestion des ressources publiques qui y est associée.

La Cour a tiré six séries de conclusions qui portent sur tous les volets qui ont été examinés, allant du cadre légal aux projets visités, en passant par l'exécution du budget et le cadre macro-économique.

Les recommandations faites dans le rapport, suite aux constats et analyses produites dans les différents chapitres, sont destinées à attirer l'attention sur les anomalies constatées et à indiquer des voies alternatives qui sont susceptibles d'apporter des solutions à ces problèmes. Tout en étant consciente de la complexité de gestion à laquelle est confrontée l'Administration Publique haïtienne, la Cour estime que celle-ci n'a pas la tâche facile, quand le souci d'efficacité et la recherche de résultats ne constituent pas son unique boussole.

C'est pourquoi elle estime être en phase avec ses attributions légales et constitutionnelles quand elle propose des corrections qui sont susceptibles d'améliorer la gestion de l'appareil administratif, des finances publiques, de l'économie et des investissements publics.

Au nombre de huit, ces recommandations ont pris la forme de conseils au gouvernement dans bien des cas pour améliorer sa gestion des finances publiques et sa modélisation macro-économique en vue d'obtenir les résultats recherchés.

En dernier lieu, il est important de souligner que ce rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques n'est pas un rapport d'audit technique, encore moins financier. Tout en plaçant les dépenses dans le contexte d'un plan global qui a été élaboré par le gouvernement, assorti d'un objectif précis celui de faire d'Haïti un pays émergent en 2030, sous l'hypothèse que les autres gouvernements qui vont suivre durant les années à venir emprunteront la même stratégie, il se propose de saisir la situation des finances des publiques du pays et d'en rendre compte aux citoyens, expliquant à la Nation, la manière dont le gouvernement utilise leurs contributions à la formation de la richesse nationale.

PREMIERE PARTIE:
**CADRES JURIDIQUE ET STRATEGIQUE
DU RAPPORT SUR LA SITUATION FINANCIERE
ET L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES**

CHAPITRE I: CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES: 2013-2014

La Cour est tenue, aux termes des dispositions de l'article 204 de la Constitution de 1987, de préparer un rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques qui doit être soumis au Parlement dans les trente jours qui suivent l'ouverture de la première session législative annuelle. Pour faire face à cet impératif, il est opportun pour la Cour d'analyser le cadre juridique qui balise annuellement la collecte des recettes de l'Etat et l'exécution des dépenses publiques à l'intérieur duquel les recettes de l'Etat sont annuellement collectées et les dépenses exécutées. Ceci est d'autant plus important que la loi de finances présentée par le Pouvoir Exécutif et sanctionnée par le Parlement est un instrument de planification stratégique qui est élaboré en vue d'atteindre des objectifs d'intérêt général. Une visée qui implique l'identification préalable du cadre juridique et financier qui guide l'exécution de l'action administrative.

Il s'agit en effet de l'exigence de légalité et l'exigence de conformité qui délimitent le fonctionnement quotidien de l'Administration dans un Etat de droit et qui définissent le champ juridictionnel de contrôle auquel doit se soumettre l'ensemble des détenteurs de prérogatives de puissance publique. Il s'ensuit donc que la loi de finances 2013-2014, qui constitue l'objet de ce rapport et dont l'exécution implique l'ensemble de l'appareil administratif de l'Etat, appelle à un examen de ses propres composantes pour s'assurer de leur conformité eu égard à la constitution et à la loi.

I.

L'EXIGENCE DE LEGALITE COMME PREALABLE A L'ACTION ADMINISTRATIVE

1.1. LA SIGNIFICATION JURIDIQUE DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LEGALITE A L'ACTION ADMINISTRATIVE

Le principe de légalité repose, dans un Etat de droit, sur la conditionnalité essentielle selon laquelle la liberté de l'action administrative est limitée par l'obligation de respecter la règle de droit. Tout en étant un instrument indispensable placé entre les mains des détenteurs de la légitimité politique au sein de l'Etat, l'Administration est strictement encadrée par le droit. Elle ne peut ni ne doit agir que dans les limites et les termes fixés par l'ordre

juridique, d'autant que les règles auxquelles elle est soumise lui sont extérieures et supérieures. Ces règles, quoique diverses et éparses, s'imposent à elle de manière contraignante et constituent formellement le cadre, le fondement et les limites de son action.

1.2. LA COUR: UNE JURIDICTION PROPRE A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE NATIONALE

La Constitution établit un cadre général d'émergence et de fonctionnement des institutions de la République. Prestataires de services pour la plupart, toutes les structures gérant les affaires publiques sont assujetties à l'évaluation et au contrôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). Il s'agit donc d'une responsabilité fixée par la constitution et renforcée par l'article 2 du décret du 23 novembre 2005 qui dispose: *«La CSCCA ... Outre les contrôles structurels et incidents, la Cour est, à la fois juge de l'action administrative et juge de l'efficacité de celle-ci».*

1.3. DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LEGALITE ET PRESENTATION DU CADRE FINANCIER DE L'ÉTAT

La diversification de l'activité administrative à travers la multiplicité des politiques publiques s'exprime dans le budget de l'Etat. La Constitution et les lois organisant les structures de l'Administration publique posent un cadre juridique en fonction de la répartition des compétences. Il appartient au législateur dans certains domaines ou au pouvoir réglementaire dans d'autres de façonner l'action de l'Administration au regard des finances publiques.

De ce point de vue, des réformes ont été engagées durant ces dernières années se caractérisant par l'étendue de leur champ (fiscalité, Trésor, comptabilité publique, la gestion des dépenses publiques et le contrôle) mais aussi par l'adoption d'un certain nombre de mesures visant l'édiction de plusieurs textes de lois pour asseoir la réforme ainsi que la production de plusieurs documents dont deux retiennent particulièrement l'attention de l'observateur avisé: le Plan Stratégique d'Haïti (PSDH) et le Plan d'Actions de Réformes des Finances Publiques (PARFIP).

La gestion des finances publiques haïtiennes est caractérisée par l'existence d'un cycle budgétaire dont les étapes sont très formellement décrites par la loi, ainsi que par des règles détaillées concernant les modes de gestion, d'enregistrement et de comptabilisation de la dépense et de recouvrement des recettes. Parallèlement, tout un ensemble de dispositions légales ont été arrêtées pour garantir un contrôle efficace de l'exécution budgétaire.

Au nombre de ces dispositions encadrant l'élaboration, la gestion et le contrôle budgétaire, il y a lieu de retenir:

- La Loi Constitutionnelle de 2011 portant amendement de la Constitution de 1987;
- Le Décret du 4 octobre 1984 créant le Fonds d'Investissements publics;
- L'Arrêté du 17 septembre 1985 fixant les modalités d'application du Décret du 4 octobre 1984 sur les Investissements publics;
- Le décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des Lois de Finances;
- L'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement général de la Comptabilité publique;
- Le décret 23 novembre 2005 portant organisation et fonctionnement de la CSC/CA;
- L'Arrêté établissant les statuts particuliers des Corps Professionnels d'Inspecteurs de l'Inspection Générale des Finances IGF, de Comptables Publics du Trésor et des contrôleurs financiers du Budget;
- La Loi du 10 juin 2009 fixant les règles relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrages de service public;
- L'Arrêté du 5 septembre 2009 fixant les seuils de passation des marchés publics et les seuils d'intervention de la Commission Nationale des Marchés Publics suivant la nature des marchés;
- L'Arrêté du 25 mai 2012 révisant les seuils de passation de marchés publics et les seuils d'intervention de la CNMP suivant la nature des marchés;
- Le Contrôle juridictionnel de l'exécution des lois de finances.

La mise en œuvre de politiques publiques s'opère généralement par les lois et les arrêtés.

Dans des situations politiques exceptionnelles, l'Exécutif publie des décrets ayant force de loi. Par ailleurs, le contrôle des finances publiques est clairement établi dans la Constitution Haïtienne. A travers des dispositions spécifiques, elle précise l'existence d'une catégorie particulière de lois: les lois de finances qui concernent donc l'encadrement juridique du budget de l'Etat. Il revient donc à la Cour, conformément aux dispositions de

l'article 223 de la Constitution, de veiller à l'encadrement du régime juridique du budget au regard du décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances et du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration Centrale de l'Etat. Au demeurant, c'est dans le cadre constitutionnel que fonctionne le système Haïtien des finances publiques. Ce système, on l'a vu, est caractérisé par l'existence d'un cycle budgétaire dont les étapes sont formellement décrites par la loi, ainsi que par des règles détaillées concernant les modes de gestion, d'enregistrement et de comptabilisation de la dépense et de recouvrement des recettes.

Il est entendu qu'aucune institution n'échappe à l'exigence de légalité à laquelle l'action publique est soumise. Son champ d'application recouvre donc principalement le champ d'action des organes administratifs de l'Etat et, conséquemment, la gestion administrative des fonctionnaires délégataires d'actions et de décisions en tant qu'expression de la puissance publique. À cet effet, l'application du principe de légalité, instaurée par la Constitution se veut avant tout la limitation sur le plan juridique du Gouvernement, de ses services, de ses agents et tous autres organes intervenant dans la gestion administrative et financière de la chose publique.

1.4. LE CADRE LEGAL ET LES COMPOSANTES DE L'ADMINISTRATION NATIONALE

Le respect du principe de légalité s'impose à l'Administration publique Nationale. La nécessité d'adresser de nouveaux problèmes par la création de nouvelles structures n'exonère pas les pouvoirs publics de l'obligation de se soumettre aux procédures tracées par le législateur.

A cet égard, la Cour dresse le constat d'une situation de violation récurrente de la Constitution. En effet, elle relève des réalités institutionnelles qui traduisent le refus de la légalité comme principe et comme finalité de l'Administration publique.

- La première réalité se rapporte aux Ministères et Institutions dont les statuts répondent aux exigences constitutionnelles et légales. Ils sont donc habilités à conduire l'action publique, à recevoir des allocations budgétaires et à engager la responsabilité étatique quoiqu'ils ne respectent pas les nouvelles exigences d'organisation de l'Administration Centrale de l'Etat datées de 2005.
- La deuxième réalité se rapporte aux structures ministérielles non prévues par la loi du 4 octobre 2006 fixant à dix-sept (17) le nombre des ministères et qui sont émargées au budget de la République.

- Enfin, il existe une troisième situation se rapportant au cas des structures abritant les services des Ministres délégués. Ces derniers assistent régulièrement au Conseil des Ministres en qualité de membres pléniers à voix délibérative, et ce, tout en pilotant des Bureaux qui ne satisfont à aucune exigence de légalité préalable. Ces ministres émergent et disparaissent selon les besoins politiques de l'heure ouvrant ainsi la voie à une augmentation de la taille du budget national, lequel en priorité devrait s'orienter vers la résolution des problèmes fondamentaux de développement de la nation.

Or, si la Constitution donne le pouvoir de créer des instances de gestion de la chose publique, ce pouvoir est en revanche soumis à l'exigence de légalité et tire sa substance et sa légitimité des lois votées au Parlement de la République ou en l'absence de celui-ci, en situation exceptionnelle, des décrets adoptés établissant clairement l'objectif et la raison d'être de telles instances.

1.5. LE BUDGET 2013-2014: UNE LOI DE FINANCES FRAGILISEE PAR DES INCURSIONS ILLEGALES

Dans le cadre de ce rapport, il importe de préciser que l'exercice fiscal 2013-2014 a été encadré par une Loi de finances. Cette dernière, reprenant les exigences faites par la Constitution et par le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution de lois de finances, a établi de manière impérative, la nécessité de la légalité préalable à tout acte administratif. Toutefois, la Cour relève certaines irrégularités qui ont nui à la bonne exécution de cette loi et qui méritent d'être soulignées.

1.5.1. La création d'entités illégales pour mobiliser des ressources

Le fonds national de l'éducation (FNE) a pour mission, en principe, de mobiliser des ressources destinées à financer des projets d'éducation gratuite pour le pays. A cet égard, des prélèvements sont effectués sur une base régulière depuis déjà plusieurs années et ce fonds est inclus dans la loi de finances 2013-2014 comme une source de recettes pour le Trésor Public. Cependant, en dépit de la légitimité sociale de cette action, il demeure que les prélèvements de ce fonds sont effectués en marge de la loi, en violation de la Constitution de 1987 et du Décret de 2005 sur la préparation et l'exécution des Lois de finances. Ce décret précise dans son article 1^{er} que: *«Toutes les ressources de l'Etat sont de droit des ressources budgétaires, même dans le cas où elles n'auraient pas été prévues dans le Budget Général. Ces ressources doivent être établies par des lois, conventions, décisions de justice ou toutes autres prescriptions validées par les autorités compétentes. Sauf dérogation légale, elles sont versées au compte du Trésor Public».*

Cette disposition reprend l'article 218 de la Constitution qui prescrit péremptoirement qu':
«*aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une Loi...*»

La Cour souligne donc que contrairement au Fonds d'Entretien Routier (FER) qui a été créé par une loi du 18 décembre 2002 et constitue une source importante de rentrées pour l'Etat, le Fond National d'Education n'a toujours pas d'existence normative. Il s'agit d'une situation irrégulière parmi d'autres qui toutes méritent d'être corrigées pour faciliter l'émergence de l'Etat de droit dispensateur de justice et de paix, valeurs susceptibles de rendre le pays attractif au capital étranger.

1.5.2. Des structures ministérielles irrégulières recevant des allocations de ressources

La Constitution a organisé le pouvoir exécutif de telle sorte qu'il y ait le Président, le Premier Ministre (qui peut être à la fois Premier Ministre et détenteur d'un portefeuille ministériel), les Ministres et les Secrétaires d'Etat (Articles 133 et 155 de la Constitution). En revanche, tout en prescrivant impérativement le nombre plancher des Ministères (ne pouvant être inférieur à dix, Article 166), la Constitution a dévolu à la loi la capacité d'augmenter le nombre des Ministères et de régler leur mode d'organisation et de fonctionnement. La Cour fait remarquer que pour répondre à des besoins politiques conjoncturels, ces ministères sont créés au mépris des exigences de la loi-mère. Ce non respect s'est traduit naturellement par des allocations de ressources faites à des instances informelles qui naissent et disparaissent au gré des conjonctures politiques. Il s'agit d'une situation alarmante qui devrait interpeller les principaux responsables étatiques. Paradoxalement, la Loi de Finances promulguée par l'Exécutif autorise le fonctionnement de telles entités, et leur permet de gérer les deniers publics. La Cour observe à cet effet trois Ministères dont le fonctionnement s'inscrit en marge de la loi et souligne la nécessité de revoir une telle approche. Il s'agit des ministères de la communication, du tourisme, de la jeunesse, des sports et de l'action civique (cf. tableau).

Tabela u I.1 Montants engagés en faveurs des institutions sans statuts et règlements intérieurs		
Instance	Statut et règlements intérieurs	Crédits budgétaires 2013-2014 en gourdes
Ministère de la communication	Aucun	297,402,392
Ministère du tourisme	Aucun	447,415,416
Ministère de la jeunesse et des sports	Aucun	1,500,615,299
Fonds national d'éducation	Aucun	
Total		2,245,433,107

La Cour note que l'Etat de droit qui se base sur un fondement juridique et légal clair est mis en difficulté, faute par les responsables d'appliquer les principes constitutionnels qui sont pourtant d'une clarté insoupçonnable.

Des institutions qui fonctionnent en marge de la loi, des prévisions de ressources illégalement incluses dans la loi de finances, constituent un ensemble de situations incompatibles avec l'Etat de droit dont doit se prévaloir un pays évoluant sous l'égide d'une constitution souverainement votée. Une telle situation devra être corrigée pour normaliser et finaliser le cadre juridico-institutionnel appelé à conduire l'action administrative et financière de l'Etat. Se doter d'une loi organique, légaliser les instances qui mobilisent les ressources publiques, constituent un pré requis essentiel pour qu'un organe et/ou une entité soit considéré partie intégrante de l'appareil administratif de l'Etat et habilité(e) à gérer les ressources publiques.

Il convient de rappeler encore une fois que le nouveau régime juridique en fonction duquel les recettes sont collectées et les dépenses publiques effectuées, se situe dans le cadre du décret de 2005 qui est applicable à l'ensemble des institutions de la République. Il porte en outre sur la préparation et l'exécution des Lois de finances, les Arrêtés portant respectivement sur les Règlements de la Comptabilité publique ainsi que sur le seuil de passation de marchés publics. Or il advient qu'au niveau de l'élaboration budgétaire, le cadre légal se trouve affaibli par la façon dont certaines ressources sont mobilisées en marge de la loi et de la constitution.

Par ce rapport, la Cour tient à rappeler à l'attention des gestionnaires de ressources publiques que la loi de finances est la véritable boussole qui guide les agents économiques sur l'orientation économique et financière du pays. Dans un Etat de droit, cet instrument légal ne peut en aucune façon transpirer l'illégalité. Et de ce fait, le retour à la légalité s'impose aux autorités publiques dans le cadre de leur action telles que le soutiennent les normes en vigueur, notamment les dispositions de la Charte fondamentale.

Au-delà des questions de la légalité des structures appelées à gérer les ressources publiques, la Cour croit opportun de souligner certains aspects importants de la légalité, se rapportant au contexte juridique global, qui sont susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur la mobilisation des ressources publiques. Ici, la Cour comprend que l'environnement juridique et légal est un facteur de sécurité financière qui rentre en ligne dès lors que les administrés doivent prendre les décisions d'accomplir leurs obligations fiscales, de jouir de leur droit de propriété, de vaquer librement à leurs occupations à titre d'agents économiques et de contribuables.

Or, il advient que la question de l'insécurité dans le sens large, et particulièrement l'insécurité foncière, est l'un des ennuis permanents qui s'érige en facteur inhibitif de la stabilité financière du pays. Insuffisamment encadré par la loi, le droit foncier demeure un facteur de grande instabilité économique. Les instances responsables auraient davantage à gagner en garantissant cette stabilité par l'application de la loi. En étant en deçà des responsabilités qui leur incombent, ces instances semblent peu enclines à prendre les mesures qui soient en adéquation avec la gravité du problème. Les graves conséquences qui en résultent, tombent en dehors du champ d'analyse du présent rapport. Mais on mentionnera par contre que le volume et la fréquence des actes de violation des droits de propriété enregistrés à tous les niveaux sur le plan national suffisent à déstabiliser tout plan stratégique et économique que les dirigeants et responsables pourraient mettre sur pied.

La Cour estime que cet aspect ici évoqué rejoint la problématique globale de la sécurité juridique et met en jeu le cadre légal de l'exécution du budget. Il est d'autant plus important qu'il ralentit la mobilisation du capital et réduit le volume d'investissement nécessaire à l'élargissement de la base taxable et à l'augmentation de la pression fiscale, source d'alimentation des ressources du Trésor Public. Le droit de propriété et le droit à la sécurité personnelle sont d'ailleurs garantis par la Constitution de la République. Faute par les instances responsables d'assurer le respect de ces droits, elles se rendent complices de la violation de la constitution et des lois qui traitent de la matière.

La présentation du cadre légal et juridique qui conditionne le fonctionnement des institutions de l'Etat, revêt une importance majeure pour la Cour qui doit s'assurer que les ressources publiques qui ont fait l'objet de dépenses, ordonnées par les principaux responsables et exécutées par l'Administration, l'ont été selon les normes en vigueur.

C'est en fait un rappel que l'exercice de la mission de contrôle de la Cour est soumis à l'exigence de respect de la constitution de manière générale et des lois qui régissent les institutions responsables de la gestion des fonds publics en particulier. Cette exigence de respect des lois rend la Cour, hautement soucieuse des codes qu'elle se trouve dans l'obligation d'appliquer, lors de tout acte à caractère financier, posé par une Institution qui exige son approbation ou son avis. En d'autres termes, la légalité des institutions constitue un préalable à leur appartenance au système administratif et à leur relèvement de la juridiction de la Cour.

Ce rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques de l'Etat, tout en s'attellant à faire ressortir la justesse de l'exécution et des résultats obtenus dans la gestion des ressources publiques, veillera au respect des lois par les ordonnateurs dans l'exécution de leur mission de gestionnaire des ressources publiques.

CHAPITRE II: CADRE STRATEGIQUE ET ECONOMIQUE GLOBAL DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014

I.

DE LA NECESSITE D'ELARGIR LE CHAMP DE VISION DU RAPPORT

Le cadre juridique, légal et administratif de l'exécution du budget ayant été présenté dans la partie précédente, il s'agit maintenant de situer le rapport dans un double cadre international et national en vue de mieux saisir sa portée stratégique et son importance pour la bonne gestion de l'Etat et des ressources publiques. Le premier est lié au positionnement d'Haïti par rapport au monde globalisé dans lequel chaque pays se bat pour améliorer sa compétitivité et être ainsi attractif à l'investissement national et étranger. Quant au second qui se situe dans le contexte post-séisme, il met en relief les éléments caractérisant la situation socio-économique et institutionnelle, en montrant les pertes et dommages causés par le séisme du 12 janvier 2010 et les défis à relever pour transformer en opportunité la crise structurelle qui en est résultée. Ce second point présente également le cadre dans lequel le budget 2013-2014 est élaboré et exécuté et va servir de base pour permettre la compréhension de la situation macro-économique et le comportement des principaux indicateurs de performance de l'économie nationale.

C'est dans ce contexte que sera conduite l'évaluation des résultats, du budget 2013-2014, placée dans le double cadre stratégique et opérationnel constitué du Plan Stratégique d'Haïti (PSDH) et du Plan Triennal d'Investissement (PTI). Il est à souligner que le PSDH et le PTI portent respectivement la vision et la marche à suivre du Gouvernement, ses grandes orientations, ses priorités ainsi que ses objectifs annuels. La Cour accorde donc une grande importance à faire comprendre les résultats du budget en tenant compte de son cadre d'élaboration et d'exécution.

L'idée-force qui sous-tend ce rapport est que la République d'Haïti peut émerger dans ce monde globalisé si tous les acteurs, en l'occurrence l'Etat, le secteur des affaires, la société civile, et la classe politique, s'accordent sur un projet de développement national reposant sur les quatre piliers relatifs à la refondation territoriale, économique, sociale et

institutionnelle que les planificateurs ont pris le temps d'élaborer et de recommander aux dirigeants actuels et futurs. Le pays sera capable de gagner le pari de la stabilité institutionnelle et politique, si et seulement les acteurs économiques et politiques s'entendent pour garantir la bonne gouvernance politique et économique et créer les conditions pour la mobilisation du capital et la compétitivité indispensable à la croissance viable et durable, la seule voie pouvant mener au statut de pays émergent que le PSDH poursuit comme objectif en 2030. Cela suppose que l'élaboration et l'exécution des budgets successifs dégagent des ressources importantes pour financer les facteurs de compétitivité ici mentionnés. Ainsi à terme, les conditions de vie des citoyens pourront s'améliorer.

1.1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET POSITIONNEMENT D'HAÏTI SUR L'ECHIQUELIER ECONOMIQUE MONDIAL

A l'heure de la globalisation, beaucoup de pays se sont positionnés stratégiquement en effectuant les investissements appropriés dans le domaine de l'éducation, des infrastructures de base, de l'environnement, des institutions publiques et du cadre légal pour relever les défis liés à la marginalisation et à la paupérisation. Dans ce monde globalisé, la Cour comprend qu'il existe un lien entre la compétitivité et l'économie, le potentiel d'exportation et les accords d'intégration économique et commerciale susceptibles de définir le positionnement stratégique de la République d'Haïti.

La compétitivité suppose la capacité d'un pays à se mesurer aux meilleurs de la planète. Elle exige une bonne compréhension des mécanismes du commerce mondial et des arrangements commerciaux. Pour Haïti et comme pour n'importe quel autre pays, la compétitivité² se définit comme l'ensemble des institutions, des mesures et des facteurs qui déterminent le niveau de prospérité pouvant être atteint par son économie. En effet, le Forum Economique Mondial retient douze piliers comme critères pour évaluer la compétitivité d'un pays³, entre autres l'éducation, la gouvernance politique et institutionnelle, les infrastructures, l'efficacité des marchés de biens et la technologie.

Depuis la fin des années 80, en effet, de fréquents chocs politiques ont valu à Haïti une perte de compétitivité sur le marché international. Le pays ne constitue pas, aujourd'hui encore, un lieu «viable» pour le capital international, généralement sans frontière mais

² Actes de la conférence: Compétitivité régionale et internationale: enjeux et stratégies, CLED, 2000. Port-au-Prince, Haïti.

³ Les institutions, les infrastructures, la gouvernance, la stabilité macroéconomique, l'innovation, la santé et l'éducation primaire, l'enseignement supérieur, l'efficacité des marchés des biens, l'efficacité des marchés de l'emploi, le développement du secteur financier, le niveau de maturité technologique, la taille du marché et la sophistication du marché des affaires.

attiré par des environnements sécuritaires, stables, où la contradiction entre le capital et le travail peut dominer la scène et évoluer selon les lois du marché. De plus, l'abandon du modèle de substitution à l'importation de la décennie 1970-1980 n'a pas coïncidé avec la spécification d'un autre modèle, suffisamment bien conçu, pour permettre au pays de prendre le chemin de la production, de la croissance et du développement, dans une logique de compétitivité.

En effet, la politique économique articulée par les autorités haïtiennes, au cours des dernières années, s'inspire du «Consensus de Washington» qui atteste qu'un pays est d'autant plus prospère qu'il s'assure d'une faible intervention de l'Etat, d'une limitation des contrôles, de l'équilibre budgétaire et la privatisation des entreprises publiques. Cette politique est préconisée par les institutions de Breton Wood et porte l'accent sur:

- 1) La stabilisation de l'économie à partir du maintien d'un faible taux d'inflation;
- 2) La recherche de l'efficacité des entreprises de l'Etat;
- 3) La libéralisation du commerce extérieur en vue de faciliter la mobilisation des investissements directs étrangers;
- 4) L'ouverture, par la dérèglementation, à tous les acteurs du marché mondial facilitant ainsi la saine concurrence;
- 5) La discipline budgétaire qui consiste pour un gouvernement à équilibrer les dépenses et les recettes;
- 6) La réforme fiscale devant entraîner l'élargissement de l'assiette fiscale;
- 7) La libéralisation des taux d'intérêt;
- 8) Un taux de change unique et compétitif.

A la recherche des stratégies de mise en œuvre de ces politiques, des mesures drastiques ont été prises pour porter les petites économies ouvertes à s'y conformer. Dans le cas d'Haïti, les économistes conviennent⁴ des effets nocifs des mesures préconisées par les institutions de Bretton Wood dans le cadre de l'implantation des programmes financiers successifs au niveau de l'économie haïtienne, sans tenir compte de la mise en place des préalables appelés à créer les conditions de l'application de ces mesures. C'est ce qui a conduit à un changement d'approche en 2006 consistant à «engager le pays dans un train de réformes portant à la fois sur la modernisation des finances publiques et la mise en

⁴ Fritz Jean, Ancien Gouverneur de la Banque Centrale de la République d'Haïti, dans son livre Haïti, la Fin d'une Histoire Economique s'exprime en ces termes: «Des mesures d'ajustement structurel initiées en 1982, pour assurer la stabilité de l'environnement macro, aboutissent à une ouverture du marché en 1986, avec moins de restrictions quantitatives et une réduction des tarifs douaniers sur plusieurs produits dont le riz. Un renforcement de ces mesures en 1994-1995 a contribué à une plus grande ouverture du marché. De 5000 TM en 1984, les importations de riz sont passées à 276,000 TM en 2004, avec comme corollaire une diminution significative de la production rizicole et une déstabilisation de la production agricole en général».

œuvre des programmes de facilité pour la réduction de la pauvreté et la recherche de la croissance» *ibid.* page 48.

A cette fin, les autorités haïtiennes ont élaboré un programme économique pour 2013-2014 soutenu par la prolongation de l'accord de Facilité Elargie de Crédit qui est arrivé à terme à la fin de l'année 2014, après sa huitième et dernière évaluation en vue de consolider les progrès accomplis à ce jour et de mener à bien les principales réformes, en particulier dans le domaine budgétaire. Ce programme économique s'inscrit dans un cadre élargi de planification stratégique qui vise à faire d'Haïti un pays émergent en 2030 par la mise en œuvre des politiques publiques susceptibles de renforcer sa compétitivité.

En 2014, se basant sur les critères susmentionnés, le Forum économique mondial a classé Haïti 137^e sur 148 pays en matière d'indice de compétitivité globale⁵. En vue de renverser cette dure réalité, Haïti doit consentir des investissements importants de même que les réformes institutionnelles nécessaires appelées à contribuer à l'amélioration de sa compétitivité et garantir un climat sociopolitique attractif à l'investissement direct étranger. Membre à part entière de la CARICOM depuis 2002, Haïti est impliquée dans un réseau d'accords commerciaux, comme celui de l'OMC, celui portant sur l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre le Groupe ACP et l'Union Européenne. Par ailleurs, Haïti entretient des relations stratégiquement importantes avec les Etats-Unis, le Canada, l'Europe, la République Dominicaine, Cuba, Venezuela et le Groupe ABC. (Argentine-Brésil-Chili).

Le critère essentiel pour asseoir le positionnement stratégique d'Haïti est le renforcement et la promotion du développement économique, dans ce monde de plus en plus compétitif. Il y a lieu de souligner que la recherche de la compétitivité demeure au centre des défis qui s'imposent au pays et implique une responsabilité collective incombant aux trois pouvoirs de l'Etat, aux agents économiques, aux acteurs politiques, à la société civile, aux institutions publiques et privées. La Cour soutient l'idée d'un partenariat public-privé au sens large, une stratégie devant permettre à Haïti de relever le défi de la compétitivité, de la croissance génératrice d'emplois pouvant absorber une force de travail estimée à plus de 4.5 millions de personnes, et enfin, du développement durable.

Ce partenariat est d'autant plus nécessaire qu'Haïti pourra difficilement sortir de sa précarité financière si elle ne prend pas les dispositions adéquates pour s'attirer les investissements durables dans les secteurs porteurs et s'aligner sur la tendance générale qui prédomine dans les économies mondiales, particulièrement dans les petites économies ouvertes en laissant éclater son génie créatif, (cf. tableau I.2).

⁵ Voir Annexe au cadre global.

Tableau I.2 Quelques indicateurs de petites économies ouvertes en 2013

Pays	PIB(1)	POP (2)	PIB/capita	IDE(3)	IDE/PIB
Costa Rica	49621	4872	10185	3234	6.52%
Jamaïque	14362	2715	5290	627	4.36%
BENIN	8307	10323	805	320	3.85
REP DOM	61164	10404	5879	1620	2.62%
HAÏTI	8459	10318	820	186	2.20%

Source: Banque Mondiale

(1) En Millions de dollars; (2) en milliers; En Millions de dollars; POP: population; IDE: investissements directs étrangers en millions.

Cet effort est constaté notamment dans les petites économies de même taille qu'Haïti qui ont su créer les conditions pour mobiliser le capital international et en faire un important facteur de croissance. Comme cela est mis en évidence dans le tableau ci-dessus, Haïti, avec son PIB de 8.4 milliards de dollars, ne rivalise qu'avec le Bénin en Afrique de l'Ouest qui la dépasse pourtant en matière d'investissement direct étranger. Son plus proche voisin, la République Dominicaine, dont la taille de l'économie est plus de sept fois supérieure à la sienne avec une population plus ou moins égale, accuse un revenu per capita 6 fois supérieur au sien et un taux d'IDE comptant pour 2.62% du PIB contre 2.2% pour Haïti. Ce qui traduit le degré de diversité de l'économie dominicaine et aussi la compétitivité des différents secteurs productifs. Au Costa Rica, petite économie ouverte où la question de la gouvernance politique est maîtrisée et où les institutions sont fortes, l'IDE occupe 6.52% du PIB national.

Or malgré sa faible position par rapport aux autres petites économies ouvertes en 2013, son taux de 2.2% allait baisser en 2014 à 1.1%. Ce qui va expliquer en partie une très faible performance au niveau de son produit intérieur brut et de son revenu per capita au cours de l'exercice 2013-2014. L'effort à faire demeure immense pour émerger en 2030 et sortir de cette logique de décroissance.

1.2. LE CONTEXTE NATIONAL POST-SEISME

Les différentes études et données ont démontré qu'Haïti est un pays hautement vulnérable. Cette vulnérabilité s'est aggravée avec le tremblement de terre du 12 janvier

2010 qui a créé une situation sans précédent sur le plan socio-économique. C'est en réponse à cette crise qu'a été élaboré le PDNA⁶ qui évalue les dommages et les pertes ainsi que les besoins généraux et sectoriels du pays.

Le PDNA chiffre la valeur totale des besoins au-delà de la reconstruction à 11.5 milliards dollars US sur trois (3) ans. Cette valeur serait ainsi répartie: 52% pour les secteurs sociaux, 15% pour les infrastructures, logement compris, 11% pour l'environnement et la gestion des risques et des désastres et le reste entre les secteurs productifs, la gouvernance et les aspects transversaux. Quatre ans après cette catastrophe, la reconstruction des zones affectées se poursuit timidement mais les nombreux défis structurels compromettent le développement du pays. Rappelons que le PDNA est une stratégie articulée autour de l'édification des quatre piliers liés à la refondation territoriale, économique, sociale et institutionnelle du pays dans un contexte post-séisme.

1.3. LE CADRE BUDGETAIRE

L'évaluation des résultats du budget 2013-2014 a pour point d'ancrage la vision stratégique dégagée dans le PSDH et le PTI dont cette loi de finances, la première d'une série de trois sur la période allant de 2013 à 2016. En effet, cette évaluation prend aussi en compte la déclaration de politique générale du Premier Ministre s'articulant autour des 5 priorités retenues: Economie et Emploi, Etat de droit et démocratie, Education et Développement humain et Social, Energie, Environnement et aménagement du territoire. En effet, l'ossature du Plan Stratégique d'Haïti est constituée fondamentalement des quatre piliers identifiés dans le PDNA pouvant permettre à Haïti d'émerger vers 2030 et à l'intérieur desquels se retrouvent les priorités du gouvernement qui ont été rappelées dans sa lettre de cadrage.

En effet, il convient ici de préciser que le Gouvernement a deux ambitions majeures, étroitement liées, devant guider son action: 1) une Haïti dynamique qui vise à être une économie émergente en 2030; ce qui implique que le pays soit «open to business»; 2) la refondation de l'Etat devant permettre la consolidation et la modernisation de la fonction publique, de l'économie haïtienne et de la gestion des finances publiques.

Ainsi, la réalisation d'un important programme pluriannuel d'investissement public ainsi que la mise en place de politiques et de réformes appropriées, sont deux éléments fondamentaux dans la dynamisation des secteurs porteurs, à forte valeur ajoutée, comme l'agriculture et l'agro-industrie, les bâtiments et les travaux publics, l'industrie manufacturière, le tourisme et l'énergie susceptibles de permettre à Haïti de retrouver le chemin de la croissance économique tant souhaitée.

⁶ Post Disaster National Assessment.

La Cour retient que la période 2014-2016 constitue donc une période charnière au cours de laquelle doivent être posées sinon renforcées les bases institutionnelles devant garantir la relance de l'économie et la refondation du pays conformément à la vision d'une Haïti émergente en 2030 telle que préconisée dans le Plan Stratégique d'Haïti (PSDH).

Le budget sera donc apprécié dans une perspective de progrès à accomplir dans le cadre du PTI et des acquis sur lesquels il faut construire en vue d'avancer graduellement vers ledit plan tout en s'assurant que les montants dépensés sécurisent la première étape qui maintient le pays sur le cap de 2030.

CHAPITRE III: CADRE D'EXECUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PUBLIC (PIP) 2013-2014

I.

DES LIGNES DIRECTRICES DE L'EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT

Le rapport sur l'efficacité des dépenses publiques recèle, pour la Cour, une très grande responsabilité, quand on s'en tient à la signification du mot. Il faut comprendre, par dépenses publiques, l'ensemble des dépenses réalisées par l'administration publique. Elles englobent: les dépenses courantes ou de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Celles-ci feront l'objet, en effet, de l'évaluation de la Cour en tenant compte des objectifs qu'elles poursuivaient au cours de l'exercice 2013-2014. Au-delà du fait qu'il soit impératif de vérifier dans quelle mesure les dépenses effectuées ont pu atteindre l'objectif visé, la Cour estime que l'impact sur les différents plans, global et sectoriel, constitue un volet autrement plus important qui justifie l'initiative d'engager une dépense.

La Cour estime que, compte tenu du contexte socio-économique du pays, des limites de ses ressources et de sa très grande dépendance par rapport à l'APD, cette obligation constitutionnelle d'évaluation doit être accomplie avec le plus grand sens de responsabilité, dans un souci d'impacts larges et profonds sur la transformation de la société et du pays en général.

Ainsi, la Cour tient pour efficaces, les ressources publiques dépensées ayant produit des impacts positifs sur les populations urbaines et rurales de manière générale. Lesquels impacts se matérialisent par l'amélioration de l'environnement du travail, l'augmentation de l'emploi, la circulation des biens et des personnes, l'amélioration du commerce extérieur, l'augmentation de la production nationale, la gestion de l'Etat central, déconcentré ou décentralisé, la gouvernance institutionnelle, économique, sociale et politique.

La Cour estime dans ce cadre-là que les dépenses ne peuvent être justifiables par elles-mêmes, lors même qu'il y aurait un objectif avoué. Celles engagées sous forme d'investissement, seront prioritairement passées en revue par la Cour et appréciées selon

les critères ici retenus. Quand au moins un de ces indicateurs rentre en considération lors d'une dépense, la Cour considère que celle-ci est justifiable et son efficacité peut être appréciée.

Cette partie du rapport portant sur l'efficacité des dépenses publiques comporte quatre chapitres.

Le premier chapitre de l'étude d'efficacité des dépenses d'investissement porte sur les voies et moyens envisagés par le Gouvernement en vue de la mise en œuvre de ses plans stratégique et opérationnel. Il s'agit d'identifier les différentes sources de financement sur lesquelles il faut actuellement compter et la stratégie qui doit tendre vers l'autonomie financière devant constituer la base du financement à long terme de ces plans.

Dans le deuxième chapitre, les investissements sont présentés en tant que tels, l'historique de ceux-ci et les tendances affichées au cours des dernières années. Ceci permet de mieux situer le cadre contextuel des investissements, le sens du suivi et de la continuité en matière de financement public et de construction physique et économique de l'Etat.

Au troisième chapitre, les dépenses d'investissement consenties par l'Etat au cours de l'exercice, sont examinées, notamment l'exercice 2013-2014 qui rentre dans le cadre de l'article 204 de la Constitution de la République et sont passées en revue.

Le quatrième chapitre présente les résultats des visites de terrain qui ont fourni à la Cour les éléments l'habilitant à mieux évaluer l'importance des dépenses d'investissements publics et leurs impacts sur les milieux bénéficiaires. Dans ce dernier chapitre, la Cour tire les conclusions et fait des recommandations.

1.1. LE CADRE GLOBAL DU RAPPORT SUR L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

Afin de parvenir à une analyse intelligible de l'efficacité des dépenses publiques, il paraît opportun de présenter d'abord le cadre global dans lequel celles-ci sont effectuées et de procéder ensuite à une évaluation des processus et de l'efficacité des dépenses sur le plan global et régional.

La compréhension du cadre des activités conduites par l'Etat au cours de l'exercice sous examen renvoie, rappelons-le, à un résumé des différents documents stratégiques qui ont guidé l'action gouvernementale. De l'examen de ces documents disponibles, il ressort que

toutes les activités d'investissement de l'Etat Haïtien entreprises par l'Exécutif actuel sont nominalement inspirées de trois plans:

1. Le Plan Stratégique d'Haïti: PSDH;
2. Le Plan Triennal d'Investissement: PTI;
3. Le budget et la stratégie financière du PTI.

Ces trois plans ou dimensions portent à la fois sur le projet à long terme que le gouvernement a conçu pour le pays, sur le projet à moyen terme exprimé par des plans triennaux d'investissement (PTI) mettant en application le PSDH et enfin le budget de l'exercice comme instrument guidant l'orientation financière et économique de la République. La Cour entend faire le jour sur ces trois aspects qui situent le contexte et le cadre des investissements réalisés.

II.

LE PLAN STRATEGIQUE D'HAÏTI (PSDH): HAÏTI, PAYS EMERGENT EN 2030

Le PSDH est le document maître de l'actuel gouvernement. Celui-ci guide l'action gouvernementale et trace sa voie stratégique, en identifiant les piliers sur lesquels, les gouvernements des 17 prochaines années devraient intervenir, pour jeter les bases d'un pays émergent en 2030. En effet, quatre grands piliers définissent la trajectoire du développement économique d'Haïti et devraient le conduire au statut de pays émergent en 2030, un parcours sur lequel des programmes appelés à transformer les bases de l'économie nationale sont identifiés.

En fait, la Cour note que dix choix stratégiques dressent le panorama global du projet de 2030 et que le PSDH entend intervenir sur un ensemble d'aspects fondamentaux en vue de matérialiser cette transformation. Ces dix choix s'articulent autour:

1. Des actions susceptibles de créer et de faire croître la richesse nationale;
2. De la mobilisation des secteurs privés, national et international comme principaux acteurs et animateurs du processus de création de la richesse nationale;
3. De l'augmentation de l'offre de services sociaux de base;
4. Du développement et de la consolidation des pôles régionaux de développement;
5. De l'émergence des chefs-lieux comme pôles des économies locales;
6. Des réponses rapides aux besoins sociaux;
7. De l'inclusion sociale;

8. D'une stratégie de croissance forte et durable;
9. De la maîtrise de la croissance une fois mise en branle;
10. De l'établissement d'un Etat fort.

Ces derniers sont articulés, en effet, dans un projet à quatre volets portant sur la refondation territoriale (RT), la refondation économique (RE), la refondation sociale (RS), la refondation institutionnelle (RI). Ils sont considérés comme les principaux piliers qui devraient inspirer toutes les actions du gouvernement central, appelées à tracer le chemin sur lequel des acquis devraient être faits et accumulés, tout au cours de son parcours vers 2030. La Cour estime approprié de mettre en relief les principaux éléments que comprend chacun des quatre piliers retenus par le PSDH⁷, car ils seront les références à partir desquelles les résultats du budget de 2013-2014 seront appréciés.

2.1. LA REFONDATION DU TERRITOIRE

Reposant sur huit programmes, la refondation du territoire ambitionne d'unifier le pays par la mise en place des systèmes de communication terrestre, du moins en poursuivant le projet de maillage routier et électronique initié par le régime politique précédent, ainsi que le maillage numérique qui est en plein essor dans le pays depuis ces 10 dernières années. La refondation territoriale implique en fait la rénovation urbaine, l'électrification des zones urbaines, leur alimentation en eau potable et leur assainissement. L'effort de refondation toucherait également l'aménagement des bassins versants de toutes les régions du pays; ce qui jetterait les bases de la reforestation du territoire, le renforcement des zones agricoles, le rendement des surfaces en pente et la maîtrise des eaux pluviales qui se transforment généralement en inondations lors des averses.

2.2. LA REFONDATION ECONOMIQUE

Deuxième pilier stratégique du projet 2030 comprenant aussi 8 programmes, la refondation économique table sur la mise en place, tout au moins l'amélioration, de la gouvernance économique pour assurer la marche ascensionnelle vers le statut de pays émergent. Cet effort devra passer par la modernisation et la dynamisation de l'agriculture, l'élevage et la pêche, l'appui au développement industriel et touristique, la mise en valeur des ressources minières et énergétiques du pays. Une stratégie qui est sous-tendue par un effort permanent de création d'emplois résorbant ainsi le chômage endémique et le sous-emploi qui marquent très fortement la vie économique en Haïti.

⁷ Voir Annexe III pour une présentation détaillée des piliers du PSDH.

En analysant plus minutieusement chacun des huit programmes du pilier économique, il ressort que le partenariat public-privé est un support important, pour garantir la capacité d'exécution des dépenses de l'Etat, en améliorant sa gouvernance, créant ainsi les conditions pour la mobilisation des fonds privés appelés à renforcer les ressources disponibles, pour la réalisation des travaux nécessaires à la refondation économique. Cette politique sera soutenue par des efforts de renforcement des ressources fiscales et budgétaires, assortis d'une politique monétaire qui stabilise la monnaie nationale et le système financier. Des dispositions qui créent alors le contexte et les conditions pour la mobilisation du capital privé national et international vers l'investissement dans les secteurs porteurs de l'économie nationale.

2.3. LA REFONDATION SOCIALE

Il s'agit pour le pilier social de s'appuyer sur quatre grands programmes consistant à: a) renforcer l'enseignement supérieur et technique tout en accroissant l'accès à l'enseignement pré scolaire, fondamental et secondaire; b) s'attaquer aux questions de santé dont la couverture est considérée comme nettement insuffisante et les ressources disponibles, pour son financement, franchement mal distribuées au niveau national; c) prendre en compte un ensemble de problèmes socio-culturels tels que: l'accès au logement, l'assurance sociale, la solidarité sociale tout en soulignant la question de l'égalité du genre; d) couvrir évidemment le volet sportif et l'action civique qui concernent plus directement la jeunesse dont le développement est fondamental pour le pays sur plusieurs aspects.

2.4. LA REFONDATION INSTITUTIONNELLE

Le quatrième pilier du PSDH portant sur le renforcement institutionnel est, de toute évidence, un volet clé au même titre que les autres et commence par la révision du cadre légal. Ce pilier met aussi l'accent sur le renforcement des institutions démocratiques nationales et de la société civile, tout en préconisant la modernisation de l'Administration. La justice en tant que telle est prise en compte, notamment sur son volet administratif qui a besoin d'être renforcé.

Ces quatre piliers du PSDH, appelés grands chantiers dans le document, servent de cadre global de la gestion stratégique de l'Etat, adoptée par l'Exécutif comme porteur de la transformation du pays vers l'horizon 2030, avec un nouveau statut à l'échelle internationale, celui de pays émergent. Et ce cadre est complété évidemment par la conception d'une stratégie opérationnelle, consistant à séquencer les actions de l'Etat en des plans triennaux d'investissement (PTI), considérés comme la stratégie de mise en œuvre du PSDH.

Le PSDH, un projet de long terme, nécessite un cadre d'exécution qui soit à même de conduire graduellement vers sa réalisation et l'atteinte de ses objectifs. Cela se concrétisera, selon le gouvernement, à travers un cadre intermédiaire auquel les planificateurs attribuent des objectifs temporels de trois ans où il est question de s'attaquer à un ensemble de défis de court et de moyen terme, et qui sont inscrits dans le cadre de la démarche globale.

Au total sept cadres triennaux sont envisagés⁸, à raison d'un plan triennal d'investissement, le PTI, dont le contenu et la faisabilité sont détaillés tous les trois ans. C'est donc une approche programme qui vise à séquencer les actions regroupées devant constituer l'escalier qui permet de monter vers 2030.

L'approche programme qui sous-tend la démarche du PTI et la stratégie de mise œuvre du PSDH consiste à faire un meilleur ciblage par la fixation des objectifs progressifs poursuivis dans la marche vers 2030. Ceci implique que le budget annuel reflète les différentes étapes qu'il faut gravir et les différentes activités à mener sur les plans global et sectoriel et est inscrit dans le schéma stratégique du PSDH.

3.1. LE PTI DE L'EXERCICE 2013-2014

Le budget de l'exercice fiscal 2013-2014 est élaboré dans une perspective pluriannuelle, compte tenu des objectifs de développement, fixés dans le cadre triennal, pour une croissance accélérée de l'économie nationale et une réduction considérable de la pauvreté sur l'horizon 2014-2016, en lien avec le Plan Stratégique d'Haïti (PSDH).

Le PTI est donc considéré par le gouvernement comme un plan de moyen terme à l'intérieur duquel se trouve placé le budget de l'exercice dont les objectifs d'investissement constituent le premier maillon de la longue chaîne qui mène vers 2030.

Le tableau 1 présente les résultats projetés pour les trois ans du premier PTI. Pour des raisons de suivi et d'évolution du programme, les performances des années 2011-2012 et 2012-2013 sont reprises et les objectifs poursuivis pour les années 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 sont projetés. Ce tableau revêt un caractère global portant sur le plan macro-économique et surtout sur les paramètres de l'économie réelle et monétaire qui devraient soutenir la performance de ce plan triennal.

⁸ En fait, il s'agit dans la réalité de six cadres triennaux en partant de l'exercice 2013-2014 pour arriver à 2030.

La colonne portant sur l'exercice 2013-2014 est mise en exergue dans le tableau, car elle constitue le point focal du présent rapport et établit les indicateurs de référence qui guideront les analyses de performance, lors de l'examen des résultats. Dans la loi de finances où des projections ont été faites, les indicateurs de performance ont été repris et ont en principe servi de base, pour guider l'action gouvernementale en matière de politique économique.

En ce qui concerne le chapitre relatif à l'efficacité des dépenses publiques, on notera que, par rapport aux deux années précédant l'exercice 2013-2014, les dépenses publiques, à l'instar des ressources, devraient augmenter de 20.3% et les investissements publics croître de 8.5%, selon les prévisions. Il est souligné dans le tableau que les dépenses financées à partir des fonds du Trésor connaîtraient une augmentation de 15.6% en raison de la meilleure performance anticipée des recettes publiques.

Tableau I.3. Prévisions de résultats du PTI 2013/14-2015-2016					
Exercices	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
	Variation en % par rapport à l'exercice précédent				
PIB et Prix					
PIB	2.8	3.4	4.5	5.8	6.4
Déflateur du PIB	7.5	8.2	6.2	6.7	6.7
IPC (moyenne période)	6.8	7	4.5	6	6
IPC (fin de période)	6.5	6	5	7.4	7.4
Secteur externe					
Importations réelles	-6.5	1.3	3.3	5	6.7
Exportations réelles	3.5	9.1	12.6	12.7	12.3
Monnaie et crédit					
Crédit au secteur public non financier	41.6	-14.2	-56.6	-73.4	-58.9
Crédit au secteur privé	29.8	21.6	18	17.5	17
Base monétaire (taux de croissance en %)	-3.7	8.9	8.5	9	9.2
M3 (monnaie au sens large)	6.9	8	7.8	8	8.1
Finances publiques					
Recettes courantes	8.7	6	20.5	20.1	20.1
Dépenses courantes	8.8	13.1	20.3	13.3	14.5
Dépenses d'investissement	-8.6	4.2	8.5	2.1	10.2
Dont dépenses financées à partir des fonds du Trésor	61.4	0.4	15.6	40.6	31.3
Pression Fiscale		-12.7	13	13.7	14.6
Source : PSDH, Programme Triennal d'investissement					

Source : PSDH, Programme Triennal d'investissement

3.2. LA STRATEGIE FINANCIERE

La question du financement du programme se pose dans toute sa complexité et renvoie à des dispositions institutionnelles, légales et de coopération. En tout premier lieu, dans les considérations de mise œuvre, le PSDH envisage d'améliorer le cadre de gouvernance renvoyant à une meilleure capacité prévisionnelle et de planification. Par une meilleure gouvernance, la gestion institutionnelle de l'Etat est appelée à créer les conditions de l'exécution du PSDH, des PTI, et de la réussite dans l'exécution des investissements programmés.

Selon le PSDH, l'approche financière qui prend corps à travers le PTI, est appelée à être graduelle et commence par la création des conditions de la bonne gouvernance économique et de gestion des ressources. Cet ensemble devrait favoriser la croissance de l'économie réelle et contribuer à l'accroissement des ressources du Trésor par l'augmentation de l'assiette fiscale, qui passerait d'un taux de 12.6% en 2012 à 14.6% en 2016. Cette performance s'appuiera sur le secteur externe qui accusera une tendance positive marquée par une maîtrise des importations et une augmentation soutenue des exportations et par voie de conséquence, devrait arriver à une balance commerciale positive durable, tirant ainsi la croissance du PIB réel d'environ un point additionnel par année.

3.2.1. L'augmentation de la capacité d'auto-financement

Sur le plan financier, cette meilleure gouvernance économique et institutionnelle sera rendue opérationnelle:

- a) en revisitant le code fiscal dans le sens de l'augmentation des revenus générés par les différents champs d'impôts permettant ainsi l'élargissement de l'assiette fiscale;
- b) en utilisant les leviers financiers dont dispose l'Etat mais jusque-là non mis en valeur, notamment les ressources naturelles: minières, foncières dont l'exploitation adéquate peut constituer une source de revenus importante pour le Trésor Public;
- c) en mettant en valeur la position géographique d'Haïti qui lui confère un avantage comparatif sur le plan industriel, notamment par rapport aux grands marchés Nord-Américains en quête de production de proximité;
- d) en encadrant la diaspora haïtienne dont les transferts sans contrepartie peuvent être canalisés vers le financement des activités privées à forte valeur ajoutée, générant en retour des revenus pour l'Etat;

- e) En travaillant sur l'imposition des revenus générés par le travail des Haïtiens vivant à l'étranger et ceux gagnés par des étrangers travaillant en Haïti par des négociations et des conventions fiscales traitant du droit de chacun d'imposer les revenus de leurs ressortissants respectifs.

3.2.2. La mobilisation des ressources privées

Dans le cadre du partenariat public privé, le PSDH envisage de faire appel au capital privé, national et international en vue de financer certains travaux d'infrastructure. Démarche qui libérera selon le plan, les ressources humaines et financières disponibles au niveau de l'Etat qui seront mobilisées, dans l'utilisation et la production des services indispensables à la population, à côté d'autres investissements publics, alors que les ressources des partenaires privés contribueront à mettre en place les infrastructures nécessaires à supporter les activités de l'économie réelle. La croissance du PIB national devrait résulter de ce processus et la création des emplois dans le secteur privé devrait suivre, avançant ainsi vers la résorption du chômage endémique et le sous-emploi qui caractérisent l'économie nationale.

3.2.3. L'augmentation de l'aide publique au développement

La réalisation du PSDH a besoin d'un apport important de l'aide publique au développement. Les partenaires d'Haïti seront mis à contribution pour augmenter l'aide budgétaire qui aujourd'hui ne compte que pour 5% du budget annuel. Dans le PSDH, il est question de ramener une partie de l'aide qui passe à travers les circuits non gouvernementaux pour les rediriger vers les ressources publiques afin d'augmenter la capacité d'action de l'Etat.

IV.

LA METHODOLOGIE DE L'EXAMEN ET LA RESPONSABILITE DES RESULTATS

Le cadre qui vient d'être exposé servira de référence pour apprécier les résultats obtenus et la performance des dépenses publiques, plus précisément les investissements qui ont été consentis par l'Etat. Ainsi, la démarche de la Cour dans l'évaluation de l'efficacité des dépenses consistera à:

1. Situer les dépenses effectuées dans le cadre du précédent plan en tenant compte du triple aspect stratégique, opérationnel et budgétaire, c'est-à-dire dans le respect de la loi de finances.

2. Examiner l'adéquation de l'engagement des dépenses et leurs résultats sur le plan global et sectoriel.
3. Procéder à l'évaluation d'un échantillon de projets exécutés durant l'exercice 2013-2014 dont l'exécution a été poursuivie durant ce même exercice et les placer dans le cadre du point 1 pour mieux apprécier la question de l'efficacité.

La Cour comprend que les ordonnateurs et comptables publics ont agi, selon un plan gouvernemental, tel que cela est mis en évidence dans le cadre ci-dessus présenté. Ainsi, l'efficacité de la dépense est la responsabilité du gouvernement qui a indiqué son cadre et ses priorités dans son plan stratégique, son plan triennal d'investissement et sa lettre de cadrage du budget dont l'exécution fait l'objet d'évaluation. Mais, pour la Cour, la bonne exécution des projets relève de la responsabilité des ordonnateurs et comptables ayant ordonné les dépenses au cours de la période.

4.1. LES LIMITES DU RAPPORT

En dernier lieu, il est important de souligner que ce rapport sur la situation financière n'est pas un rapport d'audit technique, encore moins financier. Il est porté plutôt sur la situation globale de l'économie du pays, tout en plaçant les dépenses dans le contexte d'un plan qui a été élaboré par le gouvernement, assorti d'un objectif précis, celui de pays émergent en 2030, sous l'hypothèse que les autres gouvernements qui vont suivre durant les années à venir emprunteront la même stratégie.

Il l'est d'autant moins que les informations utilisées, dans la réalisation du présent rapport ont été puisées des documents publics, tels les lois de finances sur les 5 dernières années, les informations rendues publiques sur le site BMPAD, les données rendues publiques sur le site internet du MEF et du MPCE, les informations rendues publiques sur le site des bailleurs de fonds internationaux.

Les efforts de consultation des documents publics et des contrats signés avec les exécutants, ont eu très peu de résultats. Les institutions de l'administration publique contactées, n'ont pas fait montre d'enthousiasme à ce propos et semblent n'avoir pas bien saisi la portée constitutionnelle de la démarche et son importance pour la bonne gestion des ressources publiques et, de ce fait, n'ont pas jugé approprié de faire parvenir à la Cour les documents sollicités.

La Cour a néanmoins puisé ces informations dans les documents officiels publiés et disponibles dans les organes de l'Etat tel que le Moniteur et les informations rendues publiques par le MEF pour conduire ses travaux. Elle estime par contre que les

informations auxquelles elle a pu avoir accès l'habilite à se positionner sur les dépenses publiques et à lancer une mise en garde aux gestionnaires des ressources publiques sur bien des points, notamment les objectifs qu'ils se sont fixés par rapport aux résultats qu'ils ont pu atteindre jusque-là.

Si la Cour se réserve le droit de réaliser des audits ultérieurement sur la base des résultats du rapport, il n'en demeure pas moins que celui-ci fait ressortir les grandes tendances de la gestion des finances publiques et la pertinence des objectifs poursuivis par rapport aux objectifs fixés et les résultats escomptés.

DEUXIEME PARTIE:
SITUATION FINANCIERE DU PAYS:
PRESENTATION DES RESULTATS
DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014

CHAPITRE I: EXECUTION ET RESULTATS DU BUDGET 2013-2014

I. LE CONTEXTE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014

Adossé aux cadres juridico-légal, global et économique présentés dans la première partie du Rapport, ce premier chapitre de la deuxième partie présente le budget 2013-2014 ainsi que les premiers résultats financiers portant sur les paramètres de gestion des ressources et des dépenses.

Il s'agit en effet de faire état de la situation financière du pays en examinant de façon minutieuse le budget, son exécution au cours de l'exercice 2013-2014 et son utilisation en tant qu'instrument d'orientation de l'économie dans son ensemble. Le cadre juridique ayant établi le contexte dans lequel cette loi doit être placée, la présente fait abstraction des statuts des gestionnaires des ressources publiques, tout en ayant en tête que des corrections devront être apportées tel que cela est recommandé dans le premier chapitre, en vue de créer le contexte juridico-légal de la gestion des ressources publiques, tant sur le plan du cadre d'application de la loi que des organes habilités à exercer cette application.

Cela étant, l'exécution du budget doit aussi et surtout s'insérer dans un contexte stratégique global, un contexte d'application d'un plan opérationnel spécifique et un cadre macro-économique défini par des objectifs précis.

Rappelons, à cet effet, que les objectifs macro-économiques qui ont été retenus pour le PTI, dont l'exercice 2013-2014 est la toute première expression portaient sur:

1. Un taux de croissance autour de 4.5%, lequel sera subséquent et progressivement porté au-delà, sous l'effet combiné des investissements publics et privés;
2. Un taux d'inflation en glissement annuel ne dépassant pas 5.6%, bénéficiant de la modération de l'inflation importée;

3. Un taux de pression fiscale qui devra atteindre sinon dépasser 13% dès 2013-2014, pour viser les 15% d'ici trois ans;
4. Un taux de change relativement stable, compte tenu des pressions sur nos réserves de change qui devront conserver un niveau prudent et confortable;
5. Le non recours au financement monétaire.

A travers le budget 2013-2014, le Gouvernement se proposait de consolider les acquis et poursuivre les avancées sur ses objectifs prioritaires tels que:

1. promouvoir la croissance économique et la création d'emplois;
2. poursuivre et renforcer la politique d'accès à l'éducation gratuite pour tous;
3. combattre l'extrême pauvreté et réduire la vulnérabilité économique et environnementale affectant particulièrement les pauvres;
4. travailler à l'établissement et à la consolidation de l'Etat de droit;
5. poursuivre les objectifs de modernisation de la gouvernance économique en général et de la gestion des finances publiques en particulier;
6. promouvoir la protection de l'environnement et œuvrer au renforcement de la résilience du pays face aux catastrophes naturelles;
7. contribuer à la diversification économique par le développement d'une économie régionale et locale dynamique en investissant dans des pôles de développement géographique et sectoriel et en mettant en place les infrastructures de base.

1.1. LES OBJECTIFS ET PRIORITES DU BUDGET 2013-2014

Le projet de loi de finances 2013-2014 a été élaboré sur la base des priorités du Gouvernement qui ont porté entre autres sur ces objectifs spécifiques:

1. Un soutien actif et délibéré à la production nationale;
2. Un soutien efficace au secteur privé, avec une approche multidimensionnelle de l'amélioration de l'environnement des affaires;

3. Une innovation majeure portant sur la façon dont les commandes et les achats seront organisés pour faciliter les PME en aval, tout en améliorant en amont leurs conditions d'accès au crédit et la participation du secteur public à travers des partenariats public-privé (PPP);
4. Le maintien de la structure territoriale;
5. L'amélioration de l'accès à l'éducation;
6. Le renforcement de la primauté du droit et de la gouvernance publique;
7. La promotion d'une croissance économique équitable génératrice d'emplois à l'échelle territoriale.

II.

PRESENTATION DU BUDGET

La loi de Finances de l'exercice 2013-2014 a arrêté à 118.6 milliards de gourdes les crédits budgétaires destinés aux différentes institutions de l'Etat. L'enveloppe est en diminution de 12.9 milliards de gourdes par rapport à l'exercice 2012-2013 et en réduction de 2.5 milliards de gourdes comparée à l'exercice 2011-2012 (voir tableau 1 ci-après). La moyenne de l'enveloppe budgétaire au cours de la période comprise entre 2010-2013 étant de 119.6 milliards de gourdes, la baisse constatée en 2013-2014 est de 1 milliard de gourdes si la comparaison est faite par rapport à la moyenne des trois derniers exercices.

A la base de cette réduction allant de 9.8% à 1.9 % sur les deux dernières années, il faut mentionner la réduction de l'aide externe à la suite de l'achèvement de certains programmes, notamment le 10^{ème} FED arrivé à échéance en 2013 qui fournissait un appui budgétaire au gouvernement. Le Ministère de l'Economie et des Finances a réaménagé les deux derniers budgets 2012-2013 et 2013-2014 en se basant sur les dépenses effectivement réalisées et les promesses d'aide qui ne se sont pas matérialisées. Il a fallu éliminer certains projets et garder ceux qui ont un financement. De plus, les estimations de recettes fiscales paraissaient trop optimistes tenant compte de la conjoncture économique et des tendances des importations sur lesquelles reposent une grande partie des taxes.

Tableau II.1 Evolution des budgets pour exercices 2009/10- 2013/2014

Année	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
BUDGET TOTAL	88,247	106,277	121,001	131,543	118,681
POUVOIR EXECUTIF	84,826	101,947	115,829	126,283	112,603
MPCE	21,695	18,520	18,824	20,330	12,695
MEF	5,274	4,340	5,707	9,317	11,043
MARNDR	5,787	7,457	6,759	9,927	6,921
MTPTC	19,829	30,725	24,870	26,010	21,747
MCI	178	243	564	1,026	1,992
MDE	721	380	2,047	924	1,101
MT	195	174	222	356	1,614
SECTEUR POLITIQUE	11,121	11,481	14,042	14,211	17,431
MIST JUSTICE	6,873	6,700	6,935	7,576	9,388
MHAVE	53	118	76	92	80
MAE	1,225	1,422	1,899	1,977	2,073
PRESIDENCE	647	729	829	932	1,149
BPM	589	694	829	1,202	1,930
MICT	1,735	1,818	3,474	2,252	2,571
MDD				180	240
SECTEUR SOCIO CULTUREL	12,789	20,042	32,697	35,585	28,772
MENFP	7,392	11,168	19,381	19,334	16,244
MAST	469	554	649	1,977	3,200
MSPP	3,680	6,210	8,648	12,071	6,965
MCFDF	116	184	1,682	202	158
MJSAC	403	464	943	771	645
MINISTERE CULTES	91	102	96	109	125
MINISTERE CC	639	1,360	1,299	857	1,107
MC				265	328
AUTRES ADM	7,236	8,585	10,096	8,597	9,286
DETTE	1,562	2,180	4,290	3,238	3,878
POUVOIR LEGISLATIF	1,427	1,660	2,435	2,519	2,784
SENAT	670	711	996	1,059	1,059
CH. DEPUTES	757	949	1,439	1,460	1,725
POUVOIR JUDICIAIRE	549	686	759	785	990
ORGANISMES INDEP	1,444	1,983	1,978	1,956	2,303
Source Lois de finances MEF					

2.1. LES SECTEURS BENEFICIAIRES DE CREDITS

Trois grands secteurs reçoivent la plus grande part du budget national, lesquels se regroupent en institution ministérielle. Il s'agit des secteurs Economique, Politique et Socioculturel. Au secteur économique a été alloué 57.11 milliards de gourdes, 17.43 milliards au secteur politique et 28.7 milliards de gourdes représentent le montant attribué au secteur socioculturel. Le reste du budget soit 15.4 milliards de gourdes est réparti entre les deux autres pouvoir législatif et judiciaire et les institutions indépendantes.

L'analyse de la répartition des fonds à l'intérieur des secteurs montre des disparités d'une Institution à l'autre. A l'intérieur du Secteur économique, le Ministère de l'Economie et des Finances, ministère de tutelle des administrations fiscales et le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe qui élabore les projets, ont capté 4.5 milliards de gourdes des 7.1 milliards disponibles pour le fonctionnement du secteur, soit un montant de 63.33% des fonds. Les autres Ministères faisant partie du secteur économique tels: le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural, le Ministère du Commerce et l'Industrie, le Ministère du Tourisme ont obtenu 3.5 milliards de gourdes soit 36.67% du budget sectoriel.

Cette disparité est aussi remarquée à l'intérieur du secteur socioculturel où deux Ministères: le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère de la Santé Publique et de la Population ont reçu près de 85.28% du budget sectoriel, tandis que le Ministère des Affaires Sociales, celui de la Jeunesse et des Sports, de la Culture et de la Communication partagent le reliquat de 14.72%. Il faut également souligner que les Ministères de l'Education Nationale et de la Santé Publique et de la Population ont un poids considérable en termes de masse salariale. Dans ces deux Ministères se concentrent la majorité des employés du Secteur Public, car ils couvrent dans la réalité un plus grand champ dans deux domaines stratégiques pour le développement humain: l'éducation et la santé.

Il convient aussi de remarquer que l'évolution nominale des montants du budget, sur les cinq dernières années, traduit surtout l'inflation, le taux de change du dollar américain, à la hausse par rapport à la gourde haïtienne.

Dans l'ensemble, la répartition budgétaire a évolué au cours des quatre dernières années, reflétant de nouvelles priorités et de nouveaux objectifs. Il conviendra de vérifier, lors de l'étude d'efficacité, à quel point le budget et les allocations de crédits ont réellement atteint les résultats escomptés.

Tableau II.2. Evolution poids secteurs économique et social dans les budgets sur 5 ans

Année	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Budget	88,247	106,276	121,000	131,543	118,680
Sect Econ/Budget	60.83%	58.19%	48.75%	51.61%	48.12%
Sect Social/Budget	14.49%	18.86%	27.02%	27.05%	24.24%
Sect Social/Sect Eco	23.82%	32.41%	55.42%	52.42%	50.38%

Source Lois de finances MEF

Remarquons qu'un certain équilibre est dégagé de cette nouvelle distribution des Fonds publics, entre les secteurs, en 2013-2014. Le secteur économique qui traditionnellement occupe une plus grande place dans la répartition budgétaire, accusant une moyenne de 54% sur les cinq dernières années, semble avoir laissé un peu de place au social qui obtenait une moyenne quinquennale de 22% de crédits sur la même période. Par contre en 2013-2014, le poids du secteur économique était de 48% alors que celui du secteur social passait à 24%. Au total, l'économique a perdu 13 points par rapport à 2009-2010 où il dominait avec 61% du budget global. Le changement de paradigme devient plus évident en regardant l'évolution du ratio social/économique. En 2009-2010, ce ratio était de 23.82% mais il a graduellement évolué pour atteindre 50% en 2013, ce qui traduit un effort certain du gouvernement d'accorder plus d'attention au social.

2.2. LES INNOVATIONS DANS LA LOI DE FINANCES 2013-2014

Il convient de souligner certaines innovations observées dans le budget 2013-2014. Celui-ci reflète en effet:

1. Un document de planification budgétaire triennal en accord avec le PTI, et dans le cadre du PSDH.
2. Une annexe contenant les «50 mesures pour l'emploi et la croissance économique». Ces mesures font partie du budget et permettront de surveiller la performance des secteurs sur la base d'indicateurs clairement définis.

2.3. LE FINANCEMENT DU BUDGET GLOBAL

Les ressources du Gouvernement Central proviennent de plusieurs sources. Malgré sa minceur, la composante la plus sûre est d'origine interne et est collectée par les administrations fiscales. Des supports budgétaires provenant de l'aide publique au développement (APD) sont ajoutés aux ressources internes. Ils viennent en appui au budget sous forme de dons et de financement de projets. Ces supports ont pris une place prépondérante depuis l'atteinte du point d'achèvement du programme de réduction de la dette qui a permis l'élimination de près de 1.2 milliards de dollars de dette externe. En raison de la participation d'Haïti à ce programme, le pays n'est plus éligible aux prêts même à taux concessionnels⁹ des principaux organismes d'aide comme la BID, la Banque Mondiale, l'Union Européenne.

Depuis 2011, l'actuel gouvernement a collecté \$1.5 sur tous les transferts effectués par les expatriés vers Haïti en vue de financer les activités d'éducation ainsi qu'une taxe de 0.10 cents sur les appels téléphoniques en provenance de l'extérieur.

Ainsi, le financement du budget global repose sur trois sources principales de fonds. Les revenus internes générés par l'administration fiscale, les ressources d'emprunt du Fonds Pétro Caribe et celles de l'aide publique au développement (APD).

L'analyse du tableau 3 fait ressortir que les ressources du Trésor Public ont stagné durant les cinq dernières années. En 2014 elles n'ont dépassé que d'un milliard de gourdes le montant de l'exercice 2009-2010 en dépit des efforts de collecte interne et des nombreuses mesures prises pour accroître la base de taxation.

En effet, après le séisme du 12 janvier 2010, l'orientation donnée à la politique fiscale allait dans le sens de l'allègement, à la détaxation des biens destinés à la reconstruction et à la relance de la production, en vue de remplacer les biens détruits. Au cours de l'exercice 2010-2011, les revenus courants de l'Etat (Douane et DGI) ont augmenté de 23%, la croissance a été plus faible en 2012, et 2013, soit respectivement 7% et 10%. L'allègement donné en 2010-2011 a été bien vite corrigé par des mesures plus restrictives, comme le relèvement de certains tarifs à l'importation, particulièrement les produits agricoles, les abatements de volaille, les matériels de transport, comme les motocyclettes, l'élargissement des contributions frappant les revenus, tel le CAS et le FDU et la modification de l'impôt sur le revenu. L'objectif recherché en proposant ces mesures a été d'augmenter la pression fiscale pour la porter à 13.2%.

⁹ Le cas de Petro Caribe, un prêt bilatéral, ne tombe pas sous l'égide de cet accord.

Le budget de l'exercice 2013-2014 a prévu des rentrées de 50.9 milliards de gourdes réparties entre impôt direct (15 milliards de gourdes) et impôt indirect (34 milliards de gourdes). Dans les faits, la TCA, les droits de douane, les droits d'accise et les impôts déterminent les revenus. Ces quatre champs de taxation fournissent 47.1 milliards de gourdes sur les 50,9 milliards à collecter soit 93% des rentrées projetées.

En fait, les recettes de l'exercice 2013-2014 ont dû être revues à la baisse, comparées aux prévisions budgétaires des quatre derniers exercices. Les recettes internes ont été de 24% supérieures à la moyenne de 27 MDG sur cinq ans. Par rapport à 2012-2013, année au cours de laquelle, elles ont pu dépasser de 14.2% la moyenne quinquennale, la performance a été bien moindre. Quant aux recettes totales comprenant Douane et DGI, en 2013-2014, les données du MEF montrent qu'elles se chiffraient à 47.1 MDG, certes en dessous des prévisions de 50.1 MDG mais tout de même supérieures de 6% par rapport à 2012-2013.

2.3.1. Des mesures fiscales en vue du financement du budget

Pour atteindre les résultats escomptés, de nombreuses mesures fiscales ont été prises dont les plus importantes concernent les modifications de taxes et d'impôts.

Il est ajouté à l'article 29 du décret relatif à l'impôt sur le revenu le paragraphe suivant: *«un acompte de 10% sera appliqué sur tous contrats de loyer passés entre l'Etat avec les tiers et autres personnes morales avec des tiers¹⁰»*.

Le décret relatif à la taxe frontalière a été modifié comme suit: *«Tout étranger qui entre sur le territoire national est assujetti au versement d'une redevance représentant l'équivalent de 10 dollars américains»*.

Les droits d'accise sur les boissons alcoolisées sont fixés à 4% pour les produits de fabrication locale et 15% de la base taxable pour les produits importés.

Il est établi un droit de circulation pour tout véhicule étranger transportant des marchandises. Ce droit est fixé à 3.000 gourdes pour camions et 4.000 gourdes pour les trailers. Un droit représentant l'équivalent de 40 dollars américains est établi pour tous les containers arrivant par voie maritime et 5.000 gourdes pour les containers arrivant par voie terrestre.

¹⁰ Loi de Finances 2013-2014.

Il est institué un droit spécial de 1% en majoration du montant des impôts et taxes perçus par bordereaux de douane excepté les produits pétroliers, les produits alimentaires, les produits pharmaceutiques, les intrants agricoles, les papiers et les colis postaux.

Il importe de souligner par rapport à ces mesures qui ont été incluses dans le budget 2013-2014, que la Cour a déjà produit des réserves par rapport à la pratique consistant à insérer de nouvelles mesures fiscales dans les projets de loi de finances amendant ainsi d'autres lois en application. Cette pratique qui a été questionnée dans le cadre juridico-légal de ce rapport porte la Cour à rappeler une fois encore aux dirigeants et ordonnateurs la nécessité de respecter la loi.

III.

EXECUTION DU BUDGET

L'exécution du budget a été soumise à certaines contraintes liées à des ressources qui n'ont pas été totalement mobilisées tant du côté interne qu'externe. Comme cela est indiqué dans la précédente section, les recettes ont été en dessous des prévisions, alors que sur le plan externe, la baisse de l'APD a affecté négativement les disponibilités qui auraient dû contribuer au financement du projet d'investissement public.

En dépit du fait que les objectifs de revenus, fixés pour le Trésor Public, n'aient pas été atteints, ceux portant sur les dépenses courantes ont été poursuivis. Les salaires et traitements ont suivi une tendance à la hausse, reflétant un ajustement à l'inflation dans l'économie, l'application de la nouvelle grille salariale de l'Administration publique, des hausses programmées aux enseignants du MENFP et l'augmentation de l'effectif de 1667 policiers au niveau du secteur de la justice et de la sécurité publique (MJSP). La moyenne de la masse salariale qui était de 20 milliards de gourdes au cours des quatre derniers exercices, soit près de 42.7% des revenus courants moyens, est passée à 49.9% des ressources domestiques.

Les dépenses de fonctionnement ont suivi aussi une tendance haussière; les acquisitions de biens et services ont augmenté de 17% entre 2012-2013 et 2013-2014 variant de 11.4 milliards de gourdes à 13.4 milliards de gourdes. La moyenne des dépenses effectuées pour le fonctionnement de l'Administration Publique, au cours des quatre exercices antérieurs, est de 10.9 milliards de gourdes et l'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2013-2014 par rapport à la moyenne est de 23%.

L'autre poste de dépenses courantes concerne les intérêts à verser sur la dette publique tant interne qu'externe. Entre 2012-2013 et 2013-2014, les réserves faites pour payer intérêts et amortissements ont été respectivement de 3.87 et 2.87 MDG. Pour l'année 2012-2013 ces prévisions ont été respectées à 31% alors que l'année suivante, la performance était de près de 97% des montants prévus.

Les investissements publics ont fait les frais de la réduction budgétaire opérée en 2013-2014. Les dépenses de capital représentant la contrepartie du Trésor Public dans le financement du programme d'investissement ont été réduites de 30% passant de 18 milliards de gourdes en 2012-2013 à 12.6 MDG en 2013-2014. Quant aux investissements financés par l'aide externe ils ont atteint 51,4 MDG pour la même année budgétaire alors que les prévisions établies en 2012-2013 s'élevaient à 61.2 MDG soit une chute de 10 milliards de gourdes. Ces réductions ont été opérées dans le budget d'investissement pour qu'il soit plus en harmonie avec les réalisations, la moyenne des décaissements étant de 31 MDG par année.

3.1. L'ABSORPTION DES CREDITS FAITS AU PIP PAR LE TRESOR PUBLIC

D'entrée de jeu, on peut constater dans le tableau II.4 que le taux d'exécution a été de seulement 59.4%, soit des crédits de 9.8 MDG dépensés sur 16.4 MDG prévus. Les crédits faits au secteur économique par le Trésor Public n'ont été absorbés qu'à hauteur de 44.35%, ce qui représente à peu près le niveau d'exécution du MPCE. Mais la moyenne sectorielle sera fortement affectée par la performance du MTPTC qui a absorbé seulement 19.36% du total de 2.17 MDG qui lui a été affecté. Le taux le plus élevé a été celui du MARNDR qui a absorbé 69.2% de ses allocations.

Ce tableau présente donc une vue globale de l'exécution du budget pour l'exercice 2013-2014 en ce qui concerne les dépenses courantes qui devraient être couvertes à partir des ressources collectées et évidemment avec l'appui budgétaire. Le total des crédits comprend les deux volets fonctionnement et investissement, mais ce dernier couvre la contribution du Trésor Public au PIP. Le tableau reprend les allocations faites aux différents secteurs à des fins de comparaison.

Il ressort que globalement, les dépenses prévues par l'Etat, en ce qui concernait son fonctionnement, pour ses deux composantes salaires et activités courantes, étaient exécutées à un taux relativement élevé, et ceci pratiquement dans tous les secteurs. Par exemple, le poids des dépenses courantes, dans les allocations totales pour l'ensemble de l'exécutif, était de 70.99%.

Le secteur économique, dont le budget global est fortement influencé par les activités d'investissement, à un taux d'exécution beaucoup plus faible que celui du secteur politique où les crédits budgétaires sont principalement d'ordre de fonctionnement et dominés par les salaires des fonctionnaires. En comparant les deux, on en vient à 43% pour l'un et 91% pour l'autre. Mais en examinant ce qui se passe à l'intérieur de chaque secteur, on comprend mieux que le taux d'exécution du budget dépend en grande partie de la vocation du secteur.

En prenant pour exemple le MPCE, dont la vocation principale est de planifier et d'exécuter des projets d'investissement à travers le territoire national, on constate que le taux d'exécution de son budget était seulement de 14% tandis que ceux du MEF et du MCI étaient respectivement de 86.11% et de 85.33%.

On remarquera aussi que les secteurs socioculturels ont un très fort taux d'exécution pour les mêmes raisons; leurs crédits sont attribués principalement au budget de fonctionnement et particulièrement à celui des salaires. Le secteur social, par exemple, qui assure un taux d'absorption de 80%, est fortement influencé par le MENFP dont la masse salariale du personnel enseignant qui émerge au budget de l'Etat, représente 60% du total de ses crédits budgétaires. Il en est de même pour le MSPP avec une masse salariale qui représente 73.71% de ses allocations totales. Quant au MAST, ses dépenses courantes représentant 41% de ses allocations budgétaires, résultent du poids global de ses dépenses salariales, ses décaissements en termes d'investissement étant relativement faibles par rapport à ses crédits d'investissement.

L'analyse de l'absorption des crédits d'investissement va révéler un tout autre résultat et permettra aussi de comprendre le fonctionnement global de l'Etat central. En effet, les principaux crédits d'investissement ont été alloués au secteur exécutif en raison du fait que celui-ci est le principal responsable de conduire ces activités sur l'ensemble du territoire. En fait, deux secteurs vont recevoir l'essentiel de ces crédits: le secteur économique et le secteur socio culturel, la part du secteur politique demeurant résiduel.

En examinant les données du secteur socio culturel, dont l'enveloppe d'investissement atteignait 3 MDG, on constate une meilleure absorption de ces crédits, soit 78%. Et ceci a été, généralement, le fruit d'une répartition budgétaire relativement plus équilibrée dans les sous-secteurs, dont le plus petit montant s'élevait à 46 millions d'allocations, contre un décaissement de 53%.

Quant au secteur politique, dont la performance est fortement influencée par son fonctionnement, il a eu droit à 1.27 MDG d'investissement contre seulement 44% de décaissement. Le MJSP et la Primature avaient reçu le plus fort pourcentage de ce

budget, soit 57%, pour n'en absorber que 40%. Donc, par comparaison, on va retrouver une meilleure performance au niveau du secteur social, sur le plan de l'exécution du budget d'investissement.

Il faut remarquer par ailleurs que la rubrique, «Autres administrations», affiche le taux d'exécution le plus élevé avec 94%. Cette rubrique est en effet dominée par les Interventions Publiques avec 58% des allocations contre 42% pour la dette publique.

Les transferts et subventions ont augmenté de 10% de 2012-2013 à 2013-2014. Les prévisions retenues pour ce poste, ont sous estimées les besoins, en raison de leur imprévisibilité, car les réalisations dépassent souvent les prévisions budgétaires. Les subventions à l'EDH sont incluses dans cette rubrique.

3.2. COMPARAISON DE L'EXECUTION DES BUDGETS 2012-2013 / 2013-2014

Sur le plan global, les résultats pour les deux exercices sont pratiquement les mêmes, avec 88.88% pour l'un et 88.23% pour l'autre, en ce qui concerne l'exécution des budgets dans différents secteurs de l'Exécutif. C'est au niveau des sous-secteurs que l'on va retrouver des variations de taux importantes.

Soulignons que le secteur économique, fortement influencé par les investissements programmés, est celui qui va accuser le plus faible taux d'exécution en 2013-2014, avec 68%, ce qui est une baisse importante par rapport à 2012-2013 et qui va s'expliquer par le niveau d'exécution du MPCE qui a connu une chute importante par rapport à 2012-2013. Durant cet exercice, les dépenses effectuées dépassèrent les crédits programmés de 7%, alors qu'en 2013-2014 c'est le contraire qui s'est produit. Un peu plus de la moitié des fonds alloués furent dépensés.

Quant au MTPTC, le taux de 41.82% enregistré demeure faible certes, mais c'est en effet un progrès par rapport à l'exercice antérieur, où il n'avait pas pu faire mieux qu'un 35.5%. Ces écarts s'expliquent en effet par des aléas divers liés à l'exécution des travaux et aussi aux problèmes de décaissement des montants importants, assujettis aux contraintes du système de gestion de cash management qui sous-tend la gestion des ressources du Trésor Public.

Remarquons que le MARNDR a connu une amélioration dans l'absorption de ses crédits en passant de 66.24% à 81.45% d'un exercice à l'autre, même si ses allocations de ressources ont été révisées à la baisse.

Quant au secteur social, la haute performance enregistrée en 2012-2013 s'est poursuivie. Elle est passée de 86% à 96% en 2013-2014, ceci est dû principalement au fait que le Ministère de l'Education Nationale a absorbé plus de 98% de ses crédits par rapport à 90% l'année antérieure.

3.3. DU SOLDE BUDGETAIRE

Depuis l'exercice 2005-2006, les autorités fiscales se sont attelées à réduire les déficits budgétaires, ayant alimenté la dette du Trésor Public envers la Banque Centrale. Cet effort a entraîné, entre 2006 et 2010, des excédents budgétaires aux comptes du Trésor Public permettant de rembourser une partie de la dette envers la BRH. Le stock des créances de l'Etat, envers la Banque de la République d'Haïti, est passé de 21 milliards de gourdes en septembre 2006, à 4.6 milliards de gourdes, en septembre 2011, soit un remboursement de 16.4 milliards de gourdes. Cette tendance reflétait la volonté des dirigeants d'assainir les finances de l'Etat, d'équilibrer le budget et de rembourser les dettes. Certes, elle a été facilitée par l'afflux d'aide externe reçue, notamment la signature de Petro Caribe en 2007 et également par le programme de réduction et d'annulation de la dette externe.

Tableau II. 6 Solde budgétaire, en millions de gourdes

Exercices	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Revenus courants	38,893	41,971	46,534	48,669
Dépenses courantes	35,232	39,008	43,158	48,472
Solde courant	3,661	2,963	3,376	0,197
Ressources totales	79,536	91,804	93,067	92,017
Dépenses totales	77,352	92,492	101,889	100,893
Solde global	2,184	-688	-8,822	-8,876

Source: MEF

Cette tendance s'est inversée à partir de 2012. Les créances nettes de la Banque Centrale sur l'Etat, d'une tendance au remboursement reprend celle de l'accumulation de dettes. Le solde négatif s'est élevé à 688 millions de gourdes en septembre 2012 et a atteint jusqu'à 8.8 MDG en septembre 2014.

Pour équilibrer son budget, le Gouvernement Central fait appel, depuis la signature de l'accord pétrolier avec le Venezuela, aux fonds Petro Caribe dont le montant annuel se situe aux alentours de 235 millions de dollars américains. En plus de cette nouvelle source de financement, la grande innovation des deux derniers budgets votés en 2013 et 2014 réside dans l'émission d'obligations pour combler le gap budgétaire. Le financement, par voie de création monétaire, ne fait plus partie des instruments utilisés par le Gouvernement Central qui s'est engagé dans le programme financier, en application avec le Fonds Monétaire International.

3.4. LA PERFORMANCE BUDGETAIRE

A l'exception de l'exercice 2010-2011 où les rentrées budgétaires ont dépassé les prévisions, toutes les années subséquentes ont eu des écarts négatifs de 4 à 5 milliards de gourdes, soit 9 à 10% des prévisions de recettes.

S'il est vrai que la subvention de produits pétroliers a pesé lourdement sur le budget, car elle a entraîné un manque à gagner de plus de 6.8 milliards de gourdes par année, il demeure, par contre, que d'autres champs d'impôts n'ont pas été performants. Les droits de douane, perçus en 2013-2014, ont atteint 13.4 milliards de gourdes contre 14.2 milliards en 2012-2013, soit une réduction de 5.6%, malgré les moyens mis à la disposition des institutions, luttant contre la corruption et la contrebande. Les mesures qui ne sont pas appliquées au moment opportun et surtout la diminution des droits d'accises, 820 millions de gourdes de perception en 2013-2014, en raison de la subvention des prix des produits pétroliers à la pompe depuis mars 2011, semblent être les premiers justificatifs de la non performance fiscale.

Il faut reconnaître que la politique budgétaire doit inclure d'autres paramètres structurels, pouvant élargir la base taxable à l'interne à travers un renforcement de l'économie, par l'augmentation de sa capacité productive, sa formalisation et l'inclusion de la majorité des agents dans le champ fiscal, comme le plus sûr moyen de parvenir à terme à une autonomie financière.

Durant les quatre derniers exercices, de nombreuses modifications ont été apportées au tarif douanier et aux taxes internes, le plus souvent, dans le sens d'une hausse des taux, afin de capter des ressources additionnelles. Les données ont montré que des tarifs trop élevés et une multitude de taxes, nuisent à la bonne marche du système fiscal, en réduisant la base imposable, et en écartant du circuit officiel, de potentiels contribuables du système formel de collecte, causant une tendance à la baisse des recettes. Mais l'inconsistance, dans l'application de ces mesures, est le plus souvent la véritable cause

de la fuite des contribuables, préférant recourir aux mécanismes qui les protègent au détriment du Trésor Public.

Tableau II.7 Prévisions et réalisations des ressources et dépenses pour les exercices 2010-2011 à 2013-2014

Exercices	2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prevision	Réalisation	Prévision	Réalisation
Fonctionnement	34,009	35,232	39,451	39,008	41,378	43,158	48,917	48,472
Salaires	16,996	14,809	18,027	16,706	21,138	20,007	23,520	22,625
Biens & services	8,411	7,525	10,454	11,409	11,484	11,320	13,454	13,175
Subvention	7,429	11,626	9,576	9,534	7,539	10,120	10,500	10,898
Intérêts	1,173	1,272	1,394	1,359	1,217	1,711	1,443	1,775
Internes	1,138	1,119	1,165	1,130	1,140	1,304	1,020	1,200
Externes	35	153	229	229	77	407	423	575
Investissement	56,223	42,120	83,508	53,484	81,566	58,731	68,510	52,421
Trésor Public	12,501	17,642	16,007	19,252	18,011	32,870	16,630	29,209
Annulation dette	2,788			1,130	5,225	1,587	1,373	1,404
Emprunts(APC)	7,122	7,479	16,113	9,264	19,860	14,450	22,500	14,506
Autres	3,710				2,292	1,704	1,930	1,748
Aide externe	43,722	24,478	67,501	34,232	63,555	25,861	51,880	23,212
Dons	32,890	24,478	51,388	34,232	41,403	25,861	27,450	23,212
Total	90,232	77,352	122,959	92,492	122,944	101,889	117,427	100,893

Sources: Rapport annuel; TOFE, Lois des finances 2010-11 à 2013-14

3.5. LE FINANCEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE

Au cours de l'exercice 2013-2014, l'Etat haïtien a accumulé un déficit de 8.8 milliards de gourdes, une tendance observée depuis maintenant trois ans, après l'accumulation d'un surplus de 2.2 milliards de gourdes en 2010-2011. Il faut dire que cette année exceptionnelle avait été marquée, par une certaine affluence de l'aide externe, en raison du séisme de l'année antérieure ayant porté les bailleurs à se manifester financièrement et grâce à la limitation des dépenses de fonctionnement n'excédant pas 33% du budget total. Mais à partir de 2011-2012, réapparut le déficit qu'allait expérimenter le financement interne dès 2013, face à la baisse de l'appui budgétaire.

Tableau II.8 Financement Solde Budgétaire, en millions de gourdes

Exercices	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Surplus/Déficit de Ressources	2,184	-688	-8,822	-8,876
Financement				
Externe	3,048	-127	-135	-737
Prêts	3,125			
Amortissements	-77	-127	-135	-737
Interne			8,957	9,616
BRH			3,001	5,744
Banques commerciales			2,875	3,875
Autres		0,815	3,081	

Sources : Trésor PublicC, BRH & CSCCA

Les déficits du Trésor Public (après dons et emprunts) ont été financés par le système bancaire sous forme de crédit au Gouvernement Central et sous forme d'acquisition de titres ou obligations du Trésor.

Ces déficits ont atteint 8.82 et 8.87 milliards de gourdes respectivement, au cours des exercices 2012-2013 et 2013-2014, contre 688 millions de gourdes en 2011-2012. Pour combler le gap formé durant les trois derniers exercices, le Trésor Public a sollicité des avances de la Banque Centrale dont le stock de créances au Gouvernement Central s'élève à 16.1 milliards de gourdes au 30 septembre 2014.

Le Trésor Public a également eu recours aux banques commerciales, pour ses besoins de trésorerie, en émettant des titres ou billets de trésorerie, remboursables à très court terme. Au 30 septembre 2014, les créances des banques commerciales ou placements faits dans les bons du trésor, totalisaient 3.875 milliards de gourdes.

Toutefois, les créances du système bancaire ne tiennent pas compte des crédits consentis ou arriérés dus aux firmes, effectuant des travaux d'infrastructures, pour le compte de l'Etat, qui représentent 5.7 milliards de gourdes. Afin d'épurer ces arriérés, le Ministère de l'Economie et des Finances a émis, au mois de septembre 2014, des obligations remboursables, au taux de 7% l'an sur une période allant de un à soixante mois, à

compter de leur émission. Ces obligations ont été acquises, à raison de 2.8 milliards par la Banque de la République d'Haïti et par les banques commerciales.

3.6. LA DETTE DE LA REPUBLIQUE D'HAÏTI

La dette d'Haïti est composée de deux volets: la dette externe et la dette interne qui forment un stock et est aujourd'hui estimée à 88.1 milliard de gourdes.

3.6.1. La dette externe

La dette externe se résume pratiquement aux fonds de Pétro Caribe, depuis le point d'achèvement du programme de réduction et d'annulation de dette. Ce programme fournit à Haïti, rappelons-le, 14.000 barils de produits pétroliers par jour et la facture est divisée en deux parties, une portion cash et une portion convertie en prêt concessionnel, avec une période de grâce de deux ans¹¹. La maturité du prêt dépend du prix international du pétrole brut, au-dessus de 40 dollars le baril, 30 à 40% de la valeur des produits pétroliers, fournis par le Venezuela, sont convertis en un prêt à maturité de 23 ans au taux d'intérêts de 1%. Au-dessous de 40 dollars la maturité du prêt est de 15 ans au taux de 2%.

En fait, l'encours de la dette publique externe, envers la République Bolivarienne du Venezuela, au 30 septembre 2014, s'est élevé à 1.578 milliards de dollars américains selon les statistiques de la Banque Centrale. Il correspond au montant des dépôts effectués par les compagnies pétrolières sur le compte de Petro Caribe, de septembre 2008 à septembre 2014. Durant cette période, le Bureau de Monétisation, institution en charge des programmes d'aide au développement, a transféré au Trésor Public 1.396 milliards de dollars. Il a exécuté une dizaine de résolutions venant du Secteur public et a financé 275 projets.

3.6.2. La dette interne

La dette interne de l'Etat Haïtien est généralement constituée de créances du Gouvernement Central envers la Banque de la République d'Haïti qui joue le rôle de Caissier de l'Etat. Depuis l'exercice 2009-2010, le Trésor Public a initié un programme d'émission de titres, qui a débuté avec des billets de trésorerie à très court terme (3 mois) puis s'est élargi à des instruments de moyen et long termes. Toutefois, le marché des obligations est récent et limité en raison de sa taille, de ses acteurs et surtout de l'absence de marché secondaire où les titres pouvaient être négociés et échangés.

¹¹ Ce point sera amplement détaillé dans le chapitre 1 de la troisième partie du rapport.

Au 30 septembre 2014, les avances consenties par la Banque Centrale au Trésor Public, s'élevaient à 16.1 milliards de gourdes soit des créances brutes de 49.2 milliards de gourdes moins des dépôts de 33.1 milliards de gourdes. Ces avances font souvent l'objet de consolidation, en fin d'exercice, pour devenir une dette. La dernière consolidation remonte au 30 septembre 2012.

Concernant les dettes envers les autres institutions financières, elles se présentent sous forme de crédit à l'Etat. Depuis les deux derniers exercices fiscaux, les Banques Commerciales, d'Epargne et de Logement détiennent des titres du gouvernement. Le stock de titres émis par le Trésor Public et détenu par le secteur bancaire totalise 3.875 milliards de gourdes au 30 septembre 2014 contre 2.875 milliards de gourdes en septembre 2013.

Le service de la dette interne (intérêts et amortissements) est assuré par le Trésor Public, il représentait au cours des deux derniers exercices de 2012-2013 et 2013-2014, 1.8 milliard de gourdes.

3.7. LE BUDGET DANS LA FORMATION DU CAPITAL EN DEFINITIF

Les dépenses d'investissements représentent, en moyenne, 56.% des dépenses du gouvernement central entre 2010 et 2013. Malgré la baisse de l'enveloppe budgétaire en 2013-2014, ces dépenses ont été maintenues à un niveau, égal à la moyenne des cinq dernières années, qui est de 59% des prévisions, contre 58% en 2013-2014, qui n'est pas trop loin de ce qui est enregistré au cours de la même période.

Ce ratio est à rapprocher d'un autre indicateur très significatif, le capital output ratio qui est le rapport entre les investissements bruts dans l'économie et la production intérieure brute. Le ratio investissement brut sur le PIB se chiffrait, entre 28 et 30% durant les exercices 2010-2011 à 2012-2013, il est de 27% en 2013-2014. La part du secteur public dans ce ratio est de 13.2%, soit près de la moitié de la formation du capital brut, point qui sera élaboré davantage dans le chapitre 5.

Tableau II.8 Formation du Capital brut				
Exercices	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Investissement brut	27.9	29.5	30	27.2
investissement public	13.9	16.3	16.1	13.2
Epargne Nationale Brute	23.5	23.9	23.3	21.5
Epargne du gouvernement	2.4	1.2	1.9	1.3

Sources BRH, MEF

Pour financer les dépenses d'investissement, le Gouvernement Central a dû puiser, non seulement dans l'épargne nationale mais a aussi fait appel à l'épargne extérieure. L'épargne du Gouvernement, comme il ressort dans le tableau 7, est extrêmement faible; elle varie entre 2.4 et 1.3 %. En d'autres termes, le Secteur Public contribue très peu à la formation de l'épargne nécessaire au développement ou à l'expansion des activités économiques, d'où la nécessité d'élargir la base imposable, de capter davantage de ressources, de dépenser efficacement, afin de couvrir les dépenses et de gérer l'épargne, c'est-à-dire de dégager un excédent courant plus substantiel, pouvant supporter les investissements publics, nécessaires à la poursuite des différents objectifs stratégiques et opérationnels de l'Etat.

Il convient de rappeler que le poids des Interventions Publiques, non budgétisées, se révèle très lourd dans les dépenses publiques. Sous cette rubrique budgétaire, un total de 10.8 milliards de gourdes est enregistré en 2013-2014, contre 11.6 milliards en 2010-2011 et 10 milliards de gourdes, les années suivantes. Un niveau de dépenses que le Trésor Public n'arrive pas à infléchir, constituant une préoccupation pour la bonne gestion des finances publiques.

Malgré la nécessité reconnue d'intervenir en support à la compagnie électrique nationale, l'effort devrait se concentrer sur la recherche d'efficacité, en renforçant sa capacité de production et de recouvrement des recettes nécessaires à son fonctionnement.

En effet, environ la moitié des dépenses d'interventions publiques est allouée à l'EDH, soit 2.5 milliards de gourdes par année; l'autre moitié finance toutes sortes de petits projets allant des fonds de pension aux activités festives non budgétisées qui ne peuvent au bout

du compte que gruger l'épargne nationale qui n'arrive pas à recevoir une contribution viable du côté de l'Etat, faute par celui-ci de diriger ses ressources vers des dépenses efficaces et viables.

Tableau II.8.1 Synthèse des opérations financières de l'Etat

Exercices	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Resources totales	79,536	91,804	93,067	92,017
Revenus courants	38,893	41,971	46,534	48,669
Douanes	13,672	13,721	14,290	13,401
DGI	24,460	28,076	29,242	33,380
Autres	0,761	0,174	3,002	1,888
FNE	0	-1,350	1,954	1,562
Dons	27,427	34,804	29,380	27,415
Support Budgétaire	3,492	1,123	3,791	5,000
Projets	23,935	33,681	25,589	22,414
Petro Caribe	13,216	15,029	17,153	15,933
Dépenses totales	77,352	92,492	101,889	100,893
Dépenses courantes	35,232	39,008	43,158	48,472
Salaires	14,809	16,706	20,007	22,625
Fonctionnement	7,525	11,409	11,320	13,175
Subventions	11,626	9,534	10,120	10,898
Intérêts	1,272	1,359	1,711	1,774
Internes	1,119	1,130	1,304	1,200
Externes	0,153	0,229	0,407	0,575
Investissements	42,120	53,484	58,731	52,421
Trésor Public	17,642	19,252	32,870	29,209
Dont : Petro Caribe	7,479	9,264	14,450	14,506
Annulation	0	1,130	1,587	1,404
FER et FNE	0	0	1,704	1,748
Aide externe	24,478	34,232	25,861	23,212

Sources : MEF, BMPAD, BRH

CHAPITRE II: LES RESULTATS MACRO-ECONOMIQUES DE L'EXECUTION DU BUDGET 2013-2014

Ce chapitre présente les grands résultats macro économiques de l'exécution du budget 2013-2014, selon une dynamique comparative qui permet de comprendre les grandes tendances de l'économie nationale sur les cinq dernières années.

I.

PREVISIONS ET EVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES DE 2010 A 2014

L'analyse des projections et résultats de 2013-2014 ouvre la voie à une compréhension de la performance de la première année du premier PTI. Dans ce cadre-là, un certain nombre d'objectifs macro-économiques a été fixé, tant au niveau de l'offre que de la demande, devant permettre de déboucher sur la croissance du PIB. Pour les besoins de l'évaluation, le tableau 9 fait un rappel de ces objectifs et de leurs impacts macro-économiques.

Si au niveau de l'offre, des objectifs détaillés dans le plan triennal ont été synthétisés en un seul indicateur, celui du PIB moyen annuel fixé à 6% sur la période triennale, les résultats pour les secteurs réel et monétaire seront mesurés sur une base annuelle et laissés aux projections des autres budgets à venir dans le cadre du PTI. En ce qui concerne la demande, elle se limite seulement à des projections sur les variations souhaitées au niveau des investissements et des exportations qui devraient atteindre 15% et 12.5% du PIB respectivement.

Les objectifs de 2013-2014 ont été bien plus précis tant sur le plan de l'offre que de la demande. L'agriculture, par exemple, un aspect fondamental de l'offre globale, dans l'économie haïtienne, devait atteindre une croissance de 2.1% sur l'exercice tandis que les activités industrielles, secteur dont la productivité est bien plus élevée, visaient les 9%, juste après la construction qui ambitionnait les 9.5% de croissance pour l'exercice. En fait, sur ces deux derniers secteurs reposait la croissance annuelle du PIB pour leur supposée haute productivité, car l'agriculture où environ 67% de la force de travail sont mobilisés ne parvient pas à dépasser 25% du PIB en raison de sa très faible productivité.

Tableau II.9 : Prévisions de performance et les résultats 2013-2014

Activité	2014-2016	2013-2014	Résultats
Offre			
Croissance économique	6%	4.50%	2.80%
Agriculture en % PIB		2.10%	1.43%
Industrie en % PIB		8.90%	2.20%
Commerce		3.50%	4.46%
Construction		9.50%	7.90%
Transferts		5%	2.50%
Importation en % PIB	5%		
Demande			
Investissement Trésor Public (MDG)		14	7.4
investissement public, % PIB	15%	17%	
Inv pub sur PIB			
Investissement privé		13%	1%
Exportation en % PIB	12.53%	17.60%	1.91%
Consommation			5.32%
Fiscalité et Financement			
Recettes totales (MDG)		50.9	47.1
Dépenses courantes (MDG)		46.24	45.1
Masse Salariale		29.1	22.625
Financement Petro Caribe (MDG)	21	22.9	13.8
Ressources externes en % PIB	2%		
Pressions Fiscales	14.60%	13.20%	12%
Bons du Trésor long terme (MDG)	6.5	7.9	11.5
Inflation	6%	5%	6.20%
Sources : MEF, IHIS, Loi de Finance			

Les résultats macro-économiques de l'exercice ont été pour le moins très modestes et bien en dessous des prévisions. A l'exception des activités commerciales qui ont dépassé d'environ 1% les prévisions de 3.5% faites pour l'exercice et la construction qui reste à 83% des objectifs, les autres indicateurs de l'offre ont tous avoisiné les 50% des prévisions. L'agriculture, par exemple, a cru d'un très modeste 1.43%, soit 68% des prévisions alors que les activités industrielles ont été la plus grande déception avec 24.7%

des prévisions de 8.5% du PIB de 2013-2014. Ces performances expliquent que le PIB n'ait que de 2.8%, selon les premières estimations de l'IHSI, soit 62.2% des prévisions.

II.

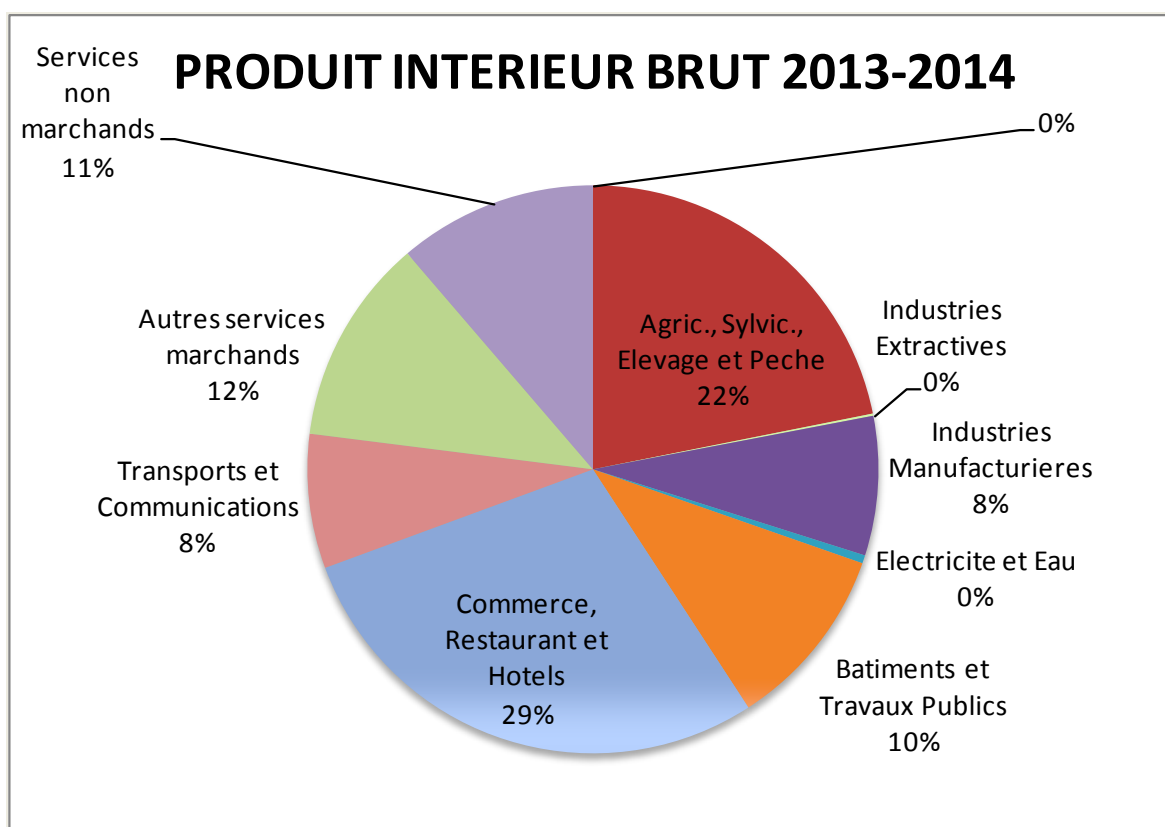
LES STRUCTURES PRODUCTIVES DE L'OFFRE EN REGARD DES EFFETS DU BUDGET 2013-2014

En fait, au cours des dernières années, l'économie haïtienne a connu une croissance moyenne de 3.85%. Comme le montre le tableau 10, le PIB réel a évolué en dents de scie avec un taux de croissance passant de 5.5% en 2011, baissant d'environ la moitié l'année suivante et s'améliorant en 2013 atteignant 4.3% pour reprendre le même rythme d'avant avec 2.8% en 2014, comme cela est mis en évidence dans le tableau 2 suivant.

Cette décélération de l'économie haïtienne en 2014, par rapport à l'année précédente, est imputable au déclin du secteur agricole et à plusieurs goulots d'étranglement, liés à la gouvernance politique qui influence négativement le climat des affaires, ce qui n'a pas aidé à soutenir la croissance accélérée fixée dans le cadre du PTI et à contribuer au renforcement de la position extérieure du pays. Ainsi, le rythme de la reconstruction et du redressement économique a été ralenti par le manque de moyens, la persistance des crises sociopolitiques et un climat peu propice aux affaires. Le graphique montre la performance des différents secteurs constituant la base de la production nationale.

L'agriculture et les services, occupant 49.6% du PIB national, déterminent à court terme la performance globale de l'économie haïtienne. Avec un poids de 21% du PIB, la quasi-stagnation du secteur agricole en 2013-2014 ne pouvait supporter les objectifs de croissance fixés, malgré la relative bonne performance du secteur tertiaire avec 4.22% de croissance pour l'année. Les secteurs des industries manufacturières et du bâtiment et travaux publics sont certes restés dans la ligne de croissance, l'une étant très loin des prévisions et l'autre ayant répondu moyennement aux attentes avec respectivement 2.21% et 7.5% de croissance.

Graphique 1. La base de la croissance de l'économie haïtienne



Il est possible d'attribuer cette contre-performance macro-économique du premier exercice du PTI aux projets agricoles et industriels en cours d'exécution en 2014 qui ne sont pas arrivés à maturité. En effet, le secteur agricole a connu un déclin, notamment au niveau des cultures céréalières et vivrières. Il en est résulté une baisse de 1.5% de sa valeur ajoutée à prix constant. Mais étant habitué aux résultats aléatoires de ce secteur compte tenu de ses caractéristiques, son faible degré de capitalisation et sa haute vulnérabilité, il faut plutôt attribuer la modeste croissance du PIB en 2014 principalement à la contre performance du secteur bâtiment et travaux publics (BTP) dont les opérateurs n'ont pas induit l'impact attendu. Le volume de capitaux investis dans ce secteur pouvait en lui-même suffire et être moteur de la croissance, si les goulots d'étranglement ne s'étaient érigés en obstacles, limitant les effets multiplicateurs qu'on était en droit d'espérer. En affichant une croissance de 7.9% et 2.21%, les secteurs du BTP et de l'industrie manufacturière, dans leur état actuel, n'occupent que 11.45% de l'ensemble de l'économie nationale; ces derniers prendront du temps pour devenir ce moteur.

Ces quatre secteurs, occupant 60% du PIB national, sont les vecteurs sur lesquels il convient d'agir, pour augmenter la compétitivité et la productivité du travail et du capital, dans l'espoir de prendre la route vers la destination 2030. A ce propos, il importe de

rappeler que la recherche de la productivité, à travers la compétitivité, renvoie à une reconstitution des structures productives qui, soutenue par une politique volontariste, propulse la croissance des secteurs Services et Industries, dans le rôle qu'ils sont condamnés à jouer dans le développement économique. Ainsi serait créé de l'espace pour libérer le secteur agricole, aujourd'hui étouffé par les 67% de la force de travail engagés dans la production de 21% de la production nationale. Rappelons, par ailleurs, qu'aucune économie moderne n'a connu le développement, avec un secteur agricole occupant une part élevée dans sa production intérieure brute, encore moins une économie ayant les présentes caractéristiques.

L'incapacité de l'économie haïtienne à croître à un rythme accéléré, comme prévu dans le PSDH, montre clairement qu'elle fait face à des goulots d'étranglement qui ont besoin d'être sautés pour avancer, même à petits pas, vers 2030.

Comme il vient d'être démontré dans le chapitre précédent, le Gouvernement finance son programme d'investissements en faisant appel à plusieurs sources en 2012-2013 et 2013-2014. Mais ces financements suffiront-ils pour supporter la croissance sans des mesures de refondation structurelle de l'économie?

2.1. LA POLITIQUE PETROLIERE DE L'ETAT

Il importe de souligner que la question du pétrole fait l'objet, depuis plus de vingt ans, de beaucoup de débats en Haïti, en raison de son importance dans tout le système économique du pays. Petite économie ouverte, obligée d'embrasser contre elle-même, la modernité qu'elle a du mal à maîtriser, le pétrole joue un rôle dans toutes les activités économiques en Haïti et l'évolution du prix du produit a des incidences majeures sur tous les aspects de la vie nationale:

- a) Cette politique a des impacts inflationnistes sur le comportement général des prix, car le pétrole est en fait un intrant dans pratiquement toutes les activités de production du pays, qu'il s'agisse de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et de la production d'électricité.
- b) Elle affecte les revenus du Trésor Public qui collecte des droits d'accise et autres taxes et redevances sur le pétrole.
- c) Elle affecte dans un sens ou un autre la balance commerciale car le pétrole est le plus important article du panier des importations.
- d) Elle affecte positivement ou négativement la balance des paiements du pays.

Les incidences de la variation des prix du pétrole sont d'une telle importance que l'Etat a dû, en 2005, prendre un décret pour réguler l'ajustement des prix à la pompe, indexant celui-ci aux mouvements enregistrés sur le marché international et qui sont transmis sur la facture pétrolière du pays. D'après ce décret, toute variation de plus ou moins 5% enregistrée sur le marché international se traduira par un ajustement de plus ou moins 5% sur le prix du gallon d'essence vendu à la pompe.

Ce décret était en effet une réponse à l'inconsistance des ajustements qui ne suivaient pas nécessairement la tendance des prix au niveau du marché international. Il était aussi une réponse aux crises sociales qui avaient tendance à se produire, à chaque fois que l'Etat ajustait les prix et que les transporteurs exigeaient une hausse du coût du transport en commun, pour couvrir la hausse des prix à la pompe.

Mais en fait, le décret n'a pas été appliqué de manière consistante et, souvent, la tendance haussière persistante se traduisait par des décisions de subventionner les prix comme ce fut le cas durant les années 2008-2013.

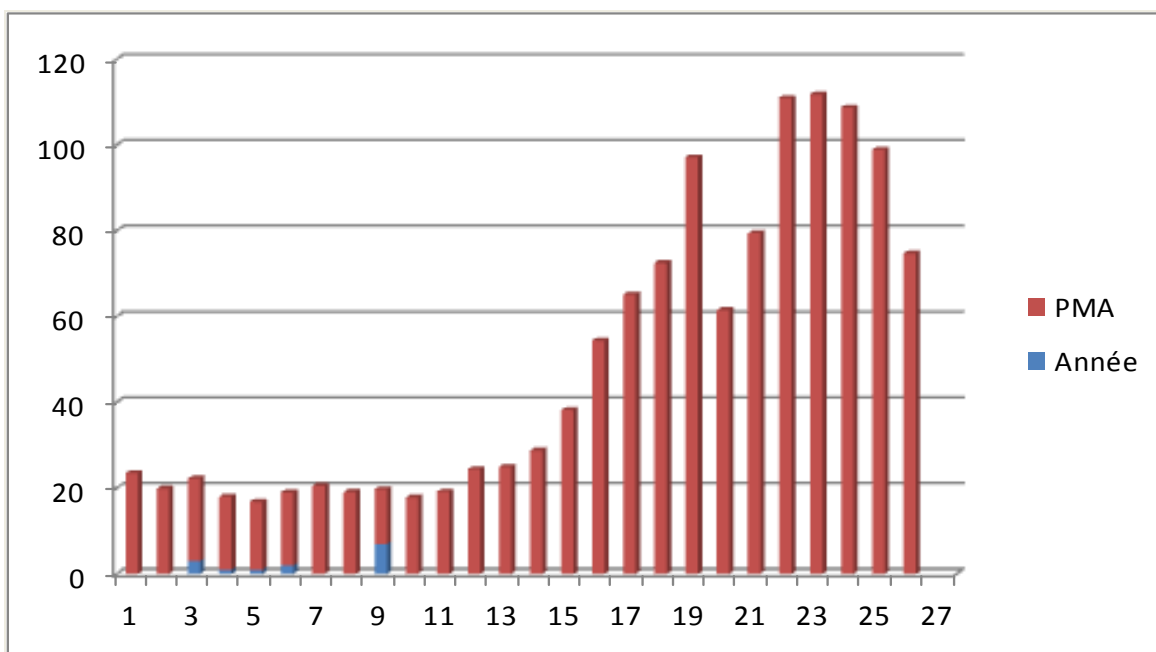
Tableau II.11. Prix moyens annuels et politique pétrolière de l'Etat				
Moyenne annuelle, USD	1990-2000	2000-2010	2010-2014	total
Moins de 20	8			8
20-25	5	3		8
Plus de 30		1		1
Plus de 50		1		1
60-75		2		2
75-100			2	2
100 et plus			3	3
Total	13	7	5	25
		: Crise et grève		: Subvention de l'essence

Le tableau ci-dessus montre que depuis les années 2000, les prix ont affiché une tendance à la hausse sur le marché international, où le prix moyen annuel du baril de pétrole est resté, fermement, au-dessus de 20 dollars américains. Il faut remonter à la décennie 1990, pour trouver des prix moyens annuels en dessous de 20 dollars. En fait, cela a été le cas pendant huit ans et le marché haïtien jouissait d'une certaine stabilité dans tous les sens. Au cours de la décennie 2000, une autre tendance des prix du pétrole allait marquer la vie économique, avec certainement des implications socio politiques.

Dans le tableau ci-dessus, les espaces marqués en rouge indiquent que durant cette décennie, des crises socio politiques ont découlé des fortes variations des prix sur les marchés local et international, où les prix moyens annuels dépassaient 60 dollars le baril. Ces crises ont porté l'Etat à prendre des décisions de subventionner (Espaces marqués en vert) le baril de pétrole au cours de l'année 2008 et à partir de 2011, quand les prix ont dépassé la moyenne de 100 dollars; la décision de subventionner était devenue la norme jusqu'en 2014. Le manque à gagner pour le Trésor Public, suite aux subventions des prix, est compensé par le maintien de la mise en veilleuse du décret-loi de 2005. C'est donc toujours un dilemme pour l'Etat, une situation relativement complexe qui fait souvent l'objet d'un très difficile arbitrage: baisser les prix à la pompe d'une part et ne pas collecter des ressources d'autre part.

Les récents apaisements enregistrés sur le marché international pourraient indiquer un revirement de tendance favorable au marché haïtien et à l'économie haïtienne. Depuis septembre 2014, en effet, les prix ont chuté considérablement et même rapidement pour afficher 48 dollars le baril au mois de janvier 2015.

Graphique 2: Evolution des prix moyens annuels du Pétrole



C'est peut être l'occasion pour l'Etat haïtien de mettre en application, une fois pour toute, le décret de 2005 par lequel les prix à la pompe doivent suivre les mouvements enregistrés sur le marché international. L'erreur à ne pas commettre est de baser une politique fiscale sur des aléas qui échappent à tout contrôle et faire en sorte que les revenus de l'Etat en dépendent. Il est probablement impossible de savoir si la tendance

affichée, au cours de ces derniers mois, ne va pas ramener le marché international au niveau des prix des années 1990, soit à moins de 20 dollars le baril. Et si c'était le cas, les anticipations de revenus pour l'Etat, dérivées de la TCA, en seraient très affectées.

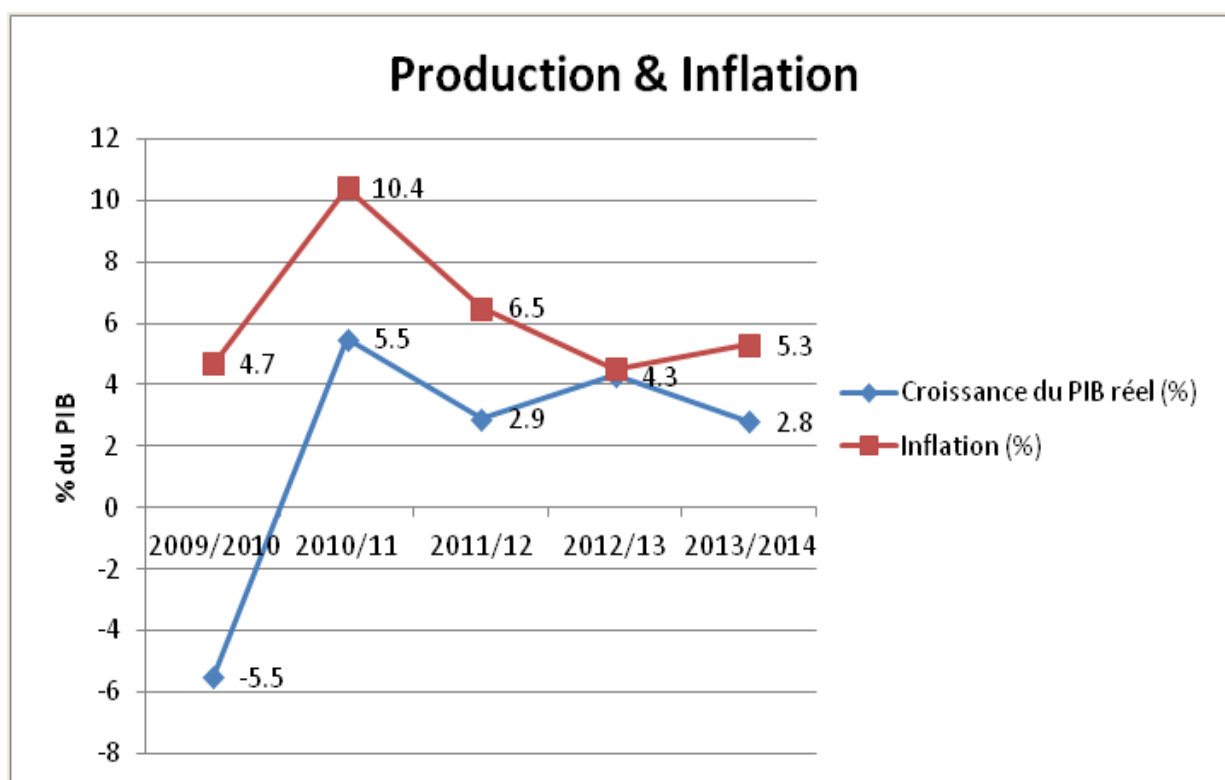
La politique fiscale de l'Etat ne devrait pas se baser sur les revenus des importations mais de préférence sur la structuration et le renforcement de l'économie nationale. C'est de là que devrait provenir le développement de l'économie nationale qui se baserait sur des assises solides et durables.

2.2. LE PIB ET L'INFLATION EN 2013-2014

La modeste croissance du PIB obtenue en 2014 s'accompagne d'un autre résultat macro-économique encourageant que poursuivait le gouvernement et qui porte sur la maîtrise de l'inflation. Cette variable mesurant l'impact du monétaire sur le réel a affiché un taux estimé à 5.3% en glissement annuel, comme le montre le graphique 2 ci-dessous. Si ce résultat doit être apprécié à sa juste valeur et reflète la politique monétaire de la Banque Centrale de la République d'Haïti, qui pour l'exercice, a pris un ensemble de mesures de resserrement et de contrôle des liquidités et de l'offre monétaire sur le marché, il faut toutefois regarder l'environnement global dans lequel ces résultats ont été obtenus.

En effet, l'environnement international est marqué par une tendance générale à la baisse des prix, en raison principalement du renversement des prix du baril de pétrole, enregistré sur le marché international. Cette situation qui est favorable aux pays importateurs nets de pétrole, dont le poids est élevé dans leur panier d'importation, présente un important avantage en matière de contrôle du niveau général des prix. C'est le cas de parler d'une déflation importée que la Banque Centrale a su amplement, mettre à contribution, pour maintenir l'inflation au niveau de 5.3% au cours de l'exercice. La facture pétrolière étant le poste le plus important du panier, la stabilité à la pompe du prix du carburant, un produit transversalement utilisé, est devenue un véritable régisseur, laissant seulement le taux de change à contrôler pour éviter les dérapages au niveau de l'indice des prix à la consommation.

Graphique 3. Evolution de l'inflation et du PIB



III.

LA DEMANDE ET LA PERFORMANCE BUDGETAIRE

L'analyse produite dans la section précédente a porté principalement sur l'offre et a mis en relief les effets des dépenses budgétaires sur le PIB. La demande est en effet composée de trois volets: la consommation, l'exportation, et l'investissement. C'est plutôt ces deux dernières variables qui sont susceptibles d'un certain contrôle et peuvent faire l'objet d'une politique de croissance, la première pouvant être considérée comme étant en dehors du contrôle des décideurs de politiques publiques.

D'abord, par rapport au budget 2013-2014, les investissements publics qui sont les paramètres les plus maîtrisables par les planificateurs, ont fait montre d'une contre-performance remarquable, en affichant seulement 26.5% des objectifs fixés pour l'exercice, alors que les investissements privés, ayant pour principal indicateur l'investissement direct étranger (IDE), n'ont crû que d'un négligeable 1.1% du PIB contre un objectif également négligeable de 1.7% anticipé. Sur le plan global, les investissements n'ont cru que de 2% en terme réel selon les chiffres de l'IHSI. Quant à la consommation

pour laquelle aucune prévision n'a été faite, faute d'un indice de consommation nationale qui aurait pu mesurer le niveau de la demande, base de l'animation économique, elle a crû de 2.34% en termes réels d'une année à l'autre. Rappelons que l'essence de la consommation étant fondée sur les importations des biens qui représentent 58.9% de l'offre globale, ces deux activités, l'une à l'image de l'autre, ont eu des performances similaires et se rapprochant naturellement avec 2.64% pour l'une et 2.33% pour l'autre de 2012-2013 à 2013-2014.

Remarquons que les importations ne tirent pas la croissance du PIB, il en est de même pour la consommation dans la structure économique haïtienne. En fait, un examen approfondi du tableau de l'offre et de la demande laisse ressortir l'étroite corrélation entre les importations et la consommation, ce qui signifie que la demande effective sert à alimenter les industries des pays exportateurs vers Haïti.

En fait, la croissance de la consommation qui est en corrélation avec celle de la population atteste de la pertinence de cette constatation, comme le montre le graphique 3 qui est une lecture du tableau 7. En effet, l'analyse des données économiques du tableau de l'offre et de la demande de l'IHSI donne un peu plus de lumière, s'il en était besoin, sur les véritables facteurs de croissance du PIB: les investissements et les exportations, du côté de la demande. Dans le tableau 7, l'évolution de ces deux facteurs a été très faible ou quasi négligeable durant les cinq dernières années.

Graphique 4: Consommation et importation en Haïti

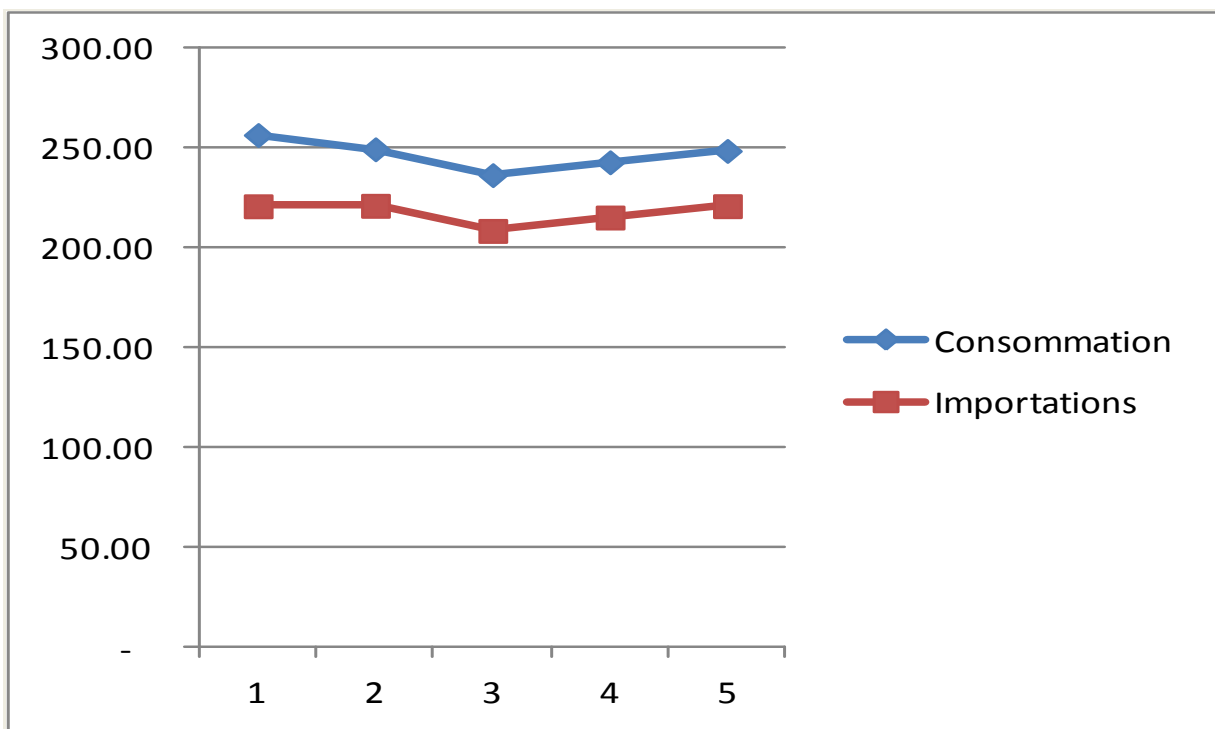


Tableau II.12 Structure de l'offre et de la demande globale

<i>En MDG courantes</i>					
PIB	60.70%	62.90%	65.29%	65.39%	65.31%
Importations	39.30%	37.10%	34.71%	34.61%	34.69%
Offre Globale	439,801	481,459	502,461	557,426	595,329
Consommation	75.27%	71.50%	69.67%	68.40%	67.46%
Investissement	15.42%	17.52%	19.29%	19.66%	20.36%
Exportation	9.31%	10.98%	11.04%	11.94%	12.18%
Demande	439,801	481,459	502,461	557,426	595,329
<i>En MDG constantes</i>					
PIB	37.50%	38.74%	40.82%	41.07%	41.09%
Importations	62.50%	61.26%	59.18%	58.93%	58.91%
Offre Globale	35,387	36,143	35,290	36,572	37,554
Consommation	72.59%	69.09%	67.09%	66.50%	66.28%
Investissement	13.16%	14.12%	15.35%	15.71%	15.62%
Exportations	14.25%	16.79%	17.56%	17.79%	18.11%
Demande Globale	35,387	36,143	35,290	36,572	37,554

Source: IHSI 2014

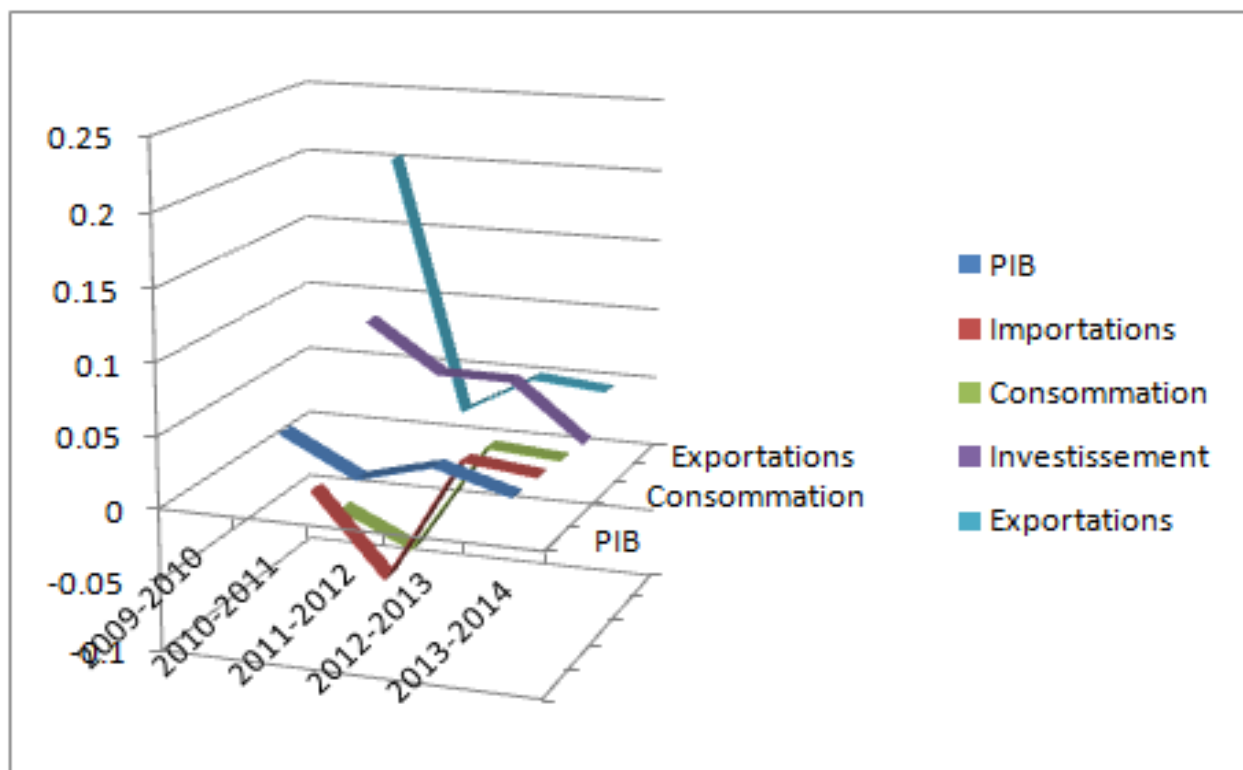
Pour l'un, la tendance à la baisse a dominé les cinq dernières années avec une très faible performance passant de 6% en 2012-2013 à 2% en 2013-2014. Quant à l'autre, qui a maintenu sa performance de l'année antérieure, elle demeure aussi à 33% des prévisions, donc trop faible pour imprimer une cadence nouvelle rentrant dans le schéma du PTI de 2014-2016 qui s'est donné un objectif de 17% pour 2011-2014.

Tableau II.13. Population, consommation et importation			
Année	Population	Consommation	Importations
2010	9,993,247	25,687	22,117
2011	10,123,787	24,971	22,140
2012	10,177,000	23,677	20,883
2013	10,321,000	24,320	21,553
2014	10,461,409	24,889	22,122
Source : IHSI 2012, 2014			

Le graphique 3 explicite l'argument, selon lequel, les mouvements des importations ne sont que le reflet de ceux de la consommation, elle-même le résultat de la croissance de la population observée dans le tableau 8. Ce graphique nous enseigne en effet que le PIB, les investissements et les exportations évoluent dans la même direction. Le PIB, élément fondamental de l'offre, est tiré par la demande dans ses composantes investissements et exportations. Mais il est desservi, c'est-à-dire tiré à la baisse par le troisième élément de la demande qui est la consommation. Celle-ci reflète évidemment la désarticulation structurelle de l'économie, laquelle désarticulation empêche à l'offre de répondre à l'interne, à la demande dérivée de la croissance démographique. De plus, les effets positifs des investissements, sur la croissance du PIB, sont de leurs côtés neutralisés par les faibles effets multiplicateurs qui se traduisent par l'impossibilité des structures de production internes de répondre alors que la consommation s'exprime par une pression à la hausse, exercée sur les importations.

Si cette analyse n'apprend rien en effet aux dirigeants, elle entend attirer toutefois l'attention sur la nécessité de mesurer les actions et décisions prises, en tenant compte des limites des mécanismes de transmission et leviers se positionnant en cause, pour déterminer les objectifs recherchés du côté des effets. En ce sens, il est important de rappeler qu'au-delà de la gouvernance politique qui constitue une externalité de taille à la performance économique, les impacts des facteurs sont structurellement limités. Cela va expliquer pourquoi les prévisions de croissance tombent, presque toujours, en dessous des objectifs et qu'il convient d'être particulièrement rigoureux, dans l'exécution d'une politique, visant la recherche et l'obtention éventuelle de certains résultats positifs.

Graphique 5: Comportement des variables offre et demande sur 5 ans



Mais la faible performance des investissements, au cours des trois dernières années, tout particulièrement en 2013-2014, appelle à une double considération sur la question de la compétitivité qui doit constituer le mobile de toute stratégie consistant à faire d’Haïti un pays émergent en 2030.

3.1. LES INVESTISSEMENTS ETRANGERS UNE FONCTION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE

Remarquons que le ratio investissement/PIB est très faible en Haïti, en raison des contraintes structurelles qui limitent les résultats à un rapport de moins de trois pour un, comme cela peut être constaté dans le tableau 9, où l'inverse du ratio est exprimé sous la forme d'un multiplicateur d'impact. Il importe de souligner que depuis l'exercice 2011, ce multiplicateur qui n'a jamais été très important, affiche une certaine tendance à la baisse.

Tableau II.14. Productivité des investissements en Haïti			
Année	Investissement	PIB	PIB/INV
2009-2010	4,657	13270	2.85
2010-2011	5,103	14003	2.74
2011-2012	5,417	14407	2.66
2012-2013	5,747	15019	2.61
2013-2014	5,865	15432	2.63

Source: IHSI, 2014

Soulignons que ce ratio constitue le véritable problème à résoudre pour améliorer la performance de l'économie nationale afin de la mettre sur la voie de la compétitivité. Les efforts doivent se concentrer sur l'élimination des contraintes structurelles qui font de l'augmentation de la demande effective un élément inhibitif du PIB national, au lieu d'être un facteur de sa croissance. Le pays aura alors du mal à poursuivre sa trajectoire vers 2030, si les investissements, tant publics que privés, se traduisent par de très faibles effets sur l'économie, comme cela ressort dans le tableau II.14, sans que celle-ci ne puisse bénéficier des effets indirects sur les autres secteurs, en raison de la non-existence de ceux-ci ou de la nature résiduelle de leur réponse à la demande.

La performance de l'économie nationale sera plus intelligible cependant, en examinant de plus près, les investissements aussi bien publics que privés qui devraient atteindre 17% du PIB, selon les objectifs fixés dans la loi de finances, lesquels viseraient une productivité encore plus grande de 15% du PIB, sur les trois années du premier PTI.

Pour mieux appréhender les résultats et la performance économique sur le plan global, l'examen des transactions d'Haïti, au niveau international, notamment la performance de son commerce international, la mobilisation du capital nécessaire pour le financement de ses activités de production de biens et de services ainsi que les investissements publics consentis par l'Etat Haïtien, s'avèrent tout à fait approprié. Le tableau II.15 montre en effet une légère amélioration au niveau du commerce international d'Haïti qui s'explique surtout par une croissance positive des exportations des biens industriels. En effet, les données d'exportation montrent, à la faveur d'une certaine mouvance de création de parcs industriels, que les produits industriels exportables ont crû de 3.69% en 2013-2014.

Mais cette croissance est toutefois modeste et n'a pas permis d'atteindre l'objectif de 17% que les dirigeants avaient fixé dans la définition du cadre macro-économique de la loi des finances 2013-2014. En fait, les exportations des produits primaires ont aussi fait un pas important, en passant d'un niveau de **-33.76%** en 2012-2013 à 22.73%; mais leur poids dans le panier, avec environ 10%, du total demeure trop faible, pour avoir des effets marquants sur la direction de l'ensemble, en plus d'être fortement caractérisé par l'inconstance des produits composant ce volet.

Cette légère augmentation des exportations est à la base d'une balance commerciale dont la détérioration se reflète dans les 2.9 milliards de dollars, en raison de la forte propension aux importations de biens dont la facture pour 2013-2014 est estimée à 4.47 milliards de dollars.

Il convient aussi de souligner une respectable amélioration dans les activités de services qui ont connu une croissance de l'ordre de 7.5% des crédits sur le compte des transactions, imputables sans doute aux activités touristiques qui ont fait quelques progrès au cours des dernières années.

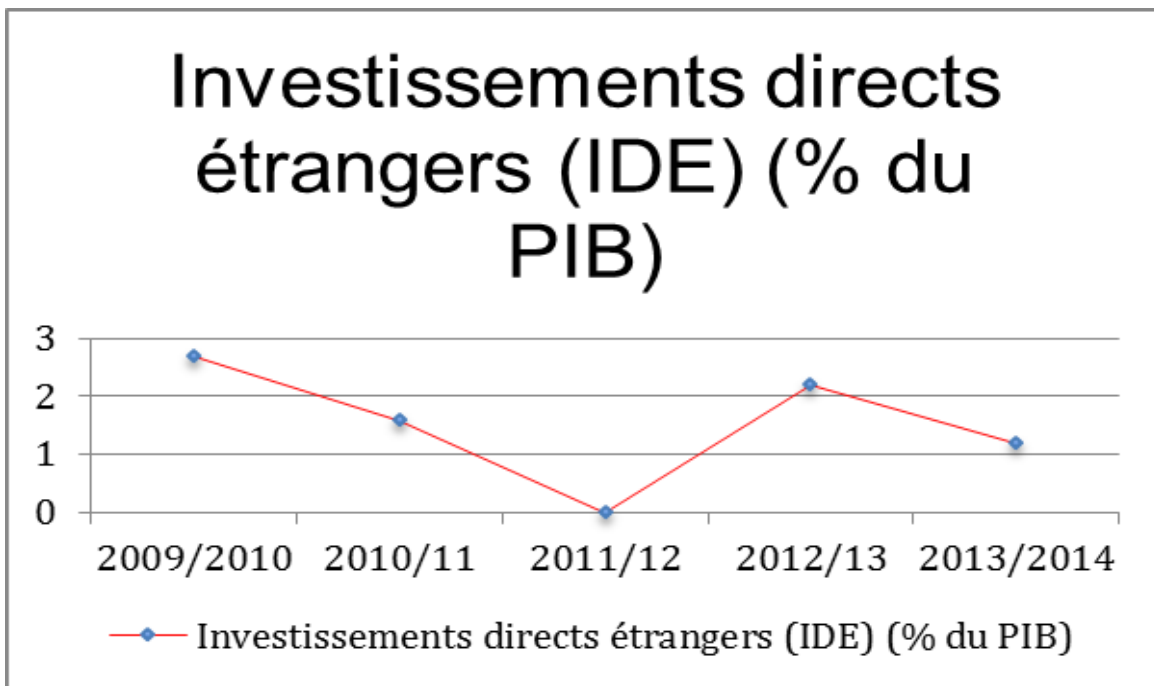
Ces progrès, mentionnés plus haut, n'ont pas été suffisants cependant pour neutraliser les effets négatifs de la chute des investissements directs étrangers, rétrécis de près de 47% d'une année à l'autre.

Tableau II.15 Composition du panier des exportations d'Haïti, millions \$ U'

Année	2011	2012	2013	2014
Primaire	31.8	35.16	23.29	28.35
Croissance		10.57%	-33.76%	21.73%
Industriel	289.88	293.56	335.94	344.46
Croissance		2.20%	12.33%	3.69%
Total	321.68	328.72	359.23	372.81
Ajustement	349.21	356.86	389.98	404.73
Total	768.09	784.95	881.76	914.34

Source: BRH, 2014

Et ceci explique largement la contraction des exportations, ayant affiché une très modeste performance, par rapport aux objectifs fixés. C'est pratiquement le renversement d'une tendance heureuse qui s'était affichée depuis 2010, en réaction peut être au séisme qui avait sensibilisé le monde, sur la nécessité d'assister Haïti, par tous les moyens. De fait, les événements politiques ne sont pas étrangers au comportement des investisseurs étrangers. En 2011, année électorale qui ne s'était pas déroulée dans le calme, la croissance de plus de 200% des investissements étrangers a connu une baisse de 33% en 2012 pour augmenter de 31% l'année suivante et poursuivre une remarquable reprise en 2013. La chute enregistrée en 2014 semble rappeler aux acteurs politiques que leurs objectifs économiques sont intimement liés à la bonne gouvernance politique qui doit créer le calme et l'atmosphère nécessaires pour les mouvements du capital productif. Ainsi, les investissements privés ont expérimenté un important ralenti qui a eu un impact négatif sur la croissance du PIB. Mais ils ne sont pas les seuls à être affectés, car au niveau de l'Etat central qui se proposait d'animer les activités économiques, par l'application du programme d'investissement public (PIP), la performance était tout aussi faible.



Graphique 6

Dans la loi de finances, le taux de 17% du PIB a été indiqué comme objectif visé pour 2013-2014, en matière d'investissement public. A cette fin, il a été prévu une enveloppe budgétaire de l'ordre 68.2 milliards de gourdes, dont 24.4% devaient être financés par les ressources du Trésor.

Tableau II.16 IDE, APD en millions de dollars				
	IDE	%	APD	%
2009	56.47		394.5	
2010	178	215.21%	1840	366.41%
2011	119	-33.15%	1446	-21.41%
2012	156	31.09%	987.5	-31.71%
2013	186	19.23%	750	-24.05%
2014	99	-46.77%	563	-24.93%

Sources: BRH, MEF

3.2. LES FACTEURS INHIBITIFS DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE EN HAÏTI

Soixante-dix pour cent de l'enveloppe des investissements ont été alloués au secteur économique et essentiellement orientés vers les travaux d'infrastructures à travers le pays, le secteur social ayant bénéficié d'une allocation de 27% environ. L'exécution de ce budget qui aurait dû être principalement financé par les ressources bilatérales à plus de 51%, laissant environ 22% au financement multilatéral, est tombée à quelque distance de ses points de chute.

Malgré quelques améliorations au niveau de la collecte des ressources, ayant débouché sur une croissance de 6% des recettes totales de l'Etat, par rapport à l'exercice 2012-2013, ce résultat a été trop faible pour permettre au Trésor d'atteindre son objectif de 50.9 milliards de gourdes d'abord et ensuite de financer sa part du PIP, comme cela a été amplement démontré au chapitre précédent. Seulement 55% des engagements pris par l'Etat dans ce programme, équivalent à 7.4 milliards de gourdes, ont été respectés.

On comprendra néanmoins que cette contre-performance est hautement liée à la gouvernance politique qui a affecté négativement le comportement des agents économiques sur le plan national, ralentissant ainsi le rythme des importations globales, réduit de 1.15%, alors qu'il faudrait bien plus pour générer des ressources importantes. C'est grâce aux recettes internes, surtout à travers la taxe sur le chiffre d'affaire (TCA) et l'impôt sur le revenu (ISR), que le Trésor a pu s'en tirer et dépasser le niveau de l'exercice précédent. Les recettes d'importations, véritables sources de revenus de l'Etat, relèvent d'un modèle paradoxal qui rend l'Etat dépendant des revenus qui handicapent le développement de l'économie nationale, de par les limites structurelles et la désarticulation des secteurs. La performance des recettes internes est l'une des premières leçons à tirer de l'application de ce modèle.

La contre-performance a été nourrie davantage par l'approche d'affluence consistant à engager les ressources FPC, aussi longtemps qu'elles existent, sans tenir compte du potentiel réel du fonds et de ce qui pouvait être dépensé. Une irresponsabilité qui se manifeste par des engagements relatifs à un maximum de montants, sans parvenir à les respecter. Ignorant totalement les impacts que le non-respect de ces engagements pourrait avoir sur le comportement de l'économie, sur la crédibilité de l'Etat et l'efficacité des dépenses. Car, les contrats signés bénéficiant des premiers décaissements, contre des garanties, n'ont pas pu être exécutés convenablement. Comme conséquence, nombre de contrats signés resteront sans suite et les fonds ainsi décaissés resteront improductifs, alors qu'ils auraient pu être affectés à un projet dont la taille permettrait sa réalisation avec ce même montant.

Les résultats obtenus pour la première année ont été tout simplement décevants. Tous les projets n'ont pas pu être financés par le FPC, en raison de mauvaises planifications. En conséquence seulement 60.22% des prévisions ont pu être canalisées vers le PI; en fait, une régression par rapport au montant mobilisé par ce programme au cours de l'exercice passé qui avait atteint les 15.8 milliards.

3.3. DES RESULTATS INEVITABLES DANS UN CONTEXTE CONTRAIGNANT

Ainsi, à la lumière de ces considérations, on peut conclure que les résultats obtenus sur le plan de l'économie réelle, ne devraient pas étonner, car les objectifs fixés n'avaient pas pris en compte les multiples contraintes qui étaient liées aux hypothèses de départ.

La Cour souhaite souligner, à l'attention des dirigeants et gestionnaires des ressources publiques, ayant pour mission de les faire croître, que le pays qui accueille les investissements étrangers directs, dans ce monde globalisé, reste et demeure celui qui se positionne pour gagner le pari de la compétitivité, en créant entre autres, un cadre des affaires attractif, un cadre légal incitatif à l'investissement.

En d'autres termes, la croissance de l'économie haïtienne passera par l'amélioration des facteurs de compétitivité, positionnant le pays comme un éventuel centre de profits pour les détenteurs de capitaux, à la recherche de rentabilité et faisant des investissements générateurs d'emplois et de revenus, pour les travailleurs et contribuant ainsi à améliorer les conditions de vie de la population. Dans le cas contraire, la reconstruction et le redressement économique resteront lents. Le pays continuera à se heurter à des défis redoutables, en matière de croissance et de développement, considérant son incapacité à attirer un flot d'investissements importants.

TROISIEME PARTIE:
EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES
EN 2013-2014 OU
L'EXECUTION DU PTI INSTRUMENTALISE
PAR LE PIP

CHAPITRE I: LA STRATEGIE FINANCIERE DU PSDH, LA QUESTION DU FINANCEMENT DU PTI

Le financement du PSDH n'est pas clairement défini dans le document stratégique. A l'analyse, les dirigeants semblent s'appuyer sur la mise en place des structures appelées à augmenter les capacités économiques qui créeront les bases de génération des ressources à terme pour soutenir le financement du PSDH. Cette démarche se profile, rappelons-le, dans les plans triennaux d'investissement (PTI) qui devront faire l'objet de 21 budgets au total d'ici à 2030. Ces derniers constituent l'instrument par excellence de la gestion des ressources publiques qui doivent appuyer par des soldes budgétaires positifs, l'épargne nationale elle-même résultats de bonnes performances économiques sur tous les plans, avec l'appui de l'aide publique au développement (APD). C'est pourquoi le PSDH repose sur des fonds provenant de trois sources: les ressources de l'APD, celles provenant du financement du fonds Petro Caribe et celles du Trésor Public (TP). Celles-ci devant être à termes celles les plus importantes.

I.

LE TRESOR PUBLIC, PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DU PSDH?

Malgré quelques améliorations au niveau de la collecte des ressources ayant débouché sur une croissance de 6% des recettes totales par rapport à l'exercice 2012-2013, ce résultat a été trop faible pour supporter la stratégie d'auto-financement à terme des projets de développement de l'Etat. Seulement 55% des engagements pris par l'Etat dans ce programme, équivalent à 7.4 milliards MDG ont été respectés. On comprendra néanmoins que cette contre-performance qui est en grande partie imputable à la gouvernance politique du pays a laissé son empreinte sur le comportement des agents économiques sur le plan national, ralentissant ainsi le rythme des importations globales réduites de 1.15% alors qu'il faudrait bien plus pour générer des ressources importantes. C'est grâce aux recettes internes, surtout à travers la taxe sur le chiffre d'affaire (TCA) et l'impôt sur le revenu (ISR) que le Trésor a pu s'en tirer et dépasser le niveau de l'exercice précédent, même s'il n'a pu atteindre les objectifs fixés pour 2013-2014. Les recettes d'importation, véritables sources de revenus de l'Etat, relèvent d'un modèle paradoxale qui rend l'Etat dépendant des revenus qui handicapent le développement de l'économie nationale de par les limites structurelles et la désarticulation des secteurs. La performance des recettes internes est l'une des premières leçons à tirer de l'application de ce modèle.

L'évolution des activités économiques est directement fonction de la capacité de l'Etat central, le plus grand et principal investisseur du pays, à mobiliser les ressources tant publiques que privées qui seront injectées dans tous les secteurs. La responsabilité de l'Etat dépasse dans ce cas de loin les obligations de produire les services sociaux de base, notamment dans les domaines de l'éducation et la santé, mais consiste également à maintenir un niveau de dépenses qui puisse garantir la circulation de l'argent dans les différents secteurs et surtout d'investir dans les infrastructures économiques pour créer les conditions favorables à l'investissement privé tant national qu'international et subséquemment obtenir les revenus nécessaires au financement des programmes sociaux. C'est d'ailleurs dans cette optique que le PSDH et le PTI ont été élaborés et que les dirigeants se proposaient de faire de 2013-2014 leur véritable point de départ.

Ainsi, la mobilisation des ressources publiques internes exigera un effort particulier tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel. D'abord, la mobilisation des capitaux frais vers les secteurs indiqués dans le chapitre portant sur les résultats macro-économiques semble se poser comme une nécessité urgente pour jeter les bases économiques nécessaires et capables de générer des recettes internes pour l'Etat. En fait, il ne fait aucun doute que la performance économique obtenue au cours de l'exercice 2013-2014 est principalement imputable à la baisse des investissements dans l'économie nationale dont la structure déjà fragile et les secteurs désarticulés ont besoin de beaucoup d'effort pour poursuivre et obtenir des résultats importants.

Comme on l'a vu dans la deuxième partie du présent rapport, les résultats ont été plutôt maigres et cela se comprend facilement en examinant le tableau II.4 où les sources internes sont présentées et leurs faiblesses mises en évidence. Ce tableau reprend les informations financières de l'Etat Central dans toutes ses composantes de génération de ressources propres, de financement de l'APD, et des prêts engagés par les accords divers. Si en 2010 on avait constaté un bond quantitatif dans le volume des ressources mobilisées, il faut convenir que depuis lors, la tendance est à la baisse. Au-delà de la tendance globale dont fait montre le tableau II.4, l'examen des sources de revenu renseigne sur bien de points qui méritent des considérations quant aux contraintes auxquelles le pays est confronté, aux objectifs pouvant être fixés et à l'impératif d'adapter les stratégies de développement à la réalité financière dominante sur le plan national et international.

Tableau III.1. Les ressources Internes de l'Etat entre 2009-2010 et 2013-2014

Ressources en MDG	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Ressources totales	42.13	52.11	57	65.18	67.27
Revenus courants	31.43	38.89	41.97	48.02	51.34
Douanes	11.39	13.67	13.72	14.23	13.4
D. G. I	19.39	24.46	28.08	29.24	33.38
Autres	0.64	0.76	0.17	4.55	4.56
Petro Caribe	10.7	13.22	15.03	17.15	15.93

Source: MEF

En examinant le tableau III.1 ci-dessus, on déduit que les revenus internes de l'Etat, ont évolué de manière très lente, trop lente en tout cas pour supporter un projet d'investissement aussi important que celui du PSDH à travers son plan opérationnel exigeant en moyenne 20 milliards de gourdes annuelles comme participation du Trésor Public dans une enveloppe déjà à la baisse. Les ressources propres de l'Etat étaient restées relativement faibles sur toute la période 2009-2014, n'ayant jamais pu dépasser les 54% des besoins, toutes activités confondues. Ainsi, l'objectif de faire du Trésor Public la pierre angulaire du financement du PSDH semble très loin de pouvoir être atteint. A cet égard, il importe de voir de plus près les deux volets fondamentaux des ressources: le volet interne et le volet externe.

1.1. LES RESSOURCES FISCALES DANS LE FINANCEMENT DES BESOINS DE L'ETAT

Un ensemble de paramètres a été examiné et certaines tendances ont été dégagées quant aux contraintes structurelles de l'économie haïtienne. Petite économie ouverte aux structures désarticulées ayant une très faible base de production marquée fortement par l'agriculture, les principales ressources de l'Etat proviennent des revenus générés à partir des impôts collectés sur les activités commerciales. La corrélation observée entre la consommation et les importations antérieurement illustrée dans le chapitre portant sur la macroéconomie, se reflète également sur les revenus de l'Etat et les importations pour les mêmes raisons: l'incapacité de l'offre interne à répondre à la demande en raison de son inefficacité et son improductivité. Les revenus fiscaux sont donc devenus une fonction des importations, qui illustrent la nature et l'orientation commerciale de l'économie nationale.

Le tableau III.1 ci-dessus montre que les revenus douaniers qui représentaient plus de 36% des revenus annuels de l'Etat en 2010 ont contribué à hauteur de 11% au financement de ses besoins de fonctionnement et d'investissement annuels. Evidemment, ce taux ne tient pas compte du poids de la TCA collectée à la source sur les importations et qui s'élevaient à 30% des revenus fiscaux et à 42% de revenus internes. Si ces chiffres semblent toujours modestes quand ils sont jaugés par rapport aux besoins totaux, le rapport revenus-douaniers/revenus-internes qui a atteint les 59% en 2010 illustre le poids disproportionné des premiers dans le financement total des besoins de l'Etat.

Il est toutefois intéressant de constater un renversement de tendance qui se produit depuis les cinq dernières années et a été remarquable en 2014, année au cours de laquelle un double mouvement s'est produit: une augmentation globale des ressources propres de l'Etat et une baisse des revenus d'importations, toute provenance confondue. Dominée par l'impôt sur le revenu (IRS) qui a augmenté de plus de 88% de 2010 à 2014, cette variable qui représentait 52.6% des revenus douaniers est passée à 84.3 sur la même période.

Tableau III.2. Revenus de l'Etat en MDG, et facteurs de croissance						
Année	Importation	Rev douaniers		IDE	EXP	ISR
En MDG						
2010	81.16	11.4		7.11	22.5	6
2011	122.65	13.76		4.84	31.24	7.5
2012	140.25	13.8		6.6	32.81	9.9
2013	134.74	14.23		8.14	38.15	9.45
2014	151.64	13.4		4.5	41.7	11.3
Sources: BRH, MEF						

En raison de la nature fondamentalement désarticulée de l'économie nationale, cette baisse relative des revenus d'importation par rapport au total des recettes a coïncidé avec un ralentissement de la croissance du PIB. Cela signifie que la performance des revenus internes reflète plutôt les efforts des dirigeants d'améliorer l'assiette fiscale en mettant beaucoup plus d'accents qu'auparavant sur la collecte des revenus internes qui sont passés de 19.6% des ressources totales en 2010 à 28.8% en 2014. Cette amélioration s'est produite dans un contexte de baisse relative des activités par rapport aux prévisions de performance de l'exercice 2013-2014 et aux résultats de l'exercice antérieur. Mais elle n'a pas permis d'atteindre le niveau de 13.2% de pression fiscale recherchée qui n'a été que de 12%.

Somme toute, les différents projets de développement compris dans les plans élaborés doivent trouver les voies et moyens financiers en vue de leur matérialisation. Si la part des ressources internes dans le financement est passée de 31.76% des besoins en 2010 à 43.3% en 2014, on peut tout de suite comprendre que des efforts multiples devront être consentis pour augmenter l'assiette fiscale et trouver d'autres sources de capitaux frais, tant du côté de l'Etat pour jeter les bases économiques, que du côté privé pour exploiter, rentabiliser et transformer ces bases en piliers économiques.

Cette constatation n'étant en rien une nouvelle pour les dirigeants, elle rappelle par contre que les anticipations doivent être rationnelles et se baser sur ce qui est réalisable. Les contraintes structurelles relèvent de l'ordre des priorités sur lesquelles il est impératif d'agir pour mieux renverser les tendances tenaces. A cet effet, comme souligné antérieurement, certaines variables comme les investissements et les exportations sont des leviers de croissance capables de secouer les nœuds de résistance qui empêchent à l'économie nationale de prendre de l'essor et à l'Etat de générer des revenus pour financer ses programmes de développement.

Certains progrès sont constatés certes dans le domaine des investissements comme cela est mis en évidence avec l'accroissement de l'IDE de 2010 à 2014, mais ce dernier demeure toujours très erratique et semble hautement lié à l'environnement politique globalement instable et volatile. Sa performance n'a toutefois pas eu d'effet sur celle de l'IRS en raison de son impact sur la création d'emplois demeurant toujours faibles dans un secteur manufacturier en mal de démarrage, malgré son rôle déterminant dans la croissance des exportations, comme cela ressort très clairement dans le tableau III.2. Il faut définitivement un effort plus robuste pour orienter les 4.5 millions de personnes composant la force de travail, vers des secteurs formels de production de biens et de création de revenus d'impôt. C'est pourquoi les résultats observés dans le tableau précédemment cité reflètent plutôt un effort de capter des revenus d'impôt à partir de l'existant.

Ainsi la participation de manière viable du Trésor Public dans le financement du PSDH, à travers les PTI et les PIP demeure un projet qui n'est pas près de devenir une réalité. Ainsi, l'autonomisation du financement des projets de développement de l'Etat en est encore plus loin. Le PSDH, au vu de l'évolution des finances publiques et des structures en place pour générer les ressources locales, demeure un projet qui court le risque d'être chimérique si les réformes fondamentales qui doivent l'accompagner sur le plan structurel n'occupent pas la place prioritaire dans la liste des interventions retenues.

L'autre source de financement de l'Etat est traditionnellement l'APD qui est d'ailleurs présentée dans la deuxième partie du rapport et qui synthétise les ressources globales du pays et leur provenance. Disponible sous deux formes, elle est administrée en dons et en prêts par les donateurs et bailleurs. Haïti en a été dépendante pendant longtemps pour financer ses projets de développement mais les résultats sont très limités jusque-là et sont à peine perceptibles. Depuis 2010 cependant, un double effort a été fait pour à la fois monter un portefeuille intelligible de financement du côté des bailleurs et articuler un projet de développement du côté des dirigeants haïtiens. Mouvement lancé à la faveur du séisme de 2010, le PDNA qui en est résulté prévoyait une enveloppe de 11.2 milliards de dollars américains comme engagement des bailleurs. Pour leur part, les dirigeants haïtiens ont déployé un effort pour produire le PSDH et le PTI. C'est dans cette dynamique qu'il faut inscrire les ressources comprises dans le tableau III.3 traitant de l'APD qui a financé 57% des besoins de l'Etat en matière de fonctionnement et d'investissement en 2010 lors de la situation exceptionnelle générée par la catastrophe naturelle. Mais depuis la normalisation du fonctionnement de l'Etat, ces ressources n'ont pas dépassé les 54% enregistrés en 2012. Notons qu'une autre source importante de revenu provenant de l'accord Petro Caribe a contribué à hauteur de 10 et 15% du financement des projets de l'Etat entre 2010 et 2014.

Tableau II.3. Financement, Fonctionnement et investissement, en MDG							
Année	Fonct MDG	Invest MDG	Total MDG	APD	PC	RLOC	Total
2010	31.425	67.514	98.939	57.42%	10.81%	31.76%	100.00%
2011	38.893	64.578	103.471	49.64%	12.77%	37.59%	100.00%
2012	43.321	83.514	126.835	54.00%	11.85%	34.16%	100.00%
2013	48.488	72.122	120.61	45.58%	14.22%	40.20%	100.00%
2014	50.231	65.761	118.6	42.96%	13.74%	43.31%	100.00%

Sources: MEF, BMPAD

2.1. LES AGENCES CONTRIBUTRICES EN 2013-2014

Les agences d'aide internationale notamment l'union Européenne, la Banque Interaméricaine de Développement, le Groupe de la Banque Mondiale ont apporté des contributions au budget de la République, soit comme support budgétaire, soit sous forme de financement de projet. Durant l'exercice 2013-2014, les dons totalisaient 27.4 MDG. Une partie, soit 5 MDG, est encaissée directement au niveau des comptes du Trésor Public et une autre partie, soit 22.4 MDG, a servi au financement des projets.

Les dons reçus en 2013-2014 ont fléchi par rapport aux quatre derniers exercices. D'un pic de 43.5 MDG en 2009-2010, ils sont passés à 34.8 en 2011-2012 pour se chiffrer à 29.3 et 27.7 MDG respectivement en 2012-2013 et 2013-2014. L'aide humanitaire qui a suivi le tremblement de terre de 2010 avec un afflux d'aide s'est considérablement ralentie depuis la fin du mandat ou la non-reconduction par le Gouvernement Haïtien de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH). D'autres programmes sont aussi arrivés à échéance tels: le 10^{ème} FED qui est à son terme et l'achèvement du programme de lutte contre la pauvreté et la réduction de la dette.

Le financement qui vient aussi sous forme de support budgétaire a su en 2013-2014 mobiliser des ressources de l'Union Européenne avec une enveloppe de 34 millions d'euros en attendant la 11^{ème} assemblée du Fonds Européen de Développement (FED) qui se focalisera sur l'éducation, la modernisation des Administrations Publiques, le développement urbain et la sécurité alimentaire. La Banque Interaméricaine de Développement (BID) a contribué à hauteur de 48 millions de dollars dont 21 millions de dollars de contribution au fonds pour la reconstruction d'Haïti (FRH) et le Groupe de la Banque Mondiale a versé 21 millions de dollars comme appui budgétaire au Trésor Public.

Concernant le financement des projets, le groupe de la Banque Mondiale (BIRD et IDA) ont décaissé 120 millions de dollars durant l'année calendaire 2014 contre 235 millions de dollars en 2013 pour des projets d'Education (41.6 millions en 2014), de développement urbain (7.5 millions de dollars en 2014), de développement régional pour le Centre et l'Artibonite (50 millions de dollars en 2014), de logement (16.1 millions de dollars en 2014) et un projet touristique et de préservation culturelle pour 45 millions de dollars.

De son côté en 2014, la BID a investi en Haïti sous forme de dons 194.2 millions de dollars répartis comme suit: Expansion du Parc Industriel Caracol (40.5 millions de dollars); Construction de la ligne électrique Delmas / Péligre (23.7 millions de dollars); développement touristique côte Sud d'Haïti (36 millions de dollars); appui à l'Education (24 millions de dollars et Expansion des facilités d'affaires à Caracol (70 millions de dollars).

Le tableau III.4 permet aussi de comprendre la tendance à la baisse affichée par le budget 2013-2014. En effet, de manière globale les deux sources de fonds multilatérales et bilatérales combinées ont baissé de 38% d'un exercice à l'autre. Ces deux sources ont pratiquement chuté dans la même proportion même si l'on a enregistré l'entrée en selle au cours de 2013-2014 des agences et pays qui n'étaient pas présent au cours de l'exercice passé.

Tableau III.4 APD 2012-13 2-2013-14

Source de financement	2012-2013	2013-2014	Variation
DONS	45,582	28,474	(0.38)
ORGANISME INTERNATIONAUX	27,182	17,172	(0.37)
BM	6,452	5,413	(0.16)
BID	12,832	8,291	(0.35)
FIDA	490	460	(0.06)
FAO		15	
OPEP		280	
PAM		386	
UE	4,832	1,863	(0.61)
UNESCO	21	21	-
UNICEF	565	443	(0.22)
UNASUR	400		(1.00)
FONDS MONDIAL	1,480		(1.00)
PEPFAR	14		(1.00)
FNUAP	14		(1.00)
PNUD	82		(1.00)
GOUVERNEMENTS ETRANGERS	18,400	11,302	(0.39)
ALLEMAGNE	398	630	0.58
BRESIL	2,110	47	(0.98)
CANADA	-	3,561	
ESPAGNE	1,996	2,903	0.45
FRANCE	1,125	739	(0.34)
JAPON	1,648	485	(0.71)
USA	6,600	2,936	(0.56)
ACDI	2,458		(1.00)
MEXIQUE	1,005		(1.00)
TAIWAN	504		(1.00)
CUBA	368		(1.00)
KOWEIT	189		(1.00)
TOTAL	45,582	28,474	(0.38)
Source : Loi de Finances 2012 13;2013-14			

2.2. LA TENDANCE DE L'APD AU COURS DES DERNIERES ANNEES

Il importe de souligner par contre que de manière générale l'APD affiche une tendance à la baisse, comme cela a été indiqué dans le cadre macro-économique du budget 2013-2014. Cette tendance ne devrait pas échapper aux gestionnaires des ressources publiques. Certes, imbus de cette baisse, cela a été mentionné par les responsables dans le cadre de la loi budgétaire de 2013-2014. Mais des mesures drastiques devraient être envisagées pour changer la structure du financement des besoins de manière globale et surtout celle des ressources externes reposant essentiellement sur des dons en vertu de l'accord de 2005 par lequel Haïti est gracié de sa dette en échange de son droit de contracter des dettes à long terme.

L'objectif de ce pardon est de permettre au pays de canaliser les montants non payés vers des programmes sociaux de base et créer les conditions de son développement. Mais le déclin tendanciel de l'aide obtenue sous forme de dons mérite toutefois d'être souligné car il n'est pas sans relation avec la gouvernance politique et économique. En effet, d'une augmentation exceptionnelle après le séisme de 2010 l'APD, qui a naturellement baissé depuis lors, est passée en 2013-2014 à 24% de son niveau initial estimé à 1.84 milliards de dollars. Si en effet les montants prévus sont certains de venir, en revanche les retards mis dans leur décaissement pour de multiples raisons à la fois internes et externes vont handicaper considérablement l'exécution des projets, ce qui n'est pas sans réduire les effets économiques recherchés dans les zones d'exécution.

2.3. LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERNES ET LEUR DECAISSEMENT

Il reste cependant à souligner la volatilité de la disponibilité des ressources et des agences d'exécution qui montrent une certaine inconstance dans leur participation au financement du pays, particulièrement dans son nouveau format de dons sans contrepartie, c'est-à-dire à fonds perdus. En fait, au niveau multilatéral, on retrouve 50% des agences qui sont toujours présentes, ou qui l'ont été au cours des deux derniers exercices 2012-2013, 2013-2014 et aussi 50% des pays amis qui apportent leurs contributions de manière soutenue à l'enveloppe de l'APD sur laquelle Haïti mise pour avancer dans son projet de développement.

Mais, tant au niveau des agences multilatérales qu'à celui des pays amis, la baisse de financement d'une année à l'autre a été remarquable. Les grands ténors qui répondent presque toujours au rendez-vous avec des montants importants ont réduit significativement leur participation à l'enveloppe de l'Aide Publique au Développement (APD). Cette constatation est d'une importance capitale dans la définition d'une stratégie de financement à long terme pour le pays, et l'efficacité qui doit être recherchée par l'utilisation des ressources rares que l'on parvient à mobiliser tant sur le plan national qu'international.

Les prévisions budgétaires sur les cinq dernières années ont été très spécifiques, non seulement sur le plan global, mais aussi sectoriel. Les montants de crédits alloués par secteur ont permis de dégager une vue intelligible du budget de l'Etat et de comprendre le sens de l'orientation socio-économique des allocations de ressources, par rapport au développement national. Cette compréhension est cependant incomplète, quand il s'agit du financement des projets dont les décaissements se font sur la base d'un rapport entre les bailleurs et les ministères sectoriels, à l'insu même du MEF et du MPCE qui pourtant ont la responsabilité de la gestion des ressources publiques. Cette anomalie que dénoncent généralement les bailleurs de fonds est pourtant entretenue par ces derniers qui consentent les décaissements décentralisés, entraînant ainsi des complications lors de l'évaluation de l'exécution du PIP, (exercice cependant important pour le suivi du PTI et du PSDH).

Autres points évoqués généralement dans la littérature et les circuits internationaux en ce qui concerne Haïti, pour expliquer la réticence des bailleurs à se manifester, portent sur le manque de projets, la capacité d'absorption et la bonne gouvernance. On retiendra que des efforts de planification importants ont été réalisés au cours des cinq dernières années, certes avec l'appui international. Et l'effort du gouvernement de la République d'élaborer des plans indiquant clairement le chemin à suivre sur les 20 prochaines années, semble relativiser ces critiques. C'est au niveau de la gouvernance politique et institutionnelle que semble résider la faiblesse majeure du pays et les handicaps dans la construction d'un avenir qui puisse le placer sur l'échiquier international comme un partenaire économique viable et compétitif.

En ce sens, les responsables et dirigeants haïtiens se doivent de faire taire les critiques d'où qu'elles viennent et s'assurer des ressources nécessaires pour garantir la croissance et le développement du pays par la bonne gouvernance économique et financière.

Le statut de pays émergent en 2030 visé par le PSDH se trouve définitivement hypothéqué à cause de l'accès limité aux ressources financières internationales. L'encours de la dette externe d'Haïti estimé à 1.8 milliard de dollars américain (21.17% du PIB national) laisse en effet de l'espace pour une stratégie de financement du PSDH basée sur une triple approche combinant:

1. des efforts d'accroissement des revenus internes de l'Etat à partir d'une politique économique responsable et la gestion saine et adéquate de ses ressources financières;
2. l'exploitation de sa capacité d'endettement qui peut atteindre jusqu'à 50% du PIB sainement;

3. et certainement les dons que les pays amis et les bailleurs de fonds internationaux sont capables de faire à Haïti dans le cadre du PSDH et de ses PTI.

Tel que cela se présente aujourd'hui, le PSDH poursuit des objectifs dont les voies et moyens sont insuffisants. Son évaluation soulève des questions dont les réponses ne sont pas évidentes dans les approches et propositions financières choisies. Les limites des résultats obtenus à tous les points de vue laissent la Cour perplexe quant à l'adéquation des ressources financières mobilisables dans le contexte actuel pour supporter l'ambitieux projet 2030.

III. LE FONDS PETRO CARIBE (FPC)

Les ressources provenant du FPC constituent un levier financier très important pour le gouvernement, en particulier en rapport au financement de son plan stratégique qui est évidemment constitué de différents programmes qui se retrouvent au niveau du PTI. Dans le PIP, le FPC a une présence constante et en général représente 40% du montage financier appelé à exécuter ses différents volets.

Il importe de rappeler que les ressources FPC proviennent de l'accord entre la République Bolivarienne du Venezuela et la République d'Haïti en avril 2007. Cet accord prévoit la fourniture à Haïti de 14.000 barils de pétrole par jour où leur équivalent énergétique. La facture sera payée à raison de 50% dans 90 jours avec un intérêt annuel de 2%. L'autre 50% sera payé dans 23 ans, comprenant deux années de grâce à un taux d'intérêt annuel de 1%.

Ces derniers 50% seront divisés en deux parties: la moitié servira à alimenter un fonds dénommé «Fonds Alba» qui utilisera ces ressources pour financer les projets d'infrastructures socio-économique indiqués par la République d'Haïti; l'autre moitié relève de la responsabilité de la République d'Haïti sur la période retenue.

Le mécanisme établit que le Bureau de Monétisation des Programmes d'Aide au développement (BMPAD), qui sert d'intermédiaire entre l'entreprise PDVASA du Venezuela et les compagnies haïtiennes, comptabilisera les montants au prix fob tandis que les coûts de transport, d'assurance et de fret seront payés au comptant lors de la livraison des produits.

Il est entendu que la partie tenant lieu de financement sur 25 ans incluant les années de grâce, tiendront compte de la variation des prix du baril de pétrole sur le marché international. Le principe est que plus le prix est bas plus important est le pourcentage de cash que recevra la PDVASA et vice versa. Pour faire les calculs, un plafond et un plancher sont définis et des tranches sont indiquées à l'intérieur du plancher et du plafond sur une base périodique.

Cela signifie que lorsque, le prix est élevé sur le marché international, des revenus importants sont générés par la République d'Haïti qui se trouve protégée par l'accord en utilisant le différentiel d'accroissement à des fins de consolidation économique au lieu de subir une détérioration de sa balance des paiements. Mais, quand le prix baisse le pourcentage à payer à PDVASA est plus élevé et le financement est moins important.

En résumé: les montants non payés en raison de l'augmentation spéculative des prix alimentent un fonds qui sert à améliorer les infrastructures, créant ainsi de meilleures conditions pour la production et la circulation des biens et des personnes: conditions indispensables à la croissance économique. Aucune stratégie liée à la situation inverse n'a été étudiée dans cet accord programme dont les ressources sont engagées à hauteur de 21 MDG par année par le PTI 2014-2016 et à près de 22.3 milliards par le budget de 2013-2014. Le risque de cette stratégie n'a pas été adéquatement évalué et le PTI 2013-2016 traîne avec lui une probabilité de son échec qui peut se présenter à n'importe quel moment.

C'est en essence le mécanisme du fonctionnement et de l'alimentation de l'accord qui conduit à l'établissement du Fonds Petro Caribe.

De 2008, lors de l'arrivée de la première cargaison de pétrole, à 2014, un total de 32.2 millions de barils de pétrole a été livré à Haïti, donnant lieu à une accumulation de 1,983 milliards de dollars américains de dettes mais dont 395 millions ont été annulés en 2010 à cause du séisme du 12 janvier de cette année.

Au 30 décembre 2014, la dette nette envers le Venezuela s'élevait à 1.6 milliards de dollars américains.

Les objectifs stratégiques fixés dans le PSDH et ceux identifiés dans les PTIs qui servent de volet opérationnel de l'atterrissage du plan destiné à mettre le pays sur la voie d'une économie émergente sont définitivement bien articulés. Mais, au-delà des problèmes de gouvernance qui constituent une barrière au progrès économique national, des contradictions sérieuses s'érigent en obstacles à la poursuite de ces objectifs et à l'application non seulement du PSDH mais aussi des PTI.

- a) Un premier obstacle réside dans la politique économique qui mise sur les importations pour financer les programmes d'investissement. Or l'exécution du PTI a besoin de beaucoup de ressources pour se matérialiser. Ces ressources, si elles devaient provenir principalement des revenus d'importation des biens de consommation sans se soucier de se donner les capacités de répondre aux besoins primaires d'une population en croissance, réduisent ainsi la balance commerciale en se concentrant principalement sur les biens de capitaux. Elles seraient tout à fait insuffisantes pour supporter financièrement l'objectif de faire d'Haïti un pays émergeant en 2030.
- b) Un deuxième obstacle réside dans les accords signés sans prendre tout à fait leur juste mesure. En se concentrant sur les bénéfices apparents sans en évaluer les différents aspects et contre coups, on est condamné à obtenir des résultats toujours aléatoires et à mettre en péril, le bien-être des populations urbaines et rurales. L'accord Pétro Caribe est un exemple parmi tant d'autres que la Cour se propose d'analyser dans un document ultérieur. S'il est vrai que les bonnes intentions qui ont guidé la signature de l'accord ne sont pas questionnables, cet arrangement est toutefois une arme à double tranchant comme cela risque de se produire au cours des prochaines années si la tendance à la hausse qui a caractérisé le marché pétrolier ces deux dernières décennies connaît un revirement à la baisse comme on l'a constaté dans les années 1990.

Un simple inversement de tendance suffirait à priver l'Etat Haïtien d'une ressource sur laquelle il mise et lui ferait obligation de commencer à payer des fonds qu'il ne comptait pas amortir de sitôt.

Mais il y a plus. L'Etat Haïtien signe des accords dont les conséquences ne sont pas suffisamment évaluées et, pour leur application, se met à violer des lois et décrets. La tendance des prix du pétrole sur le marché international étant inversée, l'Etat Haïtien, pour maintenir ses caisses à flot, garde les prix à la pompe au même niveau qu'avant la baisse des prix. Si cela se comprend en raison des contraintes budgétaires et des

besoins de renflouer les caisses du Trésor en profitant de l'occasion pour encaisser des revenus perdus pendant les trois ans et demie de subvention de l'essence 2011-2014 à la pompe pour des raisons socio-économiques, la Cour estime qu'un Etat de droit respecte les lois et les décrets qu'il a lui-même édictés. Dans ce cas, le décret de 2005 portant sur la variation des prix sur le marché international et l'ajustement des prix à la pompe a été doublement violé: à l'aller et au retour.

- c) Un troisième obstacle apparaît dans l'accord éliminant la dette de l'Etat Haïtien. Encore un cadeau empoisonné dont seul le bon côté a été examiné. Aujourd'hui, le PSDH et le PTI souffrent les conséquences de ce choix. La gestion de la dette publique et son service sont en effet une question de bonne gouvernance économique et financière. Avec seulement 21.17% du PIB national et une force de travail jeune, susceptible d'être valorisée dans le cadre d'une politique rationnelle d'emplois qui sort l'économie de son statut d'économie informelle, éliminer sa capacité d'endettement relève d'une évaluation légère et à très court terme. L'examen du tableau III.3 montre que l'APD, tout en étant disponible, n'est cependant pas illimité. De plus, elle est souvent sujette à des conditionnalités difficiles à respecter, surtout quand il s'agit d'un pays marqué par un environnement politique volatil qui porte les bailleurs à hésiter avant de déboursier et à être peu enclins à engager leurs ressources à fonds perdus. Ce point est mis en évidence dans le tableau cité en référence qui permet de constater que cette aide sous forme de dons baisse graduellement et en 2014 n'était que de 24% de son niveau exceptionnel de 2010. Les institutions régionales de financement dont la République d'Haïti est membre fondateur possèdent les ressources qu'il faut pour financer les plans stratégiques de long terme, comme c'est le cas pour les autres pays de la Caraïbe.
- d) Un quatrième point renvoie aux hypothèses présentées lors de l'articulation des lois budgétaires en ce qui a trait à la génération des ressources appelées à les financer. Celles-ci se basent sur des hausses de tarifs, des hypothèses de croissance et des dispositions de génération de revenus sans que les conditions préalables n'aient été créées pour les matérialiser. Les résultats macro-économiques de 2013-2014, tout en pouvant être expliqués à partir de différents paramètres du secteur réel examiné antérieurement et l'environnement politique global faisant obstacle à la mobilisation des capitaux, étaient tout à fait prévisibles au regard du fondement de ces hypothèses. Basées essentiellement sur les résultats de 2012-2013, les projections relatives à l'exercice 2013-2014 se voulaient la continuation de la performance de l'exercice antérieur, sans tenir compte des multiples aléas qui conditionnent la performance de l'économie nationale. Si les contraintes relatives aux limites de l'APD ont été soulignées, celles portant sur le comportement du marché pétrolier international auquel est lié le financement du PIP ne l'ont pas été; encore moins la conjoncture nationale qui a fait baisser l'IDE sur lequel on comptait pour animer les activités économiques et agir sur la balance commerciale.

CHAPITRE II: LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT POUR 2013-2014

I.

ALLOCATIONS DU BUDGET D'INVESTISSEMENT 2013-2014

Certes, le programme d'investissement public, PIP, pour l'exercice 2013-2014 est placé dans le cadre du premier PTI 2013-2016 qui se propose de faire le premier pas vers la mise en œuvre du PSDH. Cependant, il est élaboré dans un contexte international et national contraignant qui a imposé aux dirigeants des obligations de réserve en ce qui concerne les allocations qu'ils ont accordées aux divers piliers stratégiques retenus. Au niveau international, les fonds de l'APD, comme on vient de le voir, se sont montrés moins disponibles, de par les tendances affichées au cours des cinq dernières années, suite à l'exécution très faible du PDNA qui indique les limites d'une très grande dépendance de ces fonds. Sur le plan local, les responsables politiques n'ont pas su maîtriser les paramètres de la bonne gouvernance politique nécessaire à la mobilisation des ressources indispensables au soutien de l'exécution du PTI.

Soulignons qu'il s'agit de conduire le pays vers le statut de pays émergent en 2030 et que cet objectif est un processus à la fois long et graduel. Dans le présent chapitre, il importera de présenter encore une fois les dépenses, mais celles-ci seront centrées exclusivement sur les investissements par secteur, de manière à mieux suivre le processus d'exécution du PTI qui en est à sa première année en 2013-2014. C'est là où il faut bien cerner les intentions, les priorités et la démarche qui doivent conduire vers 2030. Le budget en ce sens devient l'instrument approprié pour calibrer et ordonner les objectifs et actions dans le temps. C'est pourquoi dès 2012-2013, l'approche programme a été privilégiée et sa conception, son élaboration et sa mise en œuvre ont été conçues en tenant compte des quatre piliers stratégiques retenus dans le PSDH.

En 2013-2014, un total de 49 programmes ont été élaborés pour les quatre piliers. La priorité du gouvernement était clairement identifiée en se concentrant à 51% sur les programmes sociaux qui ont absorbé 28.4% du budget d'investissement national, le PIP. La deuxième priorité portait sur le pilier de la refondation territoriale qui occupait 26.5% des programmes, la refondation institutionnelle ayant été classée en dernière position.

Tableau III.5. Le budget d'investissement et le financement des piliers stratégiques				
Pilier stratégique	2012-2013		2013-2014	
	Programmes	Budget	Programmes	Budget
Refondation du territoire	13	43,907	7	31,600
Refondation Economique	8	9,929	7	9,587
Refondation sociale	25	24,855	12	18,116
Refondation institutionnelle	3	8,826	8	9,459
Total	49	87,518	34	68,762

Sur le plan financier, c'est le pilier territorial qui avait absorbé la plus grande partie du budget de cette année avec 50%, malgré le plus grand nombre de programmes retenus pour le secteur social. Les deux autres piliers venant toujours ensuite, avec la plus maigre portion allouée au pilier institutionnel qui ne recevait que 10% du budget après l'économique qui ne recevait que 11.34%.

Tableau III.6 Poids des Piliers dans les budgets 2012-2013 2013-2014				
Pilier	2012-2013		2013-2014	
	Programmes	Budget	Programmes	Budget
Refondation du territorial	26.53%	50.17%	20.59%	45.95%
Refondation Economique	16.33%	11.34%	20.59%	13.94%
Refondation sociale	51.02%	28.40%	35.29%	26.35%
Refondation institutionnelle	6.12%	10.09%	23.53%	13.76%

Cette topographie des investissements budgétisés allait être modifiée au cours de l'exercice 2013-2014. D'abord sur le plan global, le montant du budget a baissé de 21.43% par rapport à 2012-2013 impliquant naturellement une baisse du nombre de programmes

de l'ordre de 30.6%. Il a été aussi observé un réajustement sur le plan des priorités par rapport au nombre de programmes, même si l'ordre des crédits par pilier n'a pas nécessairement changé. Le pilier refondation sociale occupe toujours la première position avec 35.3% des programmes, une baisse de 16 points, mais avec seulement 2 points de moins au niveau des allocations de ressources. La refondation territoriale occupe toujours la part du lion avec 46% du budget d'investissement reflète surtout les travaux de construction de routes, de ports et de réaménagement urbains. Quant aux deux autres piliers, le nombre de programmes est passé à 20.59% et leurs allocations se sont aussi améliorées de deux points chacun.

Cette réingénierie budgétaire reflète les contraintes globales sur le plan de l'APD qui s'annonçait moins disponible au niveau international. Par rapport au PTI qui faisait son entrée sur le champ opérationnel, ce premier budget allait être une épreuve difficile à réussir face aux autres contraintes non prévues. Contrainte qu'il fallait surmonter afin d'offrir l'opportunité de maximiser l'efficacité des ressources accessibles de soumettre celles-ci à une très haute efficacité en vue de garantir le succès du premier PTI, de marquer des points dans le processus d'exécution des prochains budgets PTI, et d'effectuer un bon démarrage en route vers 2030.

II.

PRESENTATION DU PIP 2013-2014 EN BAISSSE

La présentation des dépenses d'investissement ayant été faite selon la nomenclature du budget, l'appréciation des impacts de ces dépenses sera produite selon le même schéma, à la différence que l'analyse se focalisera essentiellement sur les deux secteurs qui ont absorbé environ 98% des dépenses d'investissement: **le secteur économique et le secteur socio culturel.**

Un volet fondamental du budget d'investissement se rapporte aux sources de financement qui permettent son exécution. Rappelons que celles-ci se nomment: 1) le Trésor Public, qui se renforce par les accords de prêts sans contre partie; 2) le Fonds Petro Caribe, alimenté par les ressources générées à partir du contrat de fournitures des produits pétroliers établi entre le gouvernement Haïtien et la République du Venezuela; 3) le Financement multilatéral et bilatéral, essentiellement sous forme de dons, du côté de l'Aide Publique au Développement. En vue de rendre plus claire la démarche, il sera passé en revue chacune des sources totalisant l'enveloppe à raison de 26.12% pour le Trésor Public (TP), 34.38% pour les ressources Petro Caribe (FPC) et 39.49% pour les ressources internationales, multilatérales et bilatérales (APD), selon la structure présentée dans le budget 2013-2014.

La présentation du budget d'investissement se fera alors par secteur et non par pilier en raison surtout de la nomenclature institutionnelle existante et du fait qu'il soit plus aisé de responsabiliser les ordonnateurs sectoriels conduisant la mise en application des politiques du gouvernement.

Ainsi, les allocations des ressources du PIP vont faire l'objet d'une analyse détaillée tout au moins pour les deux secteurs économique et socio culturel qui reçoivent plus de 95% des allocations et qui sont les principaux responsables de l'érection des quatre piliers du PSDH.

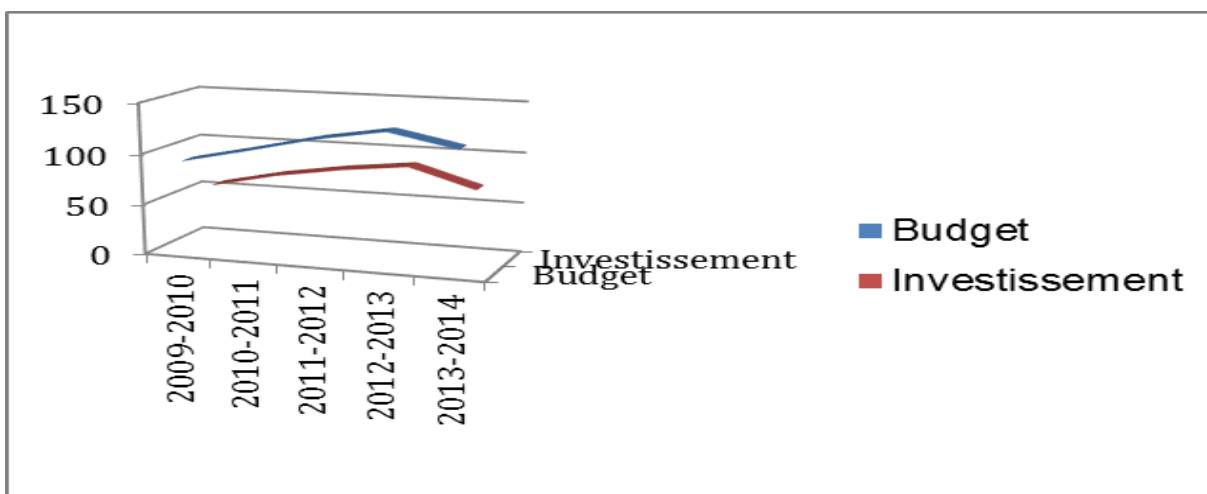
2.1. TENDANCE GENERALE DU BUDGET D'INVESTISSEMENT

Les cinq derniers budgets sur la période 2009-2014 ont connu une croissance annuelle moyenne de 7.5% marquée principalement par deux années d'instabilité économique entre 2009 et 2010, occasionnée par le double choc de 2008-2009 où l'instabilité des prix des produits céréaliers enregistrés en 2008 sur le marché international a fait baisser les prévisions budgétaires de **-7.7%** pour reprendre sa tendance haussière en 2010-2011 à la faveur du nouvel élan de l'aide externe en pour la même période. Cet élan d'augmentation des crédits budgétaires pour les différentes activités de l'Etat s'est poursuivi jusqu'en 2012-2013 et allait connaître un brusque arrêt en 2013-2014 où une baisse remarquable de 9.78% d'un exercice à l'autre a été consentie par les dirigeants.

Mais ce qui est ici important de souligner c'est la direction prise par les investissements publics au cours de la période. En 2008-2009 où le budget était supérieur de 8% à celui de 2009-2010, les investissements représentaient 45% du total des crédits. Malgré la baisse enregistrée en 2009-2010, la part de financement du PIP avait bénéficié des crédits additionnels de l'ordre de 25.46%. Une hausse qui allait se maintenir jusqu'en 2013-2014, exercice où l'infléchissement de la tendance s'est produit après le pic de 2012-2013.

Il y a lieu de remarquer que le comportement des allocations faites au PIP a été toujours déterminé presque exclusivement par la disponibilité des ressources externes depuis 2005, soutenues sous forme de dons ou de prêt¹². En fait, en 2008-2009, la totalité des anticipations de financement était externe, avec 38 milliards de dons et 7 milliards de gourdes de prêt. Durant les cinq dernières années, cependant, des efforts particuliers ont débouché sur une augmentation des revenus internes qui ont contribué de manière graduelle à une part plus importante du financement du PIP.

¹² Des agences comme IDA et BID gardent toujours une fenêtre ouverte aux prêts à Haïti, malgré l'annulation de la dette d'Haïti en 2005 lui donnant seulement droit aux dons pendant un certain nombre d'années.



Graphique 1. Infléchissement de tendance des allocations du PIP

Evidemment cet infléchissement a suivi le comportement global du budget qui a aussi baissé en 2013-2014, mais la composante portant sur le fonctionnement de l'Etat n'a pas suivi la baisse tant de manière relative qu'absolue. Certaines allocations faites pour le financement des activités de réforme semblent expliquer que la rubrique ait augmenté quasi au détriment du PIP.

Le tableau III.5 retrace les montants alloués de 2008-2009 à 2013-2014. En tenant compte des taux d'inflation qui ont eu un impact certain sur les coûts d'acquisition des biens et services, le pouvoir d'achat réel des montants indiqués dans le tableau a baissé entre 2009-2010 et 2013-2014. Lors du dernier exercice, la valeur réelle des allocations était de 111.2 milliards de gourdes, valeur qui se rapprochait de celle de 2008-2009 qui lui était inférieure de seulement 6% en termes réels.

Tableau III.7 Budgets des exercices 2008/09- 2013/14, en millions de gourdes					
Exercice	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	Total	Inflation an	Total
2008/2009	55,021	45,031	100,053	-4.70%	104,755
2009-2010	35,855	56,498	92,353	4.70%	88,012
2010-2011	35,841	70,444	106,285	10.40%	95,231
2011-2012	40,687	80,314	121,001	6.50%	113,136
2012-2013	44,042	87,501	131,543	6.00%	123,651
2013-2014	49,919	68,762	118,681	6.30%	111,204

ois de finances, 20089-2013-14

2.2. REPARTITION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PAR SECTEUR ET PAR DEPARTEMENT

Le budget du PIP 2013-2014 est réparti sur les cinq secteurs de la vie nationale qui apparaissent dans le tableau 4. Mais dans la réalité c'est le pouvoir exécutif qui absorbe presque la totalité du budget du PIP avec 99% de l'enveloppe allouée à l'exécution des projets et programmes de développement du gouvernement. Ces derniers sont principalement concentrés dans les domaines économique et social, avec 75% attribués au secteur économique et près de 23% au secteur social.

Les budgets économique et social étant les principaux porteurs du PIP et de la mise en application des plans stratégiques et opérationnels du gouvernement, un examen des allocations de ressources à ces deux secteurs s'avère opportun.

Rappelons que le PSDH repose sur un projet à quatre piliers cités plus haut. Ils sont en principe appelés à connaître un début de financement et devraient faire l'objet d'une répartition qui tienne compte des priorités identifiées dans le PTI.

Les crédits d'allocation montrent que le MTPTC a reçu au cours de l'exercice 2013-2014 environ 41% de l'enveloppe du secteur économique, impliquant que le volet renforcement des infrastructures économiques a été retenu comme la priorité numéro 1 du gouvernement, ce qui se traduirait par la construction des infrastructures routières, aéroportuaires et portuaires absorbant environ 20.4 milliards de gourdes sur l'exercice.

2.2.1. Répartition des crédits d'investissements par sous-secteur

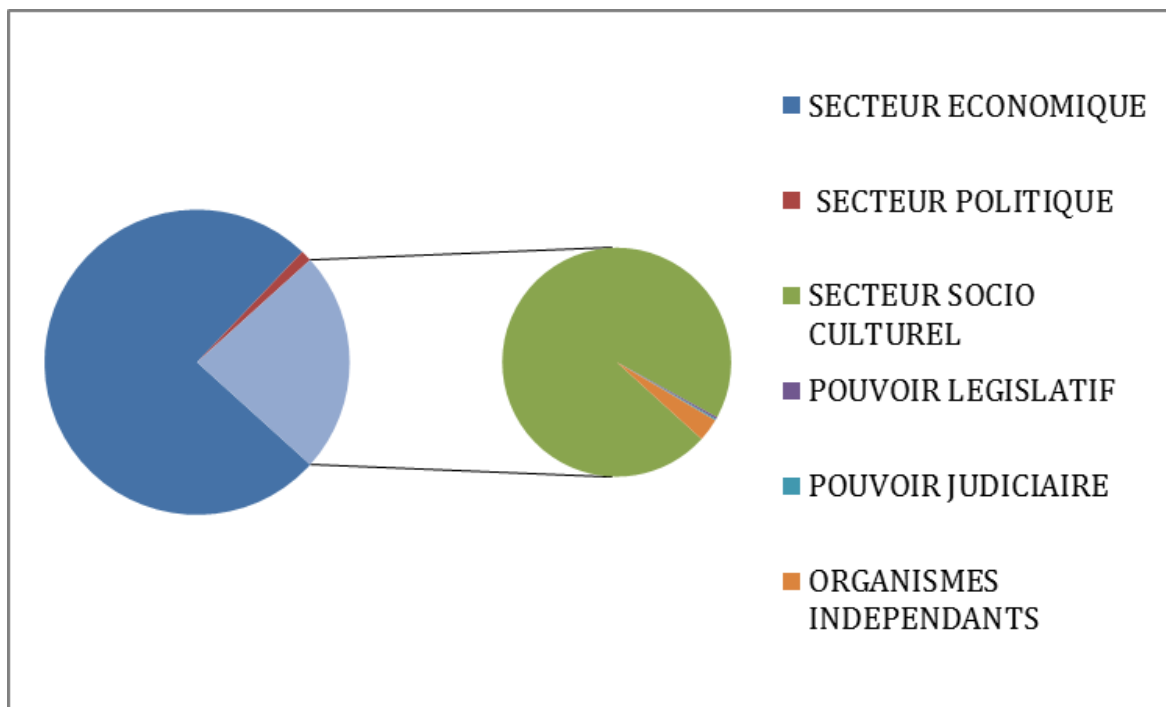
En fait, ce secteur dit économique participe de la fondation territoriale qui constitue le fondement économique et la base de la croissance soutenable. En regroupant les ressources allouées au ministère de l'Agriculture, l'allocation directe aux projets de refondation économique passe à 53% du total. Ces deux piliers de refondation se complètent dans le processus de construction économique à long terme.

Pour sa part, le MPCE, qui a reçu 24% du total de l'enveloppe du secteur et intervient dans des projets spécifiques au niveau des collectivités territoriales est classé en deuxième position avec 11.9 milliards de gourdes, enveloppe qui participerait en principe à la refondation territoriale et à la fortification des zones urbaines en vue de l'émergence des pôles régionaux de développement.

En ce qui concerne le MEF, qui a reçu 15.3% des crédits du secteur, c'est plutôt le renforcement institutionnel et la mise en place des structures de gestion de l'Etat qui seraient concernés.

L'agriculture, avec ses 21% du PIB national, a reçu 12.5% des crédits pour renforcer ses structures et appuyer les activités agricoles. Elle vient en quatrième position dans la batterie des éléments de refondation économique dont l'axe principal, rappelons-le, est la recherche et l'augmentation de sa productivité qui souffrent énormément avec son absorption de plus de 67% de la force de travail.

Graphique 1. Répartition du PIP de 2013-2014 par secteur



En cinquième priorité vient le MCI avec une maigre part de 3% de l'enveloppe sectorielle pour jeter les bases et développer le cadre de gestion de la politique industrielle et commerciale du pays en mettant en application les dispositions du PTI devant mener aux objectifs du PSDH. L'ambition ici consiste à initier une dynamique de multiplication de parcs industriels pouvant accueillir les investissements étrangers.

Enfin, l'environnement, avec 1.45% de l'enveloppe économique, doit affronter le défi de sa restauration. Il s'agit du reboisement qui s'impose comme une nécessité, de l'assainissement de l'urbain, du rural et de la protection des bassins versants, de l'éclosion et de la protection de la faune et de la flore des zones à protéger.

L'analyse de l'exécution du budget qui suivra dans les prochaines sections donnera l'occasion d'apprécier la justesse de ces priorités.

Pour l'instant, la présentation du secteur social complètera cet autre secteur ayant mobilisé 22.5% de l'enveloppe du PIP. Les priorités sont mises en évidence par la force des demandes de services sociaux de base. L'éducation porte la palme avec 51.3% des ressources du secteur, reflétant son importance pour le gouvernement qui affecte 7.6 milliards de gourdes au financement de ses activités certes, dont le montant est plus bien faible que l'allocation de 2012-2013 qui se chiffrait de 9.3 milliards de gourdes, indiquant que la baisse des investissements publics de manière globale a affecté certains volets stratégiques qui participent de la constitution des piliers du PSDH.

Au regard des allocations accordées pour les principaux chapitres du social, on en vient à la conclusion que ce secteur a payé le prix de la baisse des crédits au financement du PIP de manière générale. Le MSPP qui jouissait de 9.5 milliards de gourdes en 2012-2013 a perdu plus de 50% des crédits qui lui étaient affectés, même s'il reste toujours en deuxième position dans les allocations sectorielles avec 27.6%.

C'est le MAST par contre qui a été le bénéficiaire de ce réaménagement budgétaire. Il a vu augmenter son allocation de 11% alors que le MENFP en a perdu 8% et le MSPP 11.63%. Ce qui a été clairement un changement de priorité de la part du gouvernement.

2.2.2. Répartition des crédits d'investissements par département et per capita

L'étude de la répartition des crédits d'investissement par département est bien instructive et ne peut que jeter plus de lumière sur la question de la concentration et centralisation de la gestion dans le département de l'Ouest. En effet, le tableau 6 montre, si cela était nécessaire, que la gestion du pays est concentrée dans la capitale départementale en recevant 92.75% du budget de fonctionnement de l'Etat. Pour le reste, à l'exception du Nord et de l'Artibonite qui reçoivent 1.32% et 1.37% dans les ressources de fonctionnement, nul autre département n'a pu recevoir plus de 1% pour 2013-2014.

Par rapport au budget d'investissement, la situation s'est légèrement améliorée mais demeure toujours hautement disproportionnée. En effet, l'Ouest a reçu 20.3% du total des crédits réservés au financement du PIP. Traduit en termes réel, l'Ouest a reçu une allocation per capita de 3,630 gourdes, soit 50% du niveau de la moyenne nationale de 6,603 gourdes par tête alors que le Nord-Ouest a reçu seulement 25% de l'investissement per capita. Celui-ci accuse un niveau relativement élevé en raison des investissements transversaux qui concernent l'ensemble des populations du pays, tels que les routes interdépartementales qui sont considérées comme des projets nationaux.

Par contre, trois départements: le Sud-Est, le Nord-Est et le Centre ont des investissements per capita considérés comme très élevés, avoisinant le niveau national, avec respectivement 80%, 74.13% et 61.36 % du per capita national. Pour l'Artibonite

malgré son allocation globale nominalement élevée, eu égard à sa population, il n'a obtenu que 43% du per capita national en matière d'investissement par tête d'habitant. Les autres départements du Nord, du Sud, des Nippes, de la Grand'Anse et du Centre ont des niveaux d'investissements par tête oscillant entre 35 et 41% du niveau national. Il n'y a que le Nord-Ouest qui s'en sort avec moins 15% de l'allocation par tête d'habitant.

Malgré l'amélioration au niveau de la distribution des crédits d'investissement par rapport à celle relative à leur gestion administrative, il faut convenir qu'un plus grand effort est nécessaire pour trouver une certaine équité dans la gestion de la répartition budgétaire sur tous les plans. Si le PSDH et le PTI ont clairement introduit quelques projets sur le plan des infrastructures diverses destinées à intégrer les collectivités territoriales dans le cadre des quatre piliers de refondation, la capacité de gestion de celles-ci demeure le grand vide stratégique qui ne peut être comblé que par une nouvelle loi sur la décentralisation et une nouvelle approche administrative qui, elle-même, exige son propre plan stratégique. La planification budgétaire sera pendant longtemps encore le reflet de cette anomalie, agissant sans aucune obligation légale d'une juste répartition selon le principe de péréquation dans la distribution des ressources au niveau des collectivités territoriales.

III.

LE FINANCEMENT SECTORIEL DES PROJETS DU PIP 2013-2014

On sait maintenant que le financement du budget d'investissement est assuré par deux sources, nationales et internationales: le Trésor Public et les fonds de financement sans contrepartie (AFC) du côté national; le Fonds Pétro Caribe et les autres investissements sous forme de dons et de prêts du côté international.

Les différents ministères ont leurs projets financés par montages financiers combinant les ressources du Trésor Public, les accords de financement sans contrepartie principalement sous de forme de prêts, et les ressources externes, soit du côté de Pétro Caribe soit des dons externes ou les deux du côté international.

Le budget de financement du PIP de 2013-2014 était de 68.76 millions de gourdes dont 26.12% devaient venir du Trésor Public et 73.8% des ressources externes sous formes de dons. Les AFC ont souscrit au principe de financer le MEF et le MTPTC pour un projet chacun, le MENFP et le Ministère de la Culture dans le secteur socioculturel et deux projets du secteur politique; le tout comptant pour un total de 4.5 milliards de gourdes ou 26.5% des ressources nationales qui totalisaient 17.07 MDG.

Quant aux ressources internationales, elles devaient provenir principalement de deux sources: le Fonds Petro Caribe créé à partir de l'accord sur la fourniture de pétrole, les ressources internationales fournies par les agences multilatérales et bilatérales. Pour 2013-2014, 22.4 milliards proviendraient de Pétro Caribe selon la stratégie définie par le PTI et 25.8 milliards des fonds internationaux sous forme de dons.

Les projets gérés par le MPCE devaient être principalement financés par les Fonds Petro Caribe, en recevant une très faible portion du financement externe de ses projets sous forme de dons, tout en recevant aussi un financement du Trésor Public.

Le MTPTC ratisse large. Son financement vient des quatre sources à proportion plus ou moins égale, devant couvrir la diversité des projets routiers, de l'énergie, portuaires et aéroportuaires dans les différentes régions du pays. Au cours de l'exercice 2013-2014, son enveloppe de crédit était composée de 11.25% de ressources provenant du Trésor, 6.5% ressources AFC budgétisées, 39.5% des fonds de PC et 43% de financement sous forme de dons internationaux.

Pour le MEF, les prévisions eu égard au financement de ses investissements étaient surtout liées aux AFC et aux autres financements à hauteur de 79.52% pour l'un et 83.58% pour l'autre. Le TP et le FPC devaient pourvoir à la balance comptant pour 1.3 milliard de gourdes.

Les Ministères du tourisme, de l'environnement et du commerce ont compté sur les ressources nationales excluant les AFC, le FPC et les ressources internationales. Mais pour le MDE le gros de ses crédits devait provenir du côté des ressources nationales à 100%, à 40% du FPC et 60% du côté international en dons, alors que le MCI misait à 100% sur le trésor public du côté national, à 70% du FPC et 30% des dons internationaux dans la rubrique des autres financements. Quant au Ministère du tourisme, c'est le Trésor Public sa principale source du côté national et le FPC du côté international à hauteur de 100% pour le premier et de 131% pour le deuxième car les dons prévus du côté international n'étant pas matérialisés et le FPC devrait combler le vide.

3.1. LE FINANCEMENT DU SECTEUR SOCIO CULTUREL

Par rapport au secteur socio culturel, deux Ministères, celui du MENFP et de la Culture devaient recevoir une partie des ressources des AFC respectivement à hauteur de 62% et de 38% du côté national laissant le reste au Trésor Public. Du côté international, le MENFP n'anticipait que 5% de son financement de FPC contre 95 % des dons internationaux alors que le MAST devait se faire financer à 98% par le FPC, notamment pour son projet Ede Pep, ne comptant que sur moins de 2% des ressources internationales.

Pour le MSPP, c'est surtout le Trésor Public qui devait être la source nationale et les dons internationaux, la source internationale à hauteur respective de 100% et de 70%, le FPC ne comptant que pour 30% de l'enveloppe à financer. A l'exception du Ministère de la culture qui anticipait un montage incluant les différentes sources, les autres volets culturels stricto sensu ne comptaient que sur le Trésor Public et le FPC à 100%.

3.2. LE FINANCEMENT DU SECTEUR POLITIQUE

Le secteur politique n'a pas été un grand bénéficiaire d'investissement sur l'exercice. De l'ensemble des sept entités, deux n'avaient fait l'objet d'aucune prévision et les cinq autres misaient presque à 100% sur le Trésor Public du côté national. Le ministère de la Justice par contre anticipait son financement principalement du côté international avec 72% de dons et 28% de prêts du FPC, tandis que sur le plan national, ses ressources devaient provenir à 92% du Trésor Public. Le MICT anticipait 95% de ses crédits nationaux du TP, ne prévoyant aucun montant du FPC et des crédits complémentaires de l'international.

Tableau III.10 Sources de financement du budget d'investissement 2011-2014						
	RESSOURCES NATIONALES			RESSOURCES EXTERNES		
	TP	AFC	TOTAL RN	PC	AINV	TOTAL RE
	12,541	4,526	17,067	22,463	25,799	48,262
POUVOIR EXECUTIF	73.48%	26.52%	100.00%	46.54%	53.46%	100.00%
SECTEUR ECONOMIQUE	75.86%	24.14%	100.00%	51.23%	48.77%	100.00%
MPCE	98.47%	1.53%	100.00%	89.95%	10.05%	100.00%
MEF	20.48%	79.52%	100.00%	16.42%	83.58%	100.00%
MARNDR	100.00%	0.00%	100.00%	20.02%	79.98%	100.00%
MTPTC	63.31%	36.69%	100.00%	48.10%	51.90%	100.00%
MCI	100.00%	0.00%	100.00%	70.16%	29.84%	100.00%
MDE	100.00%	0.00%	100.00%	39.36%	60.64%	100.00%
MT	100.00%	0.00%	100.00%	131.73%	-31.73%	100.00%
SECTEUR SOCIO CULTUREL	2,897	1,703	4,601	2,987	7,259	10,246
MENFP	38.14%	61.86%	100.00%	5.57%	94.43%	100.00%
MAST	100.00%	0.00%	100.00%	98.38%	1.62%	100.00%
MSPP	100.00%	0.00%	100.00%	29.99%	70.01%	100.00%
MCDFD	100.00%	0.00%	100.00%			
MJSAC	100.00%	0.00%	100.00%	92.38%	7.62%	100.00%
MC	51.85%	48.15%	100.00%	45.98%	54.02%	100.00%
MCOM	100.00%	0.00%	100.00%	100.00%	0.00%	100.00%
SECTEUR POLITIQUE	775		775			
MJSP	92.01%	7.99%	100.00%	28.17%	71.83%	100.00%
MHAVE	100.00%	0.00%	100.00%			
MAE						
PRESIDENCE						
BPM	100.00%	0.00%	100.00%	174.81%	-74.81%	100.00%
MICT	95.91%	4.09%	100.00%	0.00%	100.00%	100.00%
Source Loi de finances 2013-2014						
Source loi de finances 2013-2014						
MICL	92.01%	7.99%	100.00%	0.00%	100.00%	100.00%
BPM	100.00%	0.00%	100.00%	174.81%	-74.81%	100.00%
PRESIDENCE						
MAE						
MHAVE	100.00%	0.00%	100.00%			
MJSP	92.01%	7.99%	100.00%	28.17%	71.83%	100.00%
SECTEUR POLITIQUE	775		775			

Le chapitre 4 fait ressortir que les ressources fiscales de l'exercice 2013-2014 n'ont pas pu atteindre les objectifs fixés pour cette année et ont été de 7% en dessous des prévisions de 50.9 MDG, malgré l'effort qui a permis d'enregistrer une croissance de 6% par rapport à l'année antérieure. Pour avancer tant soit peu avec les financements programmés, le Trésor Public a dû recourir à l'épargne publique, par l'émission des bons du trésor et le financement de la BRH, surtout au cours du premier semestre de l'exercice, à hauteur de 8.5 milliards de gourdes. Les raisons de cette performance ayant été déjà examinées, il s'agit maintenant de montrer à quel point le TP a pu respecter des engagements pris dans le cadre du PIP 2013-2014, respect qui sera d'une grande importance pour la performance économique globale du pays.

L'exécution des dépenses d'investissement dépend fondamentalement de la disponibilité des ressources et de leur provenance. Les projets qui ont leur propre calendrier d'exécution ne sont pas nécessairement alignés sur le rythme des disponibilités des ressources aussi bien nationales qu'internationales.

En fait, les fonds les plus sûrs proviennent du Trésor public, mais ne sont pas en quantité suffisantes pour répondre aux différents calendriers de décaissement. La quantité de ressources varie avec la saison ou le trimestre de plus forte performance économique. Si elle est compensée par l'appel à l'épargne publique, par l'émission de bons du trésor et le financement de la BRH, la quantité mobilisable ne peut pas nécessairement répondre à la demande provenant des exécutants des projets en fonction des exigences d'exécution.

Ainsi, on aboutira toujours à des retards d'exécution qui sont en majorité, des cas imputables à des retards dans le décaissement des fonds du Trésor Public.

L'autre importante source de financement provient du FPC. Elle est, en principe plus aléatoire, du fait que sa collecte dépend du marché local de carburant qui doit être approvisionné et de l'encours du pétrole sur le marché international. Mais les aléas, de la gestion de l'approvisionnement du marché local entraîne aussi des variations au niveau de l'encaisse et le cash-flow en pâtit car, il ne correspond pas nécessairement aux volumes et valeurs des décaissements programmés.

La troisième source de financement dépend des dons de l'APD. De manière générale très lourde, ces procédures ne permettent pas de compter sur des décaissements assurant l'exécution des projets dans les délais proposés dans les calendriers. En fait, ces

procédures sont souvent compliquées quand les décaissements sont officieusement liés à la gestion politique du pays, projetant des incertitudes quant au lendemain politique et social. Les freins et les retards deviennent une variable dont le comportement généralement prévisible est associé à l'évolution et le changement du contexte socio politique.

C'est dans ce cadre global qu'il faut situer l'exécution des dépenses prévues dans le budget et la loi de finances et, plus particulièrement, les dépenses publiques exécutées par les opérateurs privés selon des engagements contractuels conclus avec l'Etat Haïtien.

4.1. L'EXECUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS PAR LE TP POUR LES SECTEURS ECONOMIQUE ET SOCIAL

L'analyse de l'exécution du budget d'investissement par secteur se fera en comparant le pourcentage de décaissement par source aux crédits budgétaires initialement faits aux ministères concernés. Le tableau 8 présente le total des montants qui devraient être décaissés par le TP pour les sept ministères appartenant aux secteurs économique et social.

Ce tableau nous indique en effet que le total des ressources créditées par les deux sources de financement national (Trésor public et AFC) du budget était de 9,080 MDG pour le secteur économique. Sur l'ensemble de l'exercice, seulement 52.63% du total des crédits du PIP soit environ la moitié du total réservé, a été effectivement décaissée. Evidemment, la performance varie d'un ministère à l'autre et le responsable de l'absence de décaissement du crédit n'est pas directement identifiable. En tenant compte de l'hypothèse de la non-disponibilité des ressources, le TP est le premier responsable du non-décaissement des fonds qui n'ont pas été collectés par le fisc.

Trois critères semblent justifier le décaissement des fonds: le premier porte sur la disponibilité des ressources du TP, le deuxième la justification des avances consenties par le trésor et le troisième sur l'évolution des travaux sur rapport du maitre de l'ouvrage.

4.1.1. Les décaissements des fonds du TP pour les sous secteurs économiques

De toute évidence, les plus gros crédits ont été les plus difficiles à décaisser et les plus petits étaient généralement plus faciles à être exécutés, même si en fait le MCI n'a pas pu recevoir sa part de 100 millions, ce qui pourrait impliquer qu'il n'a su justifier que 36.22% de son enveloppe.

En revanche, le Ministère de l'environnement, MDE, a su consommer plus de 100% de son crédit et a même pu obtenir un surplus. Viennent ensuite le MARNDR et le Ministère du Tourisme qui ont pu absorber 69% et 50% respectivement de leurs enveloppes sans oublier le MEF qui n'a pu exécuter que 44.12% son de son enveloppe.

Une analyse plus rapprochée du tableau 8 permet d'observer que le MTPTC, une des plus grandes forces de son secteur par le fait qu'il soit le canal d'injection par excellence de capitaux dans l'économie, a été le plus affecté par la baisse des disponibilités au niveau du TP. Honorant seulement 19.2% de ses engagements, le TP n'a en fait contribué qu'à hauteur de 2% au programme d'investissement du MTPCT qui, dans le budget totalise 20.4 MDG. Ce qui ne sera pas sans conséquences sur l'exécution des travaux d'infrastructures programmés dans le budget 2013-2014.

L'autre grand ténor du secteur économique, qui occupe en général la deuxième position dans l'enveloppe du PIP avec 24% du total en 2013-2014, a été également affecté par l'indisponibilité des ressources du TP. Il s'agit du MPCE dont l'exécution de ses 1.94 MDG en 2013-2014 correspondait à 16.27% du total de ses crédits. Ceux-ci auraient dû représenter 37% des ressources réservées comme participation nationale au financement des projets du secteur économique, est considéré comme l'un des plus grands acteurs dans la mise en œuvre des quatre piliers de la refondation du pays. Par contre en 2012-2013, le MPCE jouissait des crédits TP équivalant à 41% de son enveloppe total de 20.87 milliards et les engagements du Trésor public étaient respectés à plus de 100%.

Un troisième sous secteur important pour la performance économique est l'agriculture qui occupe pour sa part 6.32% de l'enveloppe de son secteur pour le PIP de 2013-2014. Sa performance a été bien meilleure que celle enregistrée au cours de l'exercice antérieur. Avec 69% de décaissement du TP, le MARNDR a dépassé de 19 points son score de l'exercice 2012-2013. Malgré le poids de ces trois sous secteurs, dans l'enveloppe du secteur économique, seulement 34.76% des montants alloués ont été décaissés par le trésor public. Il est évident que beaucoup de leurs projets ont été affectés, comme on le verra plus loin dans la prochaine section.

4.1.2. L'exécution des dépenses du secteur socio culturel

Pour sa part, le secteur socio culturel a été nettement priorisé par le Trésor public en améliorant considérablement le niveau de financement de ses projets. En 2012-2013, le taux moyen de décaissement pour le financement des projets qui était de 45.9% est passé à 67.3% en 2013-2014. Cette augmentation de taux est imputable principalement au décaissement prioritairement fait aux secteurs des affaires sociales et de l'éducation nationale dont les taux de décaissement qui étaient respectivement de 49% et 48% sont passés à 86.34 et 87% d'un exercice à l'autre.

L'exécution des dépenses du secteur social a pris la même allure que celle de l'économique qui n'a bénéficié que d'une moyenne de 52.2% des ressources qui devaient lui être transférées dans le cadre du financement des projets relevant de ses compétences. La moyenne de décaissement du secteur social a été supérieure à celle du secteur économique de 10 points.

De son côté, le MSPP, qui est un sous-secteur stratégique de la santé, n'a reçu du trésor public que 55.45% des 664 millions prévus comme contribution à ses projets. En comparaison du niveau élevé des montants décaissés pour les autres sous-secteurs, il est évident que des choix ont priorisé les volets éducatifs et interventions sociales en mettant à leur disposition les ressources disponibles au Trésor Public.

Les autres sous-secteurs, notamment celui de la jeunesse et des sports ont tout de même reçu des montants supérieurs à la moyenne sectorielle. Il faut remarquer que les secteurs de la femme et des cultes sont les moins prioritaires du gouvernement, au regard non seulement du niveau de crédit qu'ils ont reçu du Trésor Public mais du très faible taux de décaissement dont ils ont bénéficiés.

4.2. LES DEPENSES DU FPC

Les crédits budgétaires basés sur les ressources disponibles au FPC sont d'une importance majeure, car ils comptent pour 39.6% du total alloué au financement du PIP, toutes sources confondues, et pour 54.45% des ressources externes pour l'exercice 2013-2014.

L'examen du tableau 9 fait ressortir que deux champs d'investissement ont absorbé la plus grande part des ressources jusqu'ici mobilisées dans le cadre du FPC pour le financement des différentes activités du gouvernement. Il s'agit de l'infrastructure et de l'urbanisme qui ont capté respectivement 18.25% des projets et 30% des ressources, et 27.83% des projets et 18.3% des ressources FPC. Ces deux champs qui tombent dans le cadre de la refondation territoriale totalisent 48.9% des ressources FPC, laissent 51% à partager entre 17 autres champs. Mais, en ajoutant le champ portant spécifiquement sur le transport qui absorbe 7.54% du reste, on en vient à comprendre que les infrastructures et la refondation territoriale ont absorbé 56.44% des ressources FPC.

Des activités comme le bâtiment, le logement ont capté ensemble 6.61% des ressources FPC alors que l'agriculture, l'économie et le commerce ont eu pour leur part 7.34% de l'ensemble. Pour le reste, certains champs bénéficiaires méritent d'être signalés pour la diversité des allocations. On notera notamment la sécurité nationale et le fonctionnement de l'administration publique, la gestion des risques et désastres, qui normalement ne font

pas l'objet de prêt à long terme pour financer leur fonctionnement, mais pourtant se retrouvent aussi dans la liste des actions financées.

Tableau III. 12 Champs d'utilisation du FPC				
	Qté Projets	Allocation	% Projet	% Fonds
Fonctionnement	4	50,874,671	1.89%	4.40%
Collect Terr	1	17,750,000	0.47%	1.54%
Infrastructure	40	347,421,290	18.87%	30.06%
Assainissement	15	71,094,426	7.08%	6.15%
Urbanisme	59	211,003,049	27.83%	18.26%
Energie	8	80,182,068	3.77%	6.94%
Santé	7	12,753,696	3.30%	1.10%
Economie et commerce	8	31,682,491	3.77%	2.74%
Education	8	32,063,243	3.77%	2.77%
Agriculture	4	41,263,603	1.89%	3.57%
Eau	2	3,942,635	0.94%	0.34%
Sécurité Nationale	6	17,307,740	2.83%	1.50%
Humanitaire	3	59,226,381	1.42%	5.12%
Bâtiments Publics	9	48,223,775	4.25%	4.17%
Sport Culture	7	16,878,310	3.30%	1.46%
Logement	5	40,282,531	2.36%	3.49%
Transport	16	48,801,166	7.55%	4.22%
Sécurité Sociale	7	19,051,775	3.30%	1.65%
Risk et desastre	3	6,000,000	1.42%	0.52%
Total	212	1,155,802,849	100.00%	100.00%

4.2.1. La répartition des ressources FPC au niveau national

L'analyse du projet FCP sera complète en l'élargissant au plan départemental, à l'instar de ce qui s'est produit pour l'ensemble du budget de fonctionnement et d'investissement. En tenant compte des prévisions de 2013-2014, les montants FCP qui devraient être mobilisés auraient dû atteindre 22, 780 millions de gourdes. Environ 38% de l'ensemble alloué concernait des projets nationaux, c'est-à-dire exécutés par le gouvernement central. De plus, 26.42% étaient absorbés par le département de l'Ouest, ce qui porte à 64.29% le total projeté au niveau central, il ne restait en réalité que 36% des revenus FCP projetés pour les neuf autres départements.

Les observations faites au niveau de la répartition du budget global sont encore valides car les ressources FPC pèsent lourd dans le financement du PIP. En ce sens, les mêmes tendances sont observées dans la répartition des ressources FPC au niveau départemental, avec un léger renversement de position grâce auquel le département du Sud Est a pu décrocher 9.83% du total, remplaçant ainsi l'Artibonite qui est maintenant en quatrième position dans les allocations des ressources FPC. Les départements des Nippes et du Nord-Ouest demeurent ici encore les plus faibles bénéficiaires par les valeurs allouées en financement de projet et tout juste dépassés par la Grande Anse et le Centre qui reçoivent respectivement 2.29% et 2.86% des ressources anticipées sur le plan global.

Le Nord et le Sud sont séparés seulement par un point de pourcentage dans leur positionnement de 5^{ème} et de 6^{ème} avec respectivement 5.38% et 4.66% du total des ressources prévues.

En fait, en examinant plus en profondeur la distribution des ressources FPC au niveau des départements, et en se référant au tableau 6, on arrive à se faire une idée plus juste de cette distribution. Ce tableau nous informe en effet que le Nord-Ouest du pays demeure en dernière position dans toutes les répartitions de ressources et de projets financés. Il a obtenu le plus faible niveau d'investissement per capita dans le PIP et quant au FPC, il vient encore en avant dernière position. En revanche, le Sud Est demeure toujours le grand bénéficiaire de projets en ayant une allocation par tête d'habitant supérieure à la moyenne nationale dans le cadre de l'allocation et du financement des ressources FPC.

4.2.2. La performance du financement FPC

Le mécanisme de décaissement des fonds Petro Caribe suit une séquence qui débute par une résolution en Conseil des Ministres approuvant les projets présentés par le conseil d'administration du BMPAD. Ces projets suivent le parcours administratif et légal jusqu'au décaissement des fonds par le BMPAD au bénéfice des responsables d'exécution.

De 2008 au 30 septembre 2014, 10 résolutions de dépenses ont été prises en conseil des ministres. Ces résolutions ont porté sur un ensemble de projets qui répondent aux priorités et urgences du gouvernement. Jusqu'à la dixième résolution, 1,639.85 millions de dollars américains ont été engagés et 1,400.5 décaissés en faveur des exécutants des projets.

Tableau III.14 Résolutions, Programmations, Décaissement FPC, millions de gourdes				
Exercice	Programmation	Décaissement	Balance	% Exécution
2007-2008	7,894	7,894	100.00%	100.00%
2008-2009	-	-		0.00%
2009-2010	6,514	6,299	96.70%	96.70%
2010-2011	8,282	7,818	94.39%	94.39%
2011-2012	14,667	12,974	88.46%	88.46%
2012-2013	16,476	14,240	86.43%	86.43%
2013-2014	17,382	10,410	59.89%	59.89%
<i>Source : BMPAD</i>				

L'analyse du tableau montre que les montants programmés ne sont pas totalement décaissés en général. A l'exception de la première résolution où l'entièreté du paiement programmé de 7.9 MDG a été exécutée, dans tous les autres cas, il reste toujours un solde à verser au compte du Trésor, responsable de l'émission des chèques aux exécutants des projets. Ces écarts s'expliquent par la nature même du Fonds qui se forme graduellement et, par anticipation, aux mouvements de la demande et de l'offre des produits pétroliers sur le marché local. Les écarts sont comblés cependant au fur et à mesure que les montants sont versés par les compagnies pétrolières haïtiennes en paiement des factures correspondantes.

Dans le budget 2013-2014, les anticipations annuelles de financement FPC étaient de 22.5 MDG, mais, elles ont été réduites à 17.4 MDG dans un premier temps, soit une diminution de 22.25% des prévisions, en raison de la baisse des cours du pétrole sur le marché international. En final, le FPC n'a pu décaisser que 10.4 MDG, soit environ 60% des prévisions ajustées.

En examinant le poids du FPC dans les enveloppes sectorielles du PIP, on arrive à une idée plus juste de la performance des projets et des effets subséquents de celle-ci.

En ce qui concerne le secteur socio culturel au bénéfice duquel le FPC devrait contribuer à hauteur de 2.9 MDG ou 20% de son enveloppe d'investissement s'élevant à 14.85 MDG, les ajustements ont ramené à 2.31 milliards la contribution du FPC, impliquant qu'environ 1.3 MDG ont été canalisés vers le secteur en support à ses projets pour un déficit de financement de l'ordre 40%.

Tableau III.15 Financement externe secteur écon et social			
	Petro Caribe	Programmé	Décaissé
SECTEUR ECONOMIQUE	19,476	15,071	9,026
MPCE	6,766	5,236	3,136
MEF	952	737	441
MARNDR	1,005	778	466
MTPTC	8,054	6,232	3,732
MCI	982	760	455
MDE	130	100	60
MTOUR	1,587	1,228	735
Source : BMPAD			
Source : BMPAD			
MTOUR	1,587	1,228	735
MDE	130	100	60
MCI	982	760	455

4.3. LES RESSOURCES DE L'APD

Comme mentionné dans le chapitre 5, les ressources de l'APD ont baissé de manière significative d'un exercice à l'autre en passant de 45.58 MDG à 28.47, soit une baisse de 38%, de 2012- 2013 à 2013-2014. Cette baisse a aggravé le niveau déjà faible des ressources disponibles pour financer le PIP, dans le cadre de la mise en application du premier PTI.

L'hypothèse ici est que les montants des ressources APD accusent en général un retard mais, ils sont au bout du compte décaissés, même quand les documents relatifs à leur décaissement ne sont pas immédiatement accessibles et sont dispersés à travers les sites internet des bailleurs de fonds, sans être disponibles dans les bases de données des instances nationales qui ont pour responsabilité de les gérer. De ce fait, elles seront considérées comme ayant été disponibles vers la fin de l'exercice et incluses dans le tableau des disponibilités financières pour le financement du PIP.

CHAPITRE III: ANALYSE DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

I.

DE L'ANALYSE DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

Les différents volets du PIP ainsi que les dépenses y relatives ayant été présentés dans le chapitre précédent, il convient maintenant de procéder à une évaluation de la portée et des impacts de ce programme sur le pays en général et sur l'économie en particulier, en tenant compte des objectifs qui ont été fixés par le PTI, qui est le premier d'une série de sept à programmer sur les 21 prochaines années. C'est une analyse d'efficacité qui cherchera à comprendre comment les dépenses effectuées au cours de l'exercice 2013-2014 ont contribué à l'édification des quatre piliers traitant des refondations territoriale, économique, sociale et institutionnelle. Ceci devrait concrètement se traduire par des progrès mesurables sous divers aspects et liés aux domaines concernés.

La performance du PIP dépend, comme on le sait déjà, de trois sources de financement. Dans une large mesure, celles-ci constituent le principal mécanisme d'injection de capitaux dans l'économie nationale à travers les différents projets et programmes qu'elles financent. Par l'exécution du PIP qui intervient selon les quatre piliers présentés plus haut, les structures et infrastructures sont mises en place pour créer le cadre et les conditions du bon fonctionnement de l'économie globale et la mobilisation des ressources privées appelées à animer la vie économique de manière générale.

Ainsi, on comprend que l'investissement public dépend largement des fonds internationaux, y compris l'accord alimentant le FPC. La composition de l'enveloppe financière est donc éminemment fragile et sa matérialisation dépend de conditions qui ne sont pas immédiatement évidentes, mais qui fragilisent considérablement l'exécution du projet de développement du pays et la performance de l'économie nationale. L'examen qui suit jettera plus de lumière sur la nature de ces contraintes.

1.1. SYNTHÈSE DES RESSOURCES TOTALES DISPONIBLES SUR LES DEUX EXERCICES

Il importe ici d'examiner les effets de l'évolution des ressources financières sur l'exécution des projets et subséquemment sur celle du PTI et les piliers stratégiques du PSDH. Le tableau 14 synthétise les différents fonds programmés et qui auraient dû être décaissés en combinant les trois sources indiquées antérieurement. Notons que les ressources internationales n'ont pas été allouées à un secteur spécifique pour les multiples raisons de transparence et de gestion de l'accès aux informations, particulièrement par rapport à leur décaissement. On sait toutefois qu'elles ont fait l'objet d'accord de dons, de contrats et de projets dont les informations y relatifs ne sont pas accessibles à la Cour, en dépit des dispositions légales exigeant son avis sur tous les accords à caractère financier auxquels l'Etat est partie.

Le total des ressources programmées est passé de 78.79 MDG en 2012-2013 à 56.92 MDG l'exercice suivant, soit une baisse de 27.27%. Cette programmation qui avait anticipé la création d'une nouvelle situation lors de l'élaboration du budget annuel n'avait pas pourtant bien pris la mesure de toutes les variables non maîtrisées. Ainsi, tant au niveau du TP qu'à celui du FPC les anticipations financières sont restées en dessous des prévisions. Ce qui va expliquer que les taux d'exécution des projets économiques chuteront. Certes, le secteur socio-culturel a connu un renversement de tendance en passant de 57% en 2012-2013 à 88.34% en 2013-2014, mais son poids dans le PIP est trop faible pour compenser le manque de 21.62% de ressources devant servir à son financement.

Tableau 16. Synthèse des ressources financières disponibles pour le financement du PIP

	2012 2013			2013-2014		
	Programmé	Exécuté	Taux	Programmé	Exécuté	Taux
Secteur Economique	28,195	22,975	81.49%	24,151	13,053	54.05%
Secteur Socio culturel	5,009.96	2,854.47	56.98%	4,290.15	3,789.90	88.34%
International	45,582	45,582	100.00%	28,474	28,474	100.00%
Total	78,787	71,412	90.64%	56,915	45,317	79.62%

L'examen du tableau de synthèse montre en effet un double mouvement entre 2012-2013 et 2013-2014. Le premier porte sur la réduction de l'enveloppe d'une année à l'autre, alors que le second se rapporte à la différence entre la programmation et le décaissement des fonds. Ce qui n'est pas reflété ici c'est la différence entre la programmation et le décaissement des fonds internationaux sur une base annuelle, cet écart ne sera pas sans conséquence sur les résultats de l'analyse, car ces fonds constituent environ 58% des ressources pour l'exercice 2012-2013 et environ 50% pour 2013-2014.

Trois conséquences immédiates en résulteront:

1. La première conséquence se manifestera au niveau des différents piliers dont l'avancement sera mis à mal.
2. La deuxième portera sur l'exécution des projets.
3. La troisième sur l'économie de manière globale.

1.1.1. Les impacts de la baisse des ressources sur l'exécution des programmes

En repérant les dépenses associées aux différents piliers¹³ stratégiques du PSDH que le PTI opérationnalise pour l'exercice 2013-2014, on peut amorcer une évaluation partielle permettant d'apprécier le niveau de financement des dits piliers, le chemin qu'ils ont parcouru et qu'il leur reste à parcourir pour les deux autres années du PTI. Le tableau 5 présente les engagements pris dans les résolutions par pilier et offre une vue globale et intelligible de leur évolution sur le plan financier. Cet essai porte exclusivement pour le moment sur les ressources avant de s'étendre sur les autres facteurs.

Au cours de l'exercice 2012-2013 le gouvernement a pris quatre résolutions en conseils des ministres pour financer un total de 146 projets. De ce total, le pilier **refondation économique** a bénéficié de 10.27%, équivalant à des engagements de l'ordre de 4.26 MDG destinées à divers projets qui concourent à la mise en place du dit pilier. Ces montants n'ont été cependant rendus disponibles qu'à hauteur de 84.5%, ce qui traduit un décaissement de l'ordre de 3.46 MDG. Le sous décaissement implique naturellement que certains projets ne seront pas complétés et d'autres ne seront pas entamés.

Le pilier le plus lourd du PIP pour l'exercice a été celui de la **refondation territoriale** qui a fait l'objet de 93 projets, soit 63.7% de l'ensemble. Ce pilier qui a appelé à des engagements de l'ordre de 19.46 MDG est en réalité l'épine dorsale du PIP et semble exprimer une volonté de faire de la refondation territoriale le véritable point de départ.

¹³ Rappel: RE: Refondation Economique; RT: Refondation Territoriale; RS: Refondation sociale; RI: Refondation Institutionnelle.

L'exécution de ce plan est resté très loin des résultats anticipés, au regard du taux de décaissement pour l'année qui était de l'ordre de 65%. Avec un déficit de financement de l'ordre 7 MDG, les objectifs fixés pour l'année ne seront pas totalement atteints et seront probablement reportés à l'année suivante, car beaucoup de ces projets n'ont pas été entamés et d'autres sont restés inachevés. Malgré la volonté et l'engagement de jeter les bases de la refondation territoriale lors de la première année du PTI, cet objectif aura été très largement raté.

Le pilier **refondation sociale** a eu ses propres contre performances. En effet, les secteurs sociaux traditionnels, notamment celui de l'éducation et de la santé, ont eu à bénéficier d'un taux relativement élevé de décaissement. Par contre, d'autres programmes introduits au financement FPC n'ont pas eu le même sort que ces derniers. En fait, certains projets retenus dans les résolutions n'ont reçu aucun financement sur l'année et d'autres en ont eu très peu. C'est ce que reflète ce taux de décaissement qui sera seulement de l'ordre de 47.69%, impliquant un retard considérable dans l'exécution du volet social du premier PTI qui devait capter 6.3 MDG pour faire avancer son programme triennal sur le plan social, mais n'en a reçu que 2.29 pour la première année.

Vient en final le pilier **refondation institutionnelle** qui n'a évidemment pas été la première priorité du premier PTI. Avec seulement 9 projets, ce pilier fait la queue en bénéficiant de 6.16% du total. Attirant 1.95 MDG d'affectation, il n'a, en réalité, pu faire l'objet que de 352 millions de gourdes de décaissement, soit environ 18% des engagements. Cette mauvaise performance équivaut à un échec pur et simple. Les ressources allouées à ce pilier auraient pu être dirigées vers le pilier **refondation sociale** pour augmenter sa performance tant en allocation qu'en exécution. Accorder 18 % des allocations prévues à un pilier stratégique qui doit améliorer la gouvernance du pays, traduit plutôt une approche erronée.

La revue de la première année du plan triennal d'investissement, exécuté à hauteur de 60% (du FPC pris en échantillon et qui représente 40% de l'enveloppe totale), laisse ressortir un effort de la part des dirigeants actuels de mettre une certaine rationalité dans la gestion des ressources publiques, en inscrivant le budget annuel dans un cadre de long et de moyen terme. Ceci apparaît évident dès la première lecture de la loi de finances où les planificateurs annoncent qu'il s'agit du premier pas d'un projet de moyen terme qui d'ailleurs est adopté dans un contexte financier marqué par une tendance au rétrécissement des disponibilités de l'APD à l'échelle internationale. Cette démarche a été renforcée par les dispositions de l'Etat d'approuver au plus haut niveau, par résolutions en conseil des ministres, les projets devant être financés par des ressources remboursables sur le long terme.

Cependant, au delà de ces premiers pas effectués, le reste semble être un exercice aléatoire qui laisse les exécutants de contrats dans les mêmes incertitudes qu'avant, en ce qui concerne les décaissements qui auraient dû se faire selon les calendriers soumis. Cet aléa et cette incapacité d'ajuster de manière ordonnée les décaissements selon les nouvelles contraintes, souvent imprévisibles certes, ont eu des impacts négatifs sur l'exécution du PTI, en laissant planer une incertitude sur l'éventualité et l'adéquation pour un exécutant de rester dans le contrat, en dépit de son dépôt de garantie. Ces points seront développés davantage plus loin dans ce rapport d'efficacité des dépenses publiques. Mais avant, regardons de plus près la performance des différents projets selon leur type et leur lieu d'exécution.

II.

LA PERFORMANCE DES PROJETS ET LEURS INCIDENCES SUR LES LIEUX D'EXECUTION

Dans cette section, à défaut de pouvoir accéder à toutes les informations financières portant sur la performance du PTI, les projets à financement FPC seront utilisés comme échantillon pour apprécier sur les plans économique et financier les impacts des investissements publics aux plans global et régional.

A cet effet, on procédera à l'évaluation de l'enveloppe FPC et on examinera de près les impacts d'un certain nombre de projets sur les lieux d'exécution. L'hypothèse ici est que les constats faits par rapport aux projets FPC reflètent les tendances et les comportements des autres projets et de leurs exécutants.

Pour procéder à cette évaluation, on tient compte des montants qui ont été dépensés lors des interventions. En fait, il faut distinguer les projets à caractère national de nature transversale dont les objectifs sont en général le renforcement institutionnel ou la mise en place des structures nécessaires pour exécuter certains programmes et projets de l'Etat. Ces projets qui mobilisent souvent des ressources importantes ne rentrent pas dans le cadre des présentes analyses, sauf pour leur réalisation effective comme cela a été évoqué plus haut. Les impacts qui seront examinés ici sont ceux produits par l'exécution des projets de type travaux publics, susceptibles de produire des effets dans les zones ou département concernés. Ce qui importe ici c'est de regarder les possibles impacts économiques et la performance du projet sur les lieux ou sur le plan global ou géographique. A cet égard, on prendra en compte:

1. La question de l'exécution des projets;
2. Les dépenses effectuées dans le cadre du projet sur le plan local;
3. Les emplois créés au cours de l'exécution du projet.

2.1. LA QUESTION DE L'EXECUTION DES PROJETS

Il importe de souligner le fait que le processus normal d'exécution d'un projet consiste en général pour l'exécutant à obtenir une avance de démarrage du maître de l'ouvrage, laquelle avance est garantie par un dépôt équivalant au montant reçu. Les paiements subséquents s'effectuent sur présentation de pièces justificatives pour les travaux déjà exécutés. Entre la présentation des requêtes de paiement justifiées, il existe presque toujours un délai acceptable d'exécution qui n'est pas considéré comme des retards et qui devrait être normalement couvert par les exécutants. Passé ce délai, les travaux sont en général suspendus pour non financement. Ces cas se rencontrent souvent dans l'exécution des travaux financés par l'APD dont les procédures de décaissement très longues peuvent mettre en péril l'efficacité des travaux, si l'exécutant n'est pas en mesure de répondre lui-même aux pressions financières d'une exécution continue. Cela étant, ces retards ne sont pas comparables à l'indisponibilité des fonds constatée dans le cas des projets financés par le FPC qui n'a pas su répondre aux attentes 2013-2014, pour des raisons de performance prévisionnelle.

Tableau III.18. Contrats signés et exécutés par département de 2011/12 à 2013/2014														
	Routes I		Ponts		Ports		PS		ENER		MP		RUR	
	ALL	DEC	ALL	DEC	ALL	DEC	ALL	DEC	ALL	DEC	ALL	DEC	ALL	DEC
NATIONAL							65.5	64.4	44.3	37.8	-	-	3.0	0.9
OUEST	96.1	71.1	-	-	2.8	2.1	-	-	10.0	-	6.5	-	-	-
NORD	35.2	26.8	5.0	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	22.4	15.8
SUD	24.4	22.9	2.7	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	3.3	3.3
CENTRE	20.8	10.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.3	14.4
ARTIBONITE	66.4	55.8	-	-	-	-	-	-	3.2	2.2	2.4	2.0	19.3	15.9
GRAND-ANSE	-	-	12.9	6.1	3.9	2.4	-	-	-	-	-	-	5.0	-
NIPPES	35.1	33.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5	1.8
NORD-EST	5.0	3.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NORD-OUEST	7.0	1.2	24.9	22.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUD-EST	94.3	23.9	-	-	-	-	-	-	-	-	3.7	1.7	-	-
Total	384.2	248.2	45.5	33.8	6.7	4.5	65.5	64.4	57.5	40.0	12.6	3.7	72.8	52.2

Source: BMPAD

MP: marché public; RUR: route urbaine; PS: projets sociaux; ENER : Energie

Hormis les projets transversaux programmés et exécutés au niveau national, le tableau 16 montre que sept types de projets ont été exécutés depuis que le FPC est devenu une des principales sources de financement du PIP. Ils sont répartis à travers le pays avec une très grande concentration dans l'Ouest et le Sud Est. Ce sont en majorité des projets de construction de routes, de ponts et de ports.

Au nombre de 224, les projets de construction exécutés dans les dix départements géographiques sont visibles pour la plupart, particulièrement les routes nationales et interdépartementales qui ont grandement réduit les difficultés du déplacement au niveau nationale là où elles ont pu être exécutées. Les projets de route ont conduit à des allocations de l'ordre 450 millions de dollars américains ou 19.1 MDG. Au cours de l'année 2013-2014, des montants de 100 millions de dollars ont été programmés dont 75% décaissés et répartis sur 7 départements.

Quant aux ponts et autres infrastructures, ils ont été au nombre de 17 et ont totalisé un montant de 34 millions alors que des travaux aéroportuaires ont débouché sur des décaissements de l'ordre de 7.24 millions sur 25.54 millions de dollars alloués, pour des interventions à l'aéroport des Cayes.

Ces travaux publics auraient dû produire, dans les conditions normales de marché et dans le cas d'une économie articulée, des impacts économiques considérables sur les zones d'exécution et sur l'économie de manière globale. Bien que les décaissements aient été toujours faits avec des retards, particulièrement en ce qui concerne ceux provenant des sources externes et que les contributions venant du Trésor Public aient été toujours en dessous des prévisions, les impacts produits sur les zones bénéficiaires ne répondent pas aux comportements attendus d'injections importantes de capitaux dans une petite économie où la moindre dépense devrait en principe provoquer un impact important sur l'emploi, et par d'effets d'entraînement, une augmentation des revenus. Ce constat peut être compris, grâce à un examen minutieux de la structure des dépenses des firmes contractantes et à partir de l'organisation de l'économie nationale.

Tableau III.19 Liste des projets de construction de route exécutés avec le financement FPC 2009-2014 , million \$US

	Alloc	Décais	Resol	Dept	Communes
Réhabilitation Frecyneau/Saint-Marc/Bigot (Gonaïves)	41.5	41.5	2	Art	Gonaïves
Construction de la route Miragoane-Petit-Trou de Nippes	13.0	12.8	5	Nippes	Petit-Trou
Réhabilitation de la Route Miragoane-Petite Rivière de Nippes	22.1	20.4	2	Nippes	Miragoane
RN1 Marchand	7.3	6.7	3	Art	Marchand D
Réhab 36 km de rte Carrefour 44/Cote de fer	45.8	12.5	5	Sud Est	Cote de fer
Réhabilitation de la route Baie de l'Acul / Milot	17.4	13.1	3	Nord	Acul du Nord
Réhab et entretien route Baie de l'Acul/Barrière battant/Milot	3.0	3.0	3	Nord	Acul du Nord
Réhabilitation tronçon: Carrefour Kanz/Camp-Perrin	20.4	20.4	2,4	Sud	Camp-Perrin
Réhabilitation de la Route Belladère Cerca Carvajal (13kms)	9.0	5.1	7	Centre	Cerca Carvajal
Réhab route Fermathe 45, Meyotte à la route de Frères	25.5	18.0	2,4	Ouest	Fermathe
Adoquinage des rues Fort-Liberté	2.0	0.5	3	NE	Fort-Liberte
Adoquinage des rues Ouanaminthe	3.0	2.6	3	NE	Ouanaminthe
Construction Rue espagnole CODEVI	3.0	1.5	3	Nord	Cap-haitien
Construction Bigot-Carrefour Joffre / Gonaïves	14.0	5.2	3	Art	Gonaïves
Biennac-Rue Clerveaux	3.6	2.3	3	Art	Gonaïves
Hasco-La Saline Base Navale / Port-au-Prince / Ouest/Amiral Killick	38.0	35.9	3,4,5	Ouest	Port-au-Prince
Réhab/Trav Complémentaires route Laboule 12 / Kenscoff / Ouest	9.3	9.7	3,5	Ouest	Kenscoff
Construction Route Carrefour Puilboreau-Marmelade	5.76908	3.6716	4	Nord	Marmelade
Réhabilitation de la route de Frères	3.5	2.2	5,6	Ouest	Petion -Ville
Réhab Rtes, Systèmes de drainage du C-Ville de P-a-P	10.0	-	6	Ouest	Port-au-Prince
Réhabilitation 13 km de la Route Colladère Cerca Carvajal	11.8	5.1	8	Centre	Cerca Carvajal
Route Cayes-Jérémie	4.0	2.5	7	Sud	Cayes
Réhabilitation Route Du Canapé Vert	3.8	3.5		Ouest	Port-au-Prince
Construction 7 km Rte Entrée Minoterie à la Zone Industrielle Lafito	6.0	3.6	7	Ouest	Cabaret
Rénovation 11.5 Kms de route Port-de-Paix & Mole St Nicolas	7.0	1.2	8	NO	Mole St Nicolas
Construction 19 km de Route Jacmel- la Vallée de Jacmel	12.0	11.4	7,8	SE	Jacmel
Amélioration de la Route Ennery-Cap Haitien	6.0	5.5	7,8	Nord	Ennery
Total	347.7	249.9			

Sources : Bureau de Monétisation

Les travaux effectués dans le processus de construction des routes, des ponts et des ports mobilisent essentiellement trois types de matériaux: le fer, le gravier et ou du «tout venant» de rivière, le ciment et ou l'asphalte. De ces trois groupes de matériaux, un seul est obtenu localement à partir de producteurs locaux: le gravier et le «tout venant». Ce dernier constitue certes la plus grande partie des intrants nécessaires dans le processus, mais son cout est plutôt déterminé par son transport sur les lieux d'exécution. Ici, le matériel de transport et l'essence sont des éléments importés dont l'un d'entre eux, l'essence, tire le prix à la hausse.

En fait, dans les grands travaux, le contractant s'organise pour placer un backo loader sur les lieux d'alimentation en tout venant pour charger les camions transporteurs ou se fait approvisionner par un sous contractant. Ce qui signifie que les emplois créés à ce niveau sont peu nombreux, car le procédé est plutôt intensif en capital, mobilisant surtout un matériel technologiquement avancé. Cela implique que la plus grande partie du produit utilisé n'est pas génératrice d'emplois.

Pour les deux autres groupes, il s'agit tout simplement de matériaux importés à 100% qui sont, soit achetés directement de l'étranger, soient chez un fournisseur importateur détaillant ou grossiste selon les besoins.

Dans ces travaux de construction publique, l'unique élément qui reste véritablement dans les zones de constructions est la main d'œuvre, car la structure de l'économie nationale ne lui permet pas de répondre à la demande de l'acier, du ciment et des autres ingrédients.

Par rapport aux emplois prévus, il s'agit en fait d'un maximum de 10% de l'enveloppe qui est alloué à la main d'œuvre, non ou semi qualifiée, mobilisée dans la réalisation de travaux primaires. La règle de 30% du cout des travaux réservés à tous les corps de métiers selon le bureau international du travail (BIT) s'applique partiellement dans ces cas, car, les ingénieurs et autres corps de métier ne sont pas en grand nombre sur le chantier d'une part, et, d'autre part, ces ingénieurs dans la grande majorité des cas, comme la Cour a pu le vérifier, sont des étrangers qui accompagnent les firmes d'exécution étrangères.

3.1. LES INCIDENCES DE LA BAISSSE DES RESSOURCES DU PIP SUR L'EMPLOI DANS L'ECONOMIE

Bien que les ressources externes ne soient pas tout à fait maîtrisées ou même maîtrisables en raison des multiples contraintes et réserves évoquées dans les sections antérieures, on procèdera dans cette section, à une évaluation de l'impact du PIP sur la création potentielle d'emplois dans l'économie de manière globale, en laissant les précisions sur les zones concernées à un rapport ultérieur. On formule l'hypothèse que toutes les ressources externes sont décaissées à l'intérieur de l'exercice fiscal, tous les programmes mis en marche, les contrats d'exécution passés et que le CNMP est totalement efficace dans le traitement des dossiers, ce qui permet le recrutement à temps de tous les contractants dans un délai de trois mois après les décaissements, d'où le respect des prévisions en termes de dépenses.

Dans un tel scénario, il est maintenant possible de procéder à l'évaluation du double impact sur l'emploi, à partir des exécutions totales et partielles du budget du PIP. En effet, sur la base de la pratique observée sur le marché du travail et dans l'administration publique haïtienne, on considère globalement l'existence de trois types de main d'œuvre. L'échelon supérieur regroupe les professionnels de gestion, les professionnels de la construction et les professionnels de la santé; le deuxième échelon comprend les comptables, les travailleurs de bureau, les secrétaires et les topographes etc.; le troisième échelon regroupe le personnel de soutien, les ouvriers, les gardiens, les messagers, le personnel de ménage, etc. Ici, il n'est pas pris en compte les gens impliqués dans la débrouillardise et les petits vendeurs de rues qui devraient être des bénéficiaires indirects des emplois directs.

En tenant compte de la grille des salaires moyens aussi bien dans le secteur public que privé pour rester dans le secteur formel, on définit trois niveaux de salaires:

Tableau III.20 Grille simplifiée de rémunération, en gourdes		
Statut	Salaire journalier	Salaire mensuel
Cadre supérieur	4,000	80,000
Travailleur intermédiaire	1,000	24,000
Travailleur, manutentionnaire	400	9,600

Cette grille ne tient pas compte des experts qui sont capables de se faire payer leur expertise et des petites gens qui se débrouillent pèle mèle pour subsister, prenant ce qu'ils trouvent comme ils peuvent et où ils le trouvent. D'ailleurs les enveloppes de projets du PIP n'évoluent pas dans un cadre de subsistance et les expertises sont identifiées et leurs honoraires inclus dans les programmes. Dans le cas des travaux d'expertise pour le privé, ils sont un petit nombre couvert par la grille du BIT et ils tombent dans la marge des 30%.

En vertu de ces hypothèses de travail, le tableau de performance du PIP est repris en tenant compte de ses incidences sur l'emploi. On devrait s'attendre à une certaine quantité d'emplois dont le nombre refléterait les retards enregistrés par le trésor publics dans le décaissement des fonds et aussi la baisse de l'enveloppe du PTI d'une année à l'autre. Dans une économie normale où les effets d'entraînement sont possibles, c'est-à-dire qu'une dépense initiale entraîne plusieurs autres dépenses en chaîne dans l'économie et sur son parcours mobilise la main d'œuvre au niveau des différents professions et corps de métiers, on aurait dû constater toute une mouvance de création d'emplois dans l'économie. Cependant, le nombre d'emplois qu'aurait dû créer cette importante injection de capitaux dans les différents départements géographiques du pays devient impossible pour les raisons suivantes:

- a) Plus de la moitié des fonds sont octroyés aux entreprises étrangères engagées dans la construction des ouvrages, expliquant la fuite des ressources effectivement décaissées vers l'extérieur, l'économie locale n'étant pas en mesure de les capter en raison des désarticulations évoquées antérieurement;
- b) Beaucoup de ces projets ont eu des problèmes de gestion divers qui n'ont pas permis la réalisation des travaux. En général, les retards de décaissement tuent la mouvance des effets d'entraînement.
- c) Dans la très grande majorité des cas, les faibles parts qui auraient dû être allouées à la main d'œuvre n'ont pas eu la chance d'être dirigées vers le côté haïtien. De plus, l'absence de rigueur dans l'application des lois sur le travail, notamment l'application exigées par la loi sur la passation des marchés relative à l'implication des firmes haïtienne, des ressources ou de la main d'œuvre locale à hauteur de 20% dans tout contrat octroyé à une firme étrangère est laissée au gré de celle-ci, sans aucune supervision de la part du MTPTC, du MPCE ou du MEF lors de l'exécution de ces contrats.

- d) Les impondérables qui ont affecté la mobilisation des ressources, la faible culture d'efficacité des fonctionnaires de l'administration publique haïtienne se combinent pour réduire le nombre de citoyens pouvant trouver du travail. Et malheureusement, c'est dans les catégories les plus faibles que la perte laisse son empreinte la plus forte.
- e) Les délais de démarrage des travaux et du respect des calendriers en raison des procédures de décaissement souvent lentes, la bureaucratie diversement attribuable aux entités qui financent le PIP sont susceptibles de ralentir les effets immédiats des montants décaissés. De ce fait, l'impact que ces derniers auraient dû avoir sur un exercice se trouve reporté sur un autre.

Ces différentes raisons expliquent le faible impact sur l'emploi. La catégorie de travailleurs la plus pauvre sera aussi la plus affectée. Ces résultats sont essentiellement dûs aux mauvaises planifications dans la programmation et l'exécution des projets; la sous performance du fisc dont la mobilisation des recettes est grandement confiée aux effets du hasard et l'inefficience inhérente au fonctionnement de l'administration publique haïtienne. Celle-ci est marquée par son incapacité structurelle dont l'amélioration n'est pourtant pas la première priorité, au regard du traitement réservé à la **refondation institutionnelle** de la première année du PTI 2014-2016. Ceci explique que le potentiel de création d'emplois a été estompé et les impacts que l'on aurait pu enregistrer, considérablement réduits. Et le PSDH s'est trouvé en grande difficulté pour sa première année de lancement à cause des problèmes dans l'exécution du PTI et du PIP.

CHAPITRE IV: EFFICACITE DES PROJETS EXECUTES AU COURS DE L'EXERCICE 2013-2014

I.

CADRE ET METHODE D'ANALYSE DE L'EFFICACITE DES PROJETS

L'étude de l'efficacité des dépenses publiques portant sur l'exercice 2013-2014 resterait incomplète si la Cour n'avait pas pris des dispositions pour vérifier de visu l'exécution de certaines activités ayant fait l'objet de dépenses. A cet égard, la Cour a fait le choix d'un échantillon représentatif de projets qui ont été exécutés à travers le pays ou sont en cours de l'être afin d'apprécier différents aspects du processus.

Comme le pilier refondation territoriale constituait le volet qui dominait le PIP de l'exercice 2013-2014, instrument de matérialisation du PTI, l'échantillon est composé principalement de travaux de construction de routes, de ponts et de rénovation urbaine tout en incluant certains projets de nature sociale.

Ce tour de vérification réalisé entre le 15 novembre et le 7 décembre 2014 se proposait de constater l'existence des projets composant l'échantillon et permettre à la Cour de mieux les comprendre, de saisir leurs portées et surtout les principaux objectifs qu'ils poursuivaient. Au total 31 projets ont été visités dans neuf des dix départements, sauf celui du Nord-Est qui était inaccessible lors de la visite du Grand Nord, en raison de l'interruption de la circulation de la route nationale numéro 4 par des groupes sociaux en revendication.

La méthode consistait à se rendre sur les lieux et à contacter le personnel de chantier et/ou les personnes qui vivent aux environs des lieux d'exécution, à qui des questions ont été adressées concernant l'évolution des ouvrages.

Les visites de terrain ont été complétées par des données administratives et financières relatives aux projets, à partir des visites de vérification auprès des institutions responsables de leur ordonnancement. Au besoin, certains responsables administratifs d'exécution ont été contactés et visités pour de plus amples informations.

1.1. PROFIL DES INFORMATIONS RECHERCHEES

Evidemment, la Cour formule l'hypothèse que le projet exécuté répond à une demande exprimée liée à un vide constaté dans le milieu d'exécution. Qu'il s'agisse des routes, des ponts, des ports et des viaducs, l'hypothèse reste la même.

De ce fait, il est question de procéder à une double vérification. D'abord, celle-ci porte sur l'exécution du projet qui doit avoir été effectivement lancée. En ce sens, la nature des informations recherchées concernent d'abord le déroulement des travaux et ici il est important pour la Cour de vérifier que l'attribution du marché à son exécutant avait suivi un processus administratif normal et dans le respect des normes. Dans la même veine, des aspects comme, par exemple, les dates de démarrage et de livraison ainsi que le degré d'avancement des travaux par rapport aux exigences contractuelles ont été retenus, comme indicateurs de performance interne.

Mais bien plus importante est la vérification que la demande était justifiée et que le projet exécuté a apporté une solution au problème ayant suscité sa conception et sa mise en œuvre. Sur la base des informations collectées lors des visites de terrain et des constatations faites, l'analyse d'efficacité requise par la Constitution en rapport aux dépenses publiques effectuées sera produite.

1.2. PROFIL ET COUTS DES PROJETS VISITES

Le tableau 19 présente les types de projets qui ont été visités. Au nombre de 30, ils sont 21.21% de projet de routes, les ponts et les projets de rénovation urbaine comptant pour 27.27% chacun et les marchés publics et les viaducs pour 9.1% et 6% respectivement.

Tableau III.21. Profil des projets cout et décaissements				
Projet	Quantité	Montants,	Décaiss, MDG	Bénéf en millions
CONST	7	4.95	0.11	1.54
PONT	7	1.57	1.2	1.08
PORT	1	0.07	0.04	1.08
RENOV	9	4.02	3.11	1.12
AER	1	1.11	0.32	0.31
VIAD	2	1.29	0.6	2.7
MARPUB	3	0.59	0.42	0.59
Total	30	14	5.86	8.87
MDG : milliards de gourdes				

Remarquons que ces projets listés et visités en 2013-2014 faisaient l'objet d'une programmation de 14 MDG et devaient toucher un total de 8.87 millions de personnes à travers le pays. Au 30 septembre 2014, ces projets avaient pu bénéficier de 5.86 MDG de décaissement.

II.

VERIFICATION ET PROCEDURES

Le premier volet de ce travail de terrain examinera sommairement les questions de procédures traitant particulièrement le volet de respect des engagements et le sérieux avec lequel les travaux ont été exécutés.

2.1. LE CADRE DES DEPENSES PUBLIQUES

Pour les besoins de la présente analyse, rappelons que le respect des procédures porte principalement sur une compréhension des seuils de passation des marchés publics et de la loi d'urgence qui autorise le pouvoir exécutif à effectuer un certain niveau de dépenses et de manière exceptionnelle dans certains cas.

Le tout premier aspect porte sur celle traitant de l'attribution des marchés publics. La loi de juin 2009 est utilisée comme le guide véritable de la gestion des marchés publics de la République.

Dans le but d'augmenter la capacité d'absorption des ressources budgétaires, une clause a été introduite dans la loi 2009 sur la passation des marchés publics qu'une commission du même nom (CNMP) est responsable de mettre en application. Cette loi permet aux institutions de passer de gré à gré certains marchés à partir d'un certain seuil qui sera fixé en conseil des ministres pour les acquisitions de biens, l'exécution de certains travaux, les prestations intellectuelles, et appliqué à tous les niveaux de l'administration publique haïtienne.

Cette grille de passation de gré à gré touche en effet quatre niveaux de gestion des fonds publics. Le premier niveau concerne le gouvernement central, le deuxième porte sur les municipalités de la zone métropolitaine de Port au Prince, le troisième sur les chefs-lieux de département et le quatrième sur les communes et sections communales.

Le tableau III.22 présente les montants qui ont été fixés en conseil des ministres en 2009 et en 2012 par les deux pouvoirs de 2006 à 2014. La décision de modifier le seuil a été prise en mai 2012, un an après la succession d'un pouvoir à l'autre.

Tableau III.22 Seuil de Passation des Marchés Publics

	Seuil 2009	Seuil 2012	Aug en %
Gouvernement Central			
Travaux	8,000,000	40,000,000	400.00%
Fourniture	3,000,000	25,000,000	733.33%
Services	2,500,000	20,000,000	700.00%
Zone Metro PAP			
Travaux	4,000,000	15,000,000	275.00%
Fourniture	1,000,000	8,000,000	700.00%
Services	500,000	4,000,000	700.00%
Chefs lieux			
Travaux	2,000,000	10,000,000	400.00%
Fourniture	500,000	4,000,000	700.00%
Services	500,000	4,000,000	700.00%
Commune, Sect communales			
Travaux	1,000,000	8,000,000	700.00%
Fourniture	300,000	2,500,000	733.33%
Services	300,000	2,500,000	733.33%

Le seuil de passation de marché de gré à gré a en moyenne varié de 623% d'un gouvernement à l'autre. Ce qui signifie que depuis 2012, l'Etat Central peut dépenser après de simples comparaisons de factures pro-forma un montant allant jusqu'à 40 millions de gourdes sans passer par les procédures de passation de marchés pour les travaux publics alors que ce niveau était de 8 millions en 2009. Quant aux marchés de fournitures, leurs seuils sont passés à 25 millions alors que ceux portant sur les marchés de prestations intellectuelles sont passés de 2.5 à 20 millions de gourdes. Les autres niveaux sont détaillés dans ce même tableau.

La faculté de dépense des autorités a été doublement renforcée par la loi d'urgence de septembre 2008 qui donne à l'Exécutif le pouvoir de déclarer l'état d'urgence dans le pays par décision prise en conseil des ministres. Elle a été amendée en 2010 pour tenir compte de nouvelles entités qui n'ont pas été prévues dans la loi de 2008, notamment l'inclusion nommément de la CIRH mise en place dans le contexte du séisme de janvier 2010. La

déclaration d'urgence de cette loi est en générale faite pour une période limitée à l'intérieur de laquelle des décisions de dépenses peuvent être prises pour venir en aide aux populations et zones frappées par des catastrophes naturelles sans que les marchés relatifs à ces dépenses aient besoin de se soumettre à la loi de 2009 sur la passation des marchés publics.

2.2. L'ATTRIBUTION DES MARCHES EXECUTES EN 2013-2014

L'analyse de l'exécution des projets de manière générale porte sur ceux financés totalement à partir du FPC dont les dépenses sont autorisées par résolutions en conseils des ministres. Celles-ci, portant les dates, les projets et leurs coûts d'exécution, constituent une base de référence pour conduire les analyses et suivre l'évolution et la performance des travaux supportés par le FPC, ce, d'autant plus que beaucoup de ces projets ont été partiellement financés par le TP à hauteur de près de 23% en moyenne. On gardera en tête que la Cour n'a pas pu accéder aux projets financés par l'APD.

Rappelons que les projets visités tombent tous dans la catégorie de ceux qui auraient dû faire l'objet d'un appel d'offre public, i.e. une ouverture à la concurrence. Le projet le moins cher de l'ensemble des 31 visités coûtait 65 millions de gourdes, pour la construction du pont de Guinaudée, une localité de la commune de Jérémie, montant qui dépasse de 58% le seuil maximum fixé par la résolution du conseil des ministres de mai 2012 pour un marché de travaux de gré à gré. Ce marché accompagné de plusieurs dizaines d'autres ont été tous passés à la faveur de l'application de la déclaration de l'état d'urgence du 30 octobre 2012 pour une période d'un mois et prolongé pour un mois additionnel qui devrait terminer le 30 novembre 2012. Sous la couverture de cette loi, le gouvernement a mobilisé 16 MDG du FPC. Des marchés conclus à concurrence de 3.6 MDG ont été passés de gré à gré à l'occasion.

III. DE L'EFFICACITE DES PROJETS

L'analyse de l'efficacité des projets renvoie à une double considération. Il s'agit de comprendre en tout premier lieu dans quelle mesure l'exécution d'un contrat a permis aux deux parties signataires de respecter les clauses et que le projet soit achevé dans les délais prévus. Ensuite, il importe de comprendre comment le projet a pu contribuer aux objectifs non déclarés sous-tendant la démarche ayant abouti à son lancement.

La première considération peut être comprise comme l'efficacité interne du projet tandis que la seconde est en réalité l'efficacité externe de celui-ci, qui renvoie à l'appréciation de son utilité, de ses effets d'entraînement à court et à moyen termes qui peuvent se traduire par la création d'emplois et par l'augmentation des activités économiques dans les zones bénéficiaires. On comprend dès lors que pour arriver à la seconde il faut inévitablement passer par la première.

3.1. DE L'EFFICACITE INTERNE DES PROJETS

Le tableau 21 présente 10 résolutions regroupant 285 décisions d'allocation et de dépense. Au moins 15 d'entre celles-ci ont été des suppléments d'allocation pour des projets qui ne pouvaient recevoir tous les montants lors des résolutions précédentes et qu'il fallait compléter.

Mais c'est surtout en 2012-2013 dans les résolutions 7 et 8, que le plus fort pourcentage de projets liés aux ressources FPC a été lancé. Comptant pour un total de 130 projets, ces deux résolutions ont programmé des financements s'élevant à un total de 546.5 millions de dollars devant être décaissés en 14 mois en moyenne. Si la résolution 7 qui anticipait de dépenser 301.3 millions de dollars a pu effectivement décaisser 62.92% de sa programmation, la résolution 8 sera moins performante et perdra 20 points pour atteindre seulement 42%. Des signes qui indiquaient que les choses allaient se compliquer par l'accumulation des retards. La résolution 9 qui programmait 141.7 millions révélait l'existence d'un problème à gérer avec seulement 42.23% de décaissement, le même niveau que la résolution précédente. Niveau d'accomplissement qui montrait des signes évidents que le marché international n'allait pas supporter la stratégie gouvernementale consistant à faire financer son premier PTI principalement avec les ressources FPC. En fait, les dépenses consenties à partir des allocations de la résolution 5 de février 2012 jusqu'à la résolution du 9 de septembre 2014, totalisent 1.11 milliards de dollars américains, pour des décaissements de 860.96 millions.

Tableau III. 23 Allocations et décaissements des ressources FPC par résolution					
Résolution	Année	Montant	Avance	No Projets	Decment en %
1	Septembre 2008	197.6	197.6	13	100
2	Fevrier 2010	163.1	157.7	14	96.7
3	Aout 2010	102.9	94.4	14	91.68
4	Mai 2011	99.7	96.9	18	97.2
5	Fev rier 2012	230.1	210.3	31	91.38
6	Juillet 2012	117.2	96.2	30	82.1
7	Décembre 2012	376.5	325.4	66	86.43
8	Décembre 2013	211.0	162.0	55	76.8
9	Juillet 2014	141.8	60.0	27	42.33
10	Septembre 14	29.7	7.0	7	23.57
	Total	1,669.5	1,407.5	275	84.31

Les données du tableau III.21 relatent le nombre de projets qui ont fait l'objet de visite, leur durée et l'année de lancement. L'état d'avancement est celui de 2014, au moment de la visite de terrain de la Cour.

En examinant ce tableau, où est affiché l'ensemble des projets visités en décembre 2014, on peut lire qu'au moment de signer les contrats, la durée moyenne de livraison variait entre 17 et 14 mois par rapport au premier paiement d'officialisation ou de lancement. En 2014, on a pu identifier des projets lancés en 2010-2011 qui étaient encore en phase de démarrage et deux autres étaient considérés comme avancés et très avancés. Ce implique que les travaux lancés n'étaient pas encore terminés trois ans plus tard alors qu'ils auraient dû être livrés dans 17 mois en moyenne. Les travaux de construction de route prenaient beaucoup plus de temps pour leur exécution et d'autres de moindre envergure avaient évidemment des durées d'exécution plus courtes.

Il faut bien comprendre que ces dépenses sont considérées comme le lancement du PSDH et sont surtout liés au pilier refondation territoriale. Une évaluation technique de beaucoup de ces ouvrages reste à faire en vue d'une mise en adéquation de leurs coûts réels avec les travaux effectivement anticipés. Ceci est d'autant plus important que l'on retrouve un très grand nombre de projets concentrés entre les mains de trois firmes

internationales, notamment la Firme Estrella, la Firme Wellington Ltd, Constructora ROFI, totalisant plusieurs centaines de millions de dollars passés sous le couvert de la loi d'urgence. Des contrats signés de gré à gré.

Mais il est certain qu'avec 180 millions de dollars de retard de paiement en 18 mois pour des dépenses programmées de l'ordre 546 millions de dollars issues de deux résolutions, l'efficacité des travaux allaient être pour l'Etat Haïtien un pari difficile à gagner. L'analyse du processus d'exécution des projets porte à comprendre que le contrat signé avec un exécutant devenait un simple protocole d'entente garantissant un marché qui sera financé au fur et à mesure des disponibilités. C'est un cadre souple, un arrangement mou et tacite, qui ne devrait incommoder aucune des parties, une fois que le contrat se matérialise par l'avance de démarrage. Les clauses de formalisation ne sont là que pour sécuriser le sceau de la Cour officialisant le marché et constituant une base de revendication future, dans le cas d'un dérapage non anticipé par l'une ou l'autre partie. Le tableau 24 montre un échantillon de projets, 19 au total, lancés entre décembre 2012 et juillet 2013 qui devraient être livrés en 14.3 mois en moyenne. En novembre 2014, un seul était livré, 4 étaient encore en phase de démarrage, 13 étaient compris comme étant très avancés ou avancés, soit environ 74% de performance, si l'on considère les «très avancés» et les «avancés» comme étant tout près du but.

Tableau III.24 Etat d'avancement des projets au 30-09-2014

Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
DME	17	14	14.3		
Terminé	2	1	1	1	5
Avancé	1	2	2		5
Avancé un peu			1		1
Très avancé	1	1	11		13
Démarrage	1		4	2	7
Total	5	4	19	3	31

DME: Durée Moyenne d'Exécution, en nombre de mois

Dans de telles conditions, l'efficacité interne des projets sera mise à mal, car ces derniers doivent franchir le premier pas: leur matérialisation et mise en service. Mais, la situation allait se compliquer à cause de sérieux problèmes de gestion observés dans le processus d'exécution des projets. Et comme les visites de terrain l'ont démontré, certains projets très importants pour les lieux d'exécution montreront des signes évidents de mauvaise gestion.

Le cas de Jérémie où le projet de rénovation urbaine devait lancer une autre dynamique socio-économique dans la ville n'a pas montré qu'il était sur le chemin d'aboutir après que la firme d'exécution ait encaissé 3.6 millions de dollars les 5 millions prévus. 6 mois plus tard, le projet était seulement en phase de démolition, laquelle phase aurait dû précéder les travaux de démarrage. Un autre cas identifié est la construction du pont de la Rivière Barre reliant Anse à Foleur dans le Nord-Ouest, à la commune de Borgne, au Nord du pays; un projet qui doit coûter 2.750 millions de dollars et dont l'avance de démarrage est livrée depuis décembre 2012. Deux ans plus tard, les travaux venaient à peine de démarrer. Une fois de plus, le montant total avancé pour la réalisation de ce projet s'élève à 64% de son coût, décision qui est à l'encontre des lois et pratiques en vigueur exigeant que les avances de démarrage ne dépassent pas 30% des travaux et les paiements subséquents se fassent sur présentation de pièces justificatives. Des questions doivent être posées aux ordonnateurs qui ont consenti ces décaissements.

3.1.1. De la distribution des contrats

Compte tenu de l'importance des montants qui ont été engagés au cours des 6 dernières années, la Cour a estimé opportun d'examiner leur distribution de manière générale et de faire le jour sur leurs impacts éventuels sur l'économie nationale.

Tableau III.25 Bénéficiaires de marchés entre 2008 2014			
Montant total des contrats	Qté	Montants	%
Haïtiens	75	25,490	47.22%
Dominicains	52	23,694	43.90%
Autres firmes internationaux	14	4,793	8.88%
Total	141	53,977	100.00%

Cet examen a permis de conclure qu'un total de 141 contrats ont été signés par le gouvernement Haïtien et les firmes d'exécution, pour un montant de 53.98 MDG. De ce total, les firmes haïtiennes ont eu à exécuter 75 contrats mobilisant 44.22% des montants, soit 25.49 MDG, le reste ayant été exécuté par les firmes étrangères. Notons par ailleurs que les firmes dominicaines ont reçu 79.27% des montants engagés par l'Etat auprès des firmes étrangères et pour le reste, quelques 14 firmes ont bénéficié d'un faible 8.88% du total. Les engagements envers les firmes étrangères s'élevaient donc à plus de 28 MDG, soit 52% des fonds mobilisés sur les six dernières années.

La Cour a voulu rendre plus claire sa compréhension de l'octroi des contrats aux firmes haïtiennes et étrangères. Son analyse l'a portée en effet à identifier un total de 49 firmes locales qui ont reçu un contrat chacun totalisant près de 6 MDG. Environ 35% des montants engagés l'ont été envers des firmes qui ont signé plus d'un contrat, totalisant 8.9 MDG et deux autres firmes locales ont bénéficié de 41% des contrats pour des engagements cumulés de 10.5 milliards de gourdes.

La Cour a poursuivi son analyse de l'attribution des contrats au niveau des firmes étrangères. Le tableau III.27 montre que 3 firmes internationales de nationalité dominicaine ont bénéficié de 68% des montants alloués aux firmes étrangères. Parmi lesquelles, la firme Estrella qui avait obtenu 35% des allocations, suivi de Constructora Rofi qui en avait eu pour 27% et de HADOOM Constructora qui avait bénéficié de 13.2% du total reçu par les firmes internationales.

A l'exception de quelques uns ayant fait l'objet d'appels d'offre, 90% de ces contrats ont été passés de gré à gré sous le couvert de la loi d'urgence.

La Cour se pose des questions sérieuses quant à la décision d'octroyer des contrats tant sur le plan local qu'international sur la base de la loi d'urgence pour exécuter des travaux portant sur une longue durée et n'ayant rien à voir avec le motif de la déclaration de l'urgence. En examinant le côté haïtien, une anomalie grave doit être soulignée sur le fait que deux firmes nationales ont pu mobiliser seules 41 contrats pour plus de 41% des montants exécutés, tous passés de gré à gré.

En plus des violations des règles relatives à la passation des marchés publics, ces questions se rapportent à la politique d'acquisition de biens et services de l'Etat, l'utilisation de ses ressources comme élément stratégique de la construction d'un tissu entrepreneurial appelé à constituer la base d'une économie viable et articulée, capable de répondre aux injections de capitaux, de créer de l'emploi et d'élargir sa base taxable en vue de sortir de sa dépendance des revenus d'importation pour générer les ressources nécessaires susceptibles de financer le plan stratégique du gouvernement et le développement du pays.

En fait, en ce qui a trait aux contrats passés avec les firmes étrangères, l'anomalie se révèle très grave. En plus de réserver 52% de l'enveloppe aux firmes internationales, il apparaît que deux firmes seulement mobilisaient 60% des engagements de l'Etat envers les firmes étrangères dont le total s'élève à 66 et une autre avec 13% était encore du même pays d'origine, la République Dominicaine, comme le fait ressortir le tableau 24. Des questions doivent être répondues par les gestionnaires de ressources publiques, particulièrement ceux là qui ont eu à prendre de telles décisions.

3.1.2. De l'appréciation des projets exécutés

Des anomalies sont à remarquer concernant l'application de la loi d'urgence. Certains projets qui auraient dû faire l'objet d'appel d'offre et dont l'exécution ne concerne pas les zones frappées par la catastrophe ont bénéficié de la couverture de la loi pour échapper à la procédure légale. Le cas notamment de la construction de la route Saint Marc-Gonaïves est à remarquer: un projet de cette envergure qui ne concernait pas une intervention pour sauver la vie de sinistrés ou faciliter la circulation des biens et des personnes en péril sur une courte période pouvait difficilement être catégorisé urgent. Ce qui est vrai pour ce projet l'est aussi pour tous les autres projets. Des conclusions s'imposent dans la circonstance et portent sur:

1. La violation de la loi sur la passation des marchés sous le couvert de la loi sur l'état d'urgence et un abus dans l'usage de cette dernière pour contourner la première sont à relever.
2. Les faiblesses de la loi sur l'état d'urgence qui méritent d'être corrigées pour éviter d'autres dérapages à venir et le détournement des fonds publics qui les accompagnent.
3. Des abus divers observés au niveau de la distribution des contrats entre l'Etat Haïtien et les exécutants. Des concentrations excessives sont à souligner tant du côté haïtien que du côté étranger. En fait, des suspicions sérieuses sont permises à l'analyse du mode d'attribution des contrats du côté étranger, avec trois firmes mobilisant 68% des engagements.
4. Du côté de l'Etat, des engagements pris sur la base des anticipations dont on n'était pas certain de leur réalisation et sur lesquelles on comptait pour financer la phase opérationnelle du PSDH. Les résultats ont été très médiocres en ce sens, comme le montre la performance financière de ce fonds, entre 2012 et 2014, qui s'est traduite par l'incapacité à soutenir le financement programmé.

5. Des projets restés inachevés et n'ayant pas pu être livrés dans les délais impartis.
6. Des contrats d'exécution non respectés et des cas de retard de deux ans enregistrés, alors que les exécutants ont déjà reçu la plus grande partie des montants de leurs contrats.
7. Les ressources dépensées pour le financement des contrats non exécutés. Ces fonds sur lesquels des intérêts sont accumulés deviennent de fait des investissements à rendement négatif pour l'Etat, car ne pouvant pas être mis en exploitation et atteindre les objectifs qui avaient justifié leur lancement et financement de départ.
8. Les faiblesses généralisées de gestion tant du côté des ordonnateurs que de celui des exécutants des contrats. Un laisser aller qui a abouti à des cas qui méritent des investigations sérieuses pour comprendre comment les fonds de l'Etat ont été effectivement dépensés.
9. En résumé, ni les ordonnateurs ni les exécutants ne se sont sentis vraiment liés par l'obligation du respect stricte des procédures et des clauses contractuelles.
10. La conclusion ici est simple: les dépenses publiques engagées et exécutées au cours des deux dernières années et dont les résultats auraient dû se faire sentir au cours de l'exercice 2013-2014 ont été globalement inefficaces sur le plan interne. En fait, les abus divers relevés ne sont susceptibles de garantir ni la performance interne des contrats, ni leur performance économique, encore moins à mettre le pays sur la route de 2030.

3.2. DE L'EFFICACITE EXTERNE DES PROJETS

Les éléments de l'analyse de l'efficacité externe des projets sont puisés des visites de terrain réalisées par la Cour. Comme il a été indiqué dans le tableau III.21, un échantillon de 30 projets a été sélectionné sur neuf départements géographiques du pays.

Soulignons que les informations du tableau 19 de la première section de ce chapitre indiquant le type de projet, la quantité par type visitée, leur coût, le montant décaissé par type ainsi que la population couverte constitue la base d'appréciation de la performance externe des projets PIP. Il s'agit en effet pour la Cour de vérifier l'impact de ces projets dans les zones d'implantation et d'évaluer dans quelle mesure on peut considérer les dépenses exécutées pour leur implantation comme efficaces.

L'échantillon représente un montant total programmé de 14 MDG et un montant décaissé de 5.86 MDG devant toucher une population de 8.87 millions d'habitants. Ce dernier chiffre est influencé par l'inclusion de la zone métropolitaine de Port-au-Prince dont la population estimée par l'IHSI en 2012 est de 2.7 millions d'habitants.

3.2.1. Des critères retenus en vue de l'appréciation de l'efficacité externe d'un projet

Si la performance interne du projet renvoie au respect des procédures et de celui des termes contractuels, l'efficacité externe se rapporte plutôt aux impacts du projet sur la population bénéficiaire. Dans le chapitre 6 du rapport, la Cour a souligné que ses critères d'efficacité allaient au-delà de la simple performance interne du projet et même au-delà de l'objectif apparent qui peut en final ne pas avoir d'impacts réels sur le milieu de son exécution. Afin de mieux cerner la portée véritable d'un projet listé pour exécution, huit critères ont été retenus pour conduire l'analyse d'efficacité. Il s'agit en effet de:

1. L'amélioration de la circulation des biens et des personnes (CBP);
2. L'amélioration des conditions de vie;
3. Effets sur la création d'emplois indirects (CEI);
4. Effets sur la production nationale (EPN);
5. Effets sur la gouvernance institutionnelle: gestion de l'Etat central et ou des collectivités territoriales (GI);
6. Effets sociaux directs (ESD);
7. L'amélioration de l'environnement urbain ou rural;
8. Effets sur les exportations et l'augmentation de la balance commerciale et des paiements.

Quand un projet exécuté réunit trois de ces critères la Cour conclut que celui-ci peut être classé dans la catégorie de ceux qui sont utiles à la communauté et pouvant avoir une certaine efficacité externe en raison du fait qu'ils ont apporté une solution à un problème auquel la communauté, le département et la commune étaient confrontés. Sur la base de cette analyse, la Cour donnera son appréciation sur l'efficacité externe de ces dépenses.

Ces conclusions et avis qui sont intégrés dans le «Rapport de Visite de Terrain» sont ici synthétisés par département et par projets visités, et le rapport complet de visite est présenté dans l'annexe 2 au rapport global.

3.3. RAPPORT D'EFFICACITE EXTERNE

Le tableau 19 indique le nombre de projet qui ont été visités. Sur la base des conclusions tirées à partir des constats faits sur les lieux, une évaluation d'efficacité a été produite par projet. Ce qui a permis de conclure que le total des montants alloués à la réalisation de 30 projets sur lesquels on a pu recueillir des données, ont mobilisé environ 358 millions de dollars et les décaissements totalisaient au 30 septembre 248.7 millions de dollars.

Il convient de souligner les limites de cette analyse d'efficacité qui porte seulement sur les constats d'exécution des travaux et leurs objectifs en termes de solution à apporter au problème constaté. Les indicateurs qui sont retenus tentent d'évaluer dans quelle mesure ces problèmes ont été effectivement pris en compte et si les solutions apportées ont permis d'atteindre les objectifs poursuivis.

Par contre, les effets en aval que l'on pourrait anticiper ne seront pas retrouvés en raison des limites qui avaient été soulignés dans le chapitre macro-économique et dans le chapitre précédent. Les goulots d'étranglement existant au sein de l'économie haïtienne ne permettent pas de produire les effets d'entraînement auxquels l'économie aurait eu droit, encore moins d'avoir des impacts significatifs sur l'emploi.

De plus, deux autres handicaps majeurs interviennent pour étouffer les effets d'entraînement:

1. Les firmes engagées en vue de l'exécution des contrats sont à 52% étrangères (au moins pour les FPC et peut être plus pour les fonds APD pour lesquels les informations n'ont pas été rendues disponibles, étant généralement soumis à l'exigence d'être exécutés par une firme venant du ou des pays donateurs). Ce qui signifie que dans ce cas précis, environ 23.5 milliards de gourdes sur 28.5 milliards ont fui vers l'extérieur à travers les firmes qui mobilisent les ressources d'exécution qui serviront à payer les professionnels étrangers, les intrants importés et les profits d'entreprise. Il s'ensuit que les 4.5 milliards des 28 milliards reçus par les firmes internationales sont loin de pouvoir produire des impacts significatifs sur l'économie.
2. Un autre élément affectant l'impact des projets sur l'ensemble de l'économie au cours d'un seul exercice, réside dans le taux de respect des engagements. Généralement faible, il va affecter négativement l'effet de concentration qui ne peut pas prendre corps compte tenu de la variation du rythme de décaissement des fonds disponibles au niveau du FPC et du Trésor Public. En fait, ce rythme contribue non seulement à réduire les effets mais aussi à faire perdre de l'argent aux exécutants qui ont su consentir des prêts sous forme de ligne de crédit sur lesquels des intérêts doivent être payés.

Ces points permettent de souligner que l'efficacité recherchée en aval à partir des investissements publics, le PIP, ne sera pas retrouvée. S'il fallait se baser uniquement sur ces dépenses pour décider de leur efficacité on pourrait d'ores et déjà clamer leur inefficacité. En fait, des montants mobilisés dans ce cadre là, il ne restera que les travaux réalisés. Et c'est à cela que l'on va s'en tenir pour évaluer sur la base des paramètres indiqués dans le chapitre 3 et dans la section précédente si le projet est considéré comme utile ou valait la peine d'être entrepris. Il s'agit d'une forme d'efficacité consistant à atteindre des objectifs liés à un problème à résoudre. Le projet achevé témoigne que des montants ont été effectivement dépensés et qu'il en reste un ouvrage utile. Notons qu'en matière économique, si ce résultat peut apporter une solution à long terme sous l'hypothèse que l'ouvrage est bien fait et a une durée de vie suffisamment longue pour provoquer des effets de long terme sur la communauté, il n'est pas suffisant, car il faut que l'économie puisse bénéficier d'un effet multiplicateur qui donne lieu à un processus de dépenses en chaîne.

En tenant compte des ratés, l'évaluation de ces projets permettra seulement de conclure que 37.93% étaient des projets jugés utiles car ils ont apporté une solution aux problèmes qui existaient auparavant. Dans ce sens, ils ont atteint les objectifs fixés dans les milieux bénéficiaires. 17% étaient susceptibles d'apporter une solution aux problèmes confrontés si leur exécution était arrivée à terme en surmontant les problèmes internes de gestion venant surtout de la part de l'Etat, abstraction faite des questions de régularité et de violation des lois. 31% étaient jugés sans aucun fondement pour des raisons diverses de planification, de mauvaises appréciations, d'absence d'études préalables pouvant permettre de saisir la vraie nature de la problématique en question ou du problème à résoudre. 13.79% de ces projets étaient à signaler en raison des anomalies liées aux problèmes de gestion interne, de non transparence, de retards inquiétants par rapport aux montants reçus comme avance sur les coûts de démarrage des projets. Des problèmes qui pourraient même conduire, après audit, à des conclusions de détournement de fonds publics, tant les constats sont accablants.

Dans la section suivante, il sera présenté les conclusions des visites de terrain effectuées par la Cour, par département et par projet.

3.3.1. Département de la Grand'Anse

1. Construction de la route Cayes Jérémie

Le projet de construction de la route Cayes-Jérémie en gestation depuis plusieurs années est effectivement lancé en 2011 et s'inscrit dans le cadre du maillage routier devant connecter les dix départements géographiques du pays. Ce projet est financé par le Canada, le Brésil et l'Etat haïtien à travers le Fonds de Petro Caribe.

Les critères utilisés par la Cour en vue d'apprécier l'efficacité et l'utilité des dépenses consenties dans la construction de la route Cayes-Jérémie portent sur: a) le déplacement des biens et des personnes; b) la production nationale; c) les conditions de vie; d) sur l'environnement.

- a) Le premier et le plus important des effets directs de la construction de cette route interdépartementale est la circulation des biens et des personnes qui déjà a connu une très grande évolution.
- b) Ce désenclavement de la Grand'Anse par la construction de la route devrait ouvrir le département au reste du pays et lui permettre de bénéficier d'un flux de visiteurs capable de susciter la modernisation et l'augmentation de la production des services touristiques et diversifier ainsi ses sources de revenus aujourd'hui reposant essentiellement sur la production agricole.
- c) Par la construction de la route Cayes-Jérémie, la population Grand'Anselaise a aussi gravi un pas vers l'amélioration de ses conditions de vie grâce à un accès relativement rapide à des services que son enclavement avait bloqué: se rendre dans la ville des Cayes devient un déplacement simple en voiture et ne peut que faciliter les échanges susceptibles d'être bénéfiques pour les populations urbaines et rurales.
- d) La question de l'environnement est par contre cruciale. C'est un aspect sensible découlant de la présence de la route, s'il faut se référer à l'histoire des constructions de routes en Haïti. Les populations des différents quartiers se précipiteront rapidement sur les terrains au bord de la route pour établir les nouveaux quartiers et leurs commerces en vue de profiter de la demande qui sera probablement générée par le trafic des passagers qui la fréquentent.

Les dépenses effectuées dans la construction de cette route sont considérées comme hautement utiles. La Cour souhaite cependant que les autorités prennent toutes les dispositions pour empêcher l'évolution des bidonvilles le long de cette nouvelle route lui évitant ainsi le sort réservé à toutes les autres routes construites dans le pays. Les autorités doivent également éviter la dégradation de l'environnement du département qui est le seul à avoir encore quelques réserves et couvertures végétales.

2. Réhabilitation du Warf de Jérémie

Situé dans la zone de Lapointe, le port de Jérémie a fait l'objet des travaux de réhabilitation au cours de l'exercice 2013-2014. Ces travaux exécutés sur une période de 8 mois consistaient à allonger le Wharf d'accostage lui permettant de recevoir des bateaux

et de mieux gérer le trafic maritime. Ces travaux ont coûté au Trésor Public 1.2 millions de dollars américains. Au moment de la visite de la Cour, les travaux étaient complètement achevés.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité des travaux de réhabilitation du Warf de Jérémie sont: a) la circulation des marchandises; b) l'augmentation de la production départementale; c) l'augmentation des revenus des producteurs.

- a) La Cour estime normale la tendance à la baisse du transport de passagers par voie maritime et anticipe une augmentation du transport des marchandises du Warf de Jérémie au grand marché de la zone métropolitaine de Port-au-Prince, sous réserve que les conditions de sécurité au port de débarquement, le Warf de Cité Soleil, soient améliorées car, l'exploitation rationnelle et la rentabilité de cet investissement en dépendent. Au cours des années 2011-2013, on avait déjà observé une diminution du trafic maritime sur ce circuit et l'insécurité au point de débarquement était généralement rendue responsable de cette baisse. Ce qui n'était pas sans conséquence sur les producteurs du département devenus dépendants du seul transport terrestre pour l'écoulement de leurs produits.
- b) Dans la mesure où les dispositions sont prises pour créer les conditions de sécurité au point de débarquement des marchandises, une augmentation de la production départementale devrait suivre avec la possibilité de profiter du grand marché que représente la Zone métropolitaine de Port-au-Prince que seuls les grands navires peuvent approvisionner.
- c) L'augmentation des revenus des producteurs découlerait naturellement de l'écoulement de leurs marchandises.

La Cour estime utiles les dépenses effectuées dans la réhabilitation du Warf de Jérémie et souhaite que les autorités responsables assurent la sécurité des différentes régions du pays, se penchent sereinement sur les points d'embarquement et de débarquement du circuit maritime Jérémie-Port-au-Prince-Jérémie en vue de créer les conditions optimales de transport et permettent aux producteurs de valoriser les biens produits dans des conditions déjà précaires.

3. Construction de trois ponts dans la zone de Jérémie

La construction de 3 ponts sur la route Cayes-Jérémie, elle-même en construction, fait partie intégrante de celle-ci. L'interruption des travaux au cours de l'année 2012 avait fait l'objet de violentes manifestations des populations lors du passage de l'Ouragan Sandy

ayant occasionné des inondations dans différents endroits et affectant le transport des biens et des personnes tout en étant à la base de pertes diverses. Les conditions de transport sur ce circuit déjà compliqué s'étaient donc vues aggravées au point de retenir l'attention des autorités sur la nécessité de reprendre les travaux de construction et de s'attaquer aux ouvrages de traversée en toute urgence.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de ce projet portent sur: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) l'environnement; c) la production départementale.

- a) La Cour retient que ces ponts ont apporté une réponse à un problème de circulation des personnes et des marchandises. En effet, ces ouvrages ont contribué à réduire les difficultés du déplacement intra et interdépartemental.
- b) Par l'érection des berges, l'environnement immédiat a bénéficié d'un contrôle que celles-ci ont apporté aux rivières qui tendaient à déborder lors des averses, en permettant au moins d'éviter la détérioration de la route.
- c) Le fait d'être plus certains de pouvoir transporter leurs marchandises vers Jérémie ou vers les Cayes à partir d'une route où les ponts qui s'y trouvent assurent la traversée des rivières, les producteurs sont plus certains de pouvoir valoriser leurs produits et de fait devraient être encouragés à développer leurs activités de production.

La Cour estime que ces dépenses effectuées ont eu une grande importance pour les populations concernées et pour les voyageurs qui empruntent la route. Toutefois, la Cour regrette qu'une entreprise Haïtienne n'ait pas été associée à cette entreprise internationale pour s'assurer du transfert de technologie et éviter ainsi que Haïti soit obligé dans le futur de recourir à l'expertise internationale pour réaliser des travaux de cette envergure.

4. Rénovation urbaine de la ville de Jérémie

La construction anarchique, l'exiguïté et l'état lamentable des rues de la ville ont sans doute concouru à faire de la Ville de Jérémie un des lieux prioritaires du programme de rénovation urbaine du PSDH. Ce projet consistait à élargir certaines rues de la ville et à en asphalté au moins 26 assorties de trottoirs. Le projet financé à hauteur de 225 millions gourdes visait à désenclaver la ville, faciliter la circulation des véhicules et des personnes et à créer des emplois directs pour les habitants qui y vivent.

Lors de sa visite de terrain, la Cour a constaté que les travaux de démolition venaient à peine de démarrer vingt mois après le premier décaissement effectué à partir du FPC alors que près de 72% du coût du projet ont été déjà décaissés en faveur d'un consortium

de firmes CETRAJEC, CECIOP, SECOS, Bati Grand'Anse Grandico, bénéficiant de contrats pour exécuter les travaux de rénovation. Lors de la visite de terrain, ces travaux qui étaient encore à la phase de démolition étaient estimés à 2% environ d'avancement.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de ces dépenses portent sur: a) l'amélioration de l'environnement urbain; b) l'amélioration des conditions de vie de la population de la ville de Jérémie; c) la création d'emplois indirects dans la ville.

- a) L'amélioration de l'environnement urbain que les populations de la ville de Jérémie et de toute la Grand'Anse étaient en droit d'espérer de ce projet. Mais ces fonds avancés n'ont pas été investis dans les travaux prévus et à la fin de novembre 2014 la ville gardait encore son profil vétuste et déprimé qui ne reflétait pas l'environnement d'une ville chef lieu que le projet se proposait de construire.
- b) L'amélioration des conditions de vie de la population qui devrait naturellement résulter d'un environnement sain, propre et assaini ne s'est pas matérialisée et les habitants de la ville de Jérémie et toute la Grand'Anse ne croient plus dans le projet et sont tout simplement tombés en désillusion.
- c) Les effets indirects que devraient induire, des dépenses totales de 225 millions de gourdes effectuées dans une petite ville, n'ont pas pu suivre et l'impact sur les emplois qui auraient pu être créés ne s'est pas produit non plus.

Les différents critères retenus pour apprécier le projet de rénovation n'ont pas été respectés, en raison principalement du fait que les travaux, au moment des visites, n'ont pas été effectués. Une situation qui soulève des questions sérieuses par rapport aux dispositions de supervision prises par les ordonnateurs et gestionnaires des ressources publiques chargées d'engager les fonds publics dans la réalisation de travaux appelés à transformer l'environnement urbain tout en y incitant la création des activités économique. La Cour estime que de plus amples explications devront être fournies sur ce mode de gestion inacceptable, équivalant à un gaspillage des ressources publiques.

3.3.2. Département du Sud

Construction de l'aéroport

Ce projet de modernisation de l'aéroport des Cayes doit coûter 1.11 MDG, soit l'équivalent de 26,4 millions de dollars américains et se propose de transformer l'actuel aéroport de la ville des en un aéroport international appelé à relier la région du Grand Sud avec le bassin des Caraïbes et le reste du monde dans l'optique de promouvoir le tourisme et les activités commerciales.

Dans le cadre de ce projet, des travaux d'agrandissement du terminal, d'allongement de la piste, de clôture de la superficie et de réhabilitation de la route d'accès doivent être exécutés par la firme dominicaine Estrella.

Les critères d'appréciation de ce projet portent sur: a) le commerce international; b) la circulation des biens et des personnes; c) la création d'emplois.

- a) Pour que ce projet puisse devenir une réalité, il devra adopter une stratégie intensive qui consiste à lancer effectivement les travaux qui aujourd'hui sont en phase de pré-lancement: seul les dédommagements ont été réalisés et ont coûté environ 30% du montant total des travaux prévus. Il reste beaucoup à faire en ce qui a trait aux travaux de construction et la mise en service de l'aéroport.
- b) Quand cet équipement aura été construit et mis en service, il sera de toute évidence un plus pour les habitants de la région du Sud dont les hommes d'affaires dépendent uniquement de l'Aéroport de Port-au-Prince pour effectuer leurs déplacements à l'étranger, sans aucune autre alternative. Une fois achevé, ce projet devrait être une source importante d'emplois pour la ville des Cayes qui pourrait devenir un centre touristique recevant des voyageurs venus de l'extérieur.

La Cour considère ce projet comme ayant une haute potentialité qui le rendra éventuellement utile. Par contre le chemin à parcourir demeure long et la Cour se pose des questions sur la chance réelle de matérialisation de ce projet au vu du comportement des différentes sources de financement auxquelles l'Etat Haïtien a accès. Il est soumis pourtant à la démarche d'affluence consistant à tout entreprendre.

3.3.3. Département du Sud-Est

1. Rénovation de la Ville de Jacmel

Jacmel, chef-lieu du département du Sud-Est, est une ville à vocation touristique. Son hospitalité, sa création artistique, son carnaval culturel multicolore sont autant d'atouts qui constituent son potentiel dans le cadre de la refondation territoriale du pays. Jacmel a bénéficié d'un centre de loisirs et de convention au cours de l'année 2013-2014 qui ont fait l'objet d'une visite d'appréciation de la Cour.

Les critères retenus pour apprécier la performance de ce projet portent sur: a) la création d'emplois et la génération de revenus; b) la production nationale par la vente de services touristiques et; c) les effets sociaux directs.

- a) Ce projet contribue à créer une dynamique permettant aux populations de la zone de valoriser leur savoir faire artistique et de se faire des revenus dans une ville à tradition artistique;
- b) Il renforce la position de la Ville comme une ville attractive sur le plan touristique et, de ce fait, contribue à la production de services sur le plan régional et global;
- c) En mettant en place ce centre de loisir et de convention, le projet crée aussi un centre de divertissement avec des impacts sociaux directs dans le sens de l'épanouissement des personnes et surtout des jeunes.

La Cour considère ce projet comme étant hautement utile dans la mesure qu'il contribue à renforcer une ville régionale en plein épanouissement.

2. Construction de ponts dans le Sud-Est

Les ponts s'inscrivent dans le cadre du projet de maillage routier visant à interconnecter tous les départements géographiques du pays. Les ponts Grande et Gauche visent à répondre aux problèmes de la circulation des personnes et des marchandises dans le département du Sud-Est.

Les critères retenus pour apprécier les projets de construction des ponts portent sur: a) la circulation des biens et des personnes; b) effets sociaux directs; c) la production nationale.

- a) Par ce projet, les habitants de ces zones deviennent plus en sécurité lors de leurs déplacements pendant la période pluvieuse, période durant laquelle des dégâts importants sont généralement enregistrés, isolant les localités les unes des autres.
- b) Le projet est susceptible de supporter la production agricole dans la zone où la garantie de transport vers d'autres destinations est un stimulant important pour les producteurs. Il permettra de connecter le chef-lieu du département du Sud-Est avec La Vallée, Baint, Côte-de-Fer et le département du Sud en passant par la route 44 qui est en train d'être réhabilitée.
- c) Ces projets de construction de plusieurs ponts dont celui sur la rivière Grande dans la commune de Marigot vont contribuer à améliorer la qualité de la vie de bon nombre de citoyens résidents du département du Sud-Est. Ils facilitent le transport et contribuent à réduire les difficultés du déplacement de la population qui doit se rendre dans les différentes communes.

La Cour considère ce projet comme étant d'une grande utilité et les dépenses ont été justifiées. Mais la nature du contrat d'exécution n'est pas favorable au transfert de connaissances aux haïtiens en général et aux firmes de construction haïtienne en particulier. De ce fait, Haïti sera toujours obligé de recourir à l'expertise internationale lorsqu'elle devra entreprendre ces genres travaux.

3.3.4. Département des Nippes

La construction du tronçon de route Petite Rivière de Nippes-Petit Trou de Nippes est le deuxième tronçon de la route intra départementale Miragoâne-Petit Trou de Nippes. Le premier, reliant Miragoâne à Petite Rivière, avait été construit antérieurement au cours de l'exercice 2012-2013. Ces deux tronçons d'égale distance constituent un ensemble qui devait être complété pour réduire les difficultés du déplacement dans le département.

Les critères retenus pour analyser l'efficacité externe de la construction de la Route Petite Rivière de Nippes-Petit Trou de Nippes sont: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) la production départementale; c) l'amélioration de l'environnement.

- a) Le critère de la circulation des biens et des personnes est très certainement le premier des trois critères retenus pour apprécier l'efficacité externe des dépenses engagées dans la construction de cette route intra-départementale. Composée de deux tronçons dont le premier relie Miragoâne à Petite Rivière de Nippes, la route est appelée à apporter un grand soulagement aux populations estimées à 327 mille habitants distribués sur les différentes communes du département des Nippes et dont les mouvements et déplacements sont axés sur la route dont le deuxième tronçon est encore en construction. Celui-ci qui avait fait l'objet de visite de la Cour est estimé en progrès et les retards enregistrés proviennent de la faiblesse de l'efficacité interne du projet manifestée au niveau du MPCE. Les ponts construits et le traitement du premier tronçon sont déjà de nature à réduire considérablement les difficultés de déplacement et le temps autrefois investi pour transporter les marchandises d'un lieu à un autre, particulièrement vers Miragoâne, le Chef lieu du département.
- b) L'impact de la route sur la production des biens agricoles est potentiellement positif car les difficultés de transport qui avaient des impacts négatifs sur les prix ayant été réduites, les producteurs devraient se sentir plus encouragés à produire en raison de meilleures possibilités de valorisation de leurs produits.
- c) Le troisième critère concerne l'environnement de manière générale, susceptible d'une évolution contradictoire et paradoxale. L'aspect positif porte sur la maîtrise des rivières. Les ponts modernes qui les traversent leur permettent de se diriger tout droit vers la mer au lieu d'inonder la route, rendant impossible la circulation des biens et des

personnes. L'autre volet contradictoire est la tendance au développement de cités anarchiques qui risquent d'émerger tout le long de cette route, sans des dispositions sereines prises par l'Etat pour bloquer de telles initiatives.

La Cour estime que le deuxième tronçon de cette route, une fois achevé, ajoutera à la portée stratégique de la communication intra-départementale pour les populations rurale et urbaine du département des Nippes et aura été une décision positive des décideurs. Financé par le FPC, il devrait être inscrit sur la liste des priorités pour lui faire bénéficier d'un décaissement plus régulier pouvant permettre à l'exécutant d'avancer plus rapidement dans les travaux. Car, sur une période de deux ans, de février 2013 à octobre 2014, ce projet n'a reçu que 29% de son coût de construction de 30.8 millions de dollars américains. L'efficacité externe de ces dépenses dépend en grande partie de l'Etat central qui ne doit pas arrêter le financement de ce deuxième tronçon.

3.3.5. Département de l'Ouest

1. Le marché de Fontamara

Le marché de Fontamara répond à un besoin d'organiser le marché des fruits de mer qui a émergé au cours de la dernière décennie sur la route Port au Prince-Carrefour menant à la route nationale numéro 2. Ce marché quotidien est en effet un centre attirant les acheteurs de toute la zone métropolitaine de PAP et même des revendeurs qui viennent s'y approvisionner. La conception du marché offre pourtant l'opportunité de vendre d'autres types de produits que l'on rencontre ordinairement dans un grand marché.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de cet équipement sont les suivants: a) l'amélioration de l'environnement urbain; b) l'augmentation et la rationalisation de la production des fruits de mer; c) la création d'emplois.

- a) Ce projet qui aurait dû être lancé depuis plus d'un an en raison des retards pris par l'Etat pour démolir les habitations qui s'y trouvaient, a démarré enfin en octobre 2014. Les documents administratifs et financiers examinés lors des visites indiquent que la responsabilité des retards est imputable à l'Etat Haïtien. La relocalisation des marchands de fruits de mer installés sur la route de Carrefour est considérée comme un plus pour l'environnement urbain, tant du point de vue sanitaire que de celui de l'urbanisme de la zone métropolitaine de Port-au-Prince.
- b) L'existence de cet équipement assorti d'un port de débarquement des fruits de mer avec les possibilités d'aménagement d'un système de réfrigération devrait permettre sans doute de soutenir l'industrie de la pêche qui serait appuyée par un centre

rationnel de réception et de distribution des fruits de mer en plein cœur de la zone métropolitaine de Port au Prince.

- c) Un tel équipement est susceptible de créer des emplois indirects et d'avoir des effets induits sur d'autres secteurs tels que la restauration et les coins de spécialisation en revente de fruits de mer, dans la mesure où l'entreposage des produits en lieu sûr et dans des conditions d'hygiène acceptables est assuré.

La Cour estime qu'un tel projet pourrait être considéré comme efficace dans la mesure où son financement est effectivement assuré et que l'Etat en fait une véritable priorité pour ne pas perdre les montants déjà avancés. Sur 15.6 millions de dollars qui constituent le coût du projet, 3.6 ont été avancés. Les factures soumises par l'exécutant entre novembre et décembre 2014, totalisant 3.4 millions de dollars, avec les pièces justificatives à l'appui, n'étaient pas encore respectées à la date du 23 décembre 2014 par le MPCE. En raison sans doute des difficultés de trésorerie rencontrées par le Trésor Public, car ce projet n'est pas supporté par le FPC.

2. Construction de deux Viaducs dans la zone Métropolitaine de Port au Prince

Ces travaux qui coûteront à l'Etat Haïtien un total de 30.22 millions de dollars ont déjà mobilisés au 30 septembre 2014 une avance de 13.95 millions de dollars provenant du Fonds Petro Caribe. Exécuté par la firme d'ingénierie dominicaine Estrella, ce projet qui a été lancé le 2 février 2013, date du premier décaissement, aurait dû être achevé le 2 juillet 2014, pour une durée de 18 mois.

Reportée en plusieurs occasions, la population de la zone métropolitaine attend encore la date d'achèvement des travaux. Au vu de ce qui peut être observé, l'ordinaire peut estimer les travaux avancés mais pas tout prêt d'être terminés dans la zone de Delmas. Les travaux de la commune de Carrefour accusent encore plus de retard n'ayant pas dépassé le stade de dédommagement des habitants des zones prévues pour l'édification du viaduc. En fait, le riverain de Carrefour qui n'est pas au courant du projet aura du mal à reconnaître les lieux de sa construction, à cause de l'absence de signes prouvant son existence. Mêmes les panneaux indicateurs ne sont pas affichés.

Les critères retenus par la Cour pour apprécier l'efficacité externe des dépenses effectuées dans le cadre de ce projet portent sur: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) la réduction du déficit commercial et ses effets sur la balance des paiements; c) l'amélioration de l'environnement urbain; d) la réduction des difficultés du déplacement.

- a) Une circulation plus fluide des personnes et des marchandises est le premier résultat visé par la construction de ces deux viaducs. Les habitants de la zone métropolitaine qui se déplacent tous les jours doivent affronter différents points d'engorgement qui compliquent énormément le déplacement d'un point à un autre, doublant souvent la durée d'un trajet. Ces viaducs, notamment celui de la commune de Delmas, au niveau de la route de l'aéroport, devrait apporter une solution à ce problème; il en est de même pour celui qui devrait être construit tout près de la marine haïtienne, mais, dont le retard de lancement, soulève de sérieuses questions sur sa gestion. Il est difficile de comprendre que des prêts consentis par l'Etat Haïtien pour un montant d'environ 14 millions de dollars américains, puissent être gelés, demeurant improductifs en raison de la mauvaise planification des ordonnateurs.
- b) En augmentant la vitesse de circulation du trafic des véhicules et en diminuant l'embouteillage, on réduit le gaspillage résultant de la consommation sur place de l'essence, un produit importé qui occupe le poids le plus important dans le panier des importations. L'effet ici sur la balance commerciale et celle des paiements est évident, car l'élimination de ce gaspillage place l'ensemble du pays dans une meilleure situation économique et financière. Elle devrait avoir des impacts positifs sur le taux de change, la pression pour l'acquisition des dollars nécessaires pour payer le coût du gaspillage deviendrait moins forte.
- c) Ces viaducs s'ils parvenaient à être finalement construits deviendraient des équipements urbains qui faciliteraient la réduction de la pollution occasionnée par l'émission du CO2 dégagée sur place lors des embouteillages, réduisant ainsi l'effet de serre nocif pour la santé de la population, pour l'environnement de manière globale. Ces plateformes de désengorgement devraient contribuer à rendre plus fluide le trafic et l'environnement plus sain pour les populations qui vivent dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince.
- d) En dernier ressort, l'inconfort et les impacts négatifs du stress sur la santé des conducteurs et des passagers augmentant les difficultés du déplacement, devraient être allégés, sinon éliminés par la fluidité du trafic qui résulterait de la construction de ces viaducs.

Sur la base de cet ensemble d'arguments, la Cour estime que ces projets sont potentiellement de haute utilité pour la Zone Métropolitaine de Port-au-Prince, en raison des impacts multiples qui viennent d'être énumérés. Les retards dans l'exécution des travaux devant les mettre en place contribuent à reporter des effets positifs sur une population de 2.7 millions d'habitants souffrant tous les jours des conséquences négatives de leur absence et de ces reports.

Toutefois, la Cour se pose des questions sur les fonds qui ont été avancés pour la réalisation du Viaduc de Carrefour qui ne montre pourtant aucune trace d'existence, aucun signe annonçant qu'un projet sera bientôt réalisé dans la commune. Les responsables devront fournir des explications susceptibles de faire le jour sur ce projet qui a mobilisé la population de la zone Métropolitaine de Port-au-Prince et aussi sur le sort des 3.4 millions de dollars avancés à la firme Estrella qui a la responsabilité de construire les deux équipements.

3. Construction de la route Fermathe-route de Frères

Le développement de la commune de Pétion Ville et sa conversion d'une petite ville secondaire en un véritable centre financier est à la base d'une migration des habitants de cette ville vers d'autres quartiers dans les hauteurs de Montagne Noire, de Morne Calvaire, de Thomassin et au cours de ces trois dernières années de Fermathe. Devenus quartiers résidentiels avec Pétion Ville pour Centre Ville, depuis environ 7 ans, le séisme du 12 janvier 2010 ayant détruit le Centre ville de Port-au-Prince déjà en difficulté, n'a fait qu'accélérer le processus de «centrevillisation» de Pétion Ville.

L'analyse de l'efficacité externe de cette nouvelle route repose sur: a) la réduction des difficultés du déplacement; b) l'effet sur la balance des paiements; c) la circulation des biens et des personnes.

L'ensemble d'arguments favorables dans le volet utilitaire qui vient d'être évoqué pour les viaducs dont la construction souffre de grands retards est valable pour la route de Fermathe-Frères. A la différence que cette route a été elle-même construite au cours de l'année 2013-2014 et est actuellement en service. Il faut toutefois remarquer qu'il reste environ un kilomètre encore inachevé, se situant au beau milieu du tronçon Montagne Noire-Fermathe, ce qui suscite des questions quant au point d'achèvement du contrat d'exécution.

3.3.6. Département du Centre

1. Rénovation Urbaine de Hinche

Les rues de la ville de Hinche ont pendant longtemps été en terre battue, sauf pour quelques unes, dont la Grande Rue ou Rue Toussaint Louverture, qui avaient bénéficié d'un traitement en béton. La ville n'était pas non plus drainée, ce qui entraînait des inondations au moment des averses, lesquelles occasionnaient des dégâts matériels et entravaient la circulation des personnes et des véhicules. C'est dans cette optique que cette ville a été intégrée dans le cadre des priorités et fut l'objet de l'une des toutes premières actions du PSDH.

Les critères retenus pour l'appréciation de l'efficacité des travaux de rénovation urbaine sont au nombre de trois: a) l'amélioration de la circulation des personnes et des marchandises; b) l'amélioration des conditions de vie; c) l'amélioration de l'environnement urbain.

- a) Bien que les travaux n'aient pas encore subi l'épreuve des pluies torrentielles et que l'adoquinage aurait pu être remplacé par le bétonnage ou l'asphaltage, les travaux de rénovation urbaine laissent déjà transparaître une amélioration visuelle de la Ville qui facilite grandement le mouvement des véhicules, des personnes et aussi des marchandises. La circulation s'est donc améliorée considérablement.
- b) Cette amélioration de la circulation rend la vie des hinchois plus agréable et moins pénible. La poussière qui affectait les écoliers et écolières a été réduite ainsi que les maladies qui en résultaient pour les plus faibles.
- c) L'environnement urbain est globalement meilleur qu'avant l'exécution des travaux.

Ainsi, la Cour conclut que les dépenses exécutées dans la réalisation de ces travaux ont apporté un grand soulagement aux habitants de la ville et peuvent contribuer à créer une dynamique d'urbanisation et de modernisation de la ville.

2. Rénovation urbaine de Mirebalais

Mirebalais est devenue de plus en plus un centre d'attraction pour les visiteurs venant de Port-au-Prince, notamment lors de la fête de Notre Dame de Mont-Carmel, et a besoin de se créer un cadre d'accueil approprié pour supporter son développement. A ce propos, deux projets ont été conçus par la Mairie et financés par le FPC:

- 1. La construction du marché public de Mirebalais;
- 2. La construction de la route menant à Artibo Plage.

Les dépenses effectuées dans l'amélioration de l'environnement urbain de la ville de Mirebalais sont évaluées sur la base de trois critères: a) l'amélioration de l'environnement de la ville; b) l'augmentation des revenus de la zone; c) l'amélioration de la gouvernance institutionnelle.

- a) Bien que les travaux ne soient pas encore terminés, le déplacement du marché à ciel ouvert qui évolue actuellement au cœur de la ville devrait être un plus pour l'organisation de la ville de Mirebalais, une fois arrivés à termes. La construction du nouveau marché public à environ un kilomètre du centre ville, une fois achevée deviendrait sans doute un plus pour l'environnement global de Mirebalais.

- b) Ce nouvel équipement situé à proximité de la nationale no 3 devrait faciliter les transactions et augmenter le flux monétaire dans la zone par le biais des personnes venant d'ailleurs, de la Croix des Bouquets, de Lascahobas, de Boucan Carré. Ce qui ne peut que faire augmenter les revenus de la Mairie, des marchands et des vendeurs. Considérant l'importance des revenus collectés, la Mairie de Mirebalais devrait être davantage en mesure d'améliorer sa gestion, de maintenir la commune plus propre et à même d'accueillir les visiteurs qui semblent affluer vers la ville ces dernières années.

Dans la mesure où les travaux reçoivent le financement selon la programmation établie et que l'équipement soit érigé dans les délais, les dépenses consenties au cours de l'année 2013-2014 devraient être des dépenses productives. Une réserve par contre est émise par rapport à celles effectuées dans la construction de la route Artibo-Plage qui semblerait pouvoir attendre un peu plus tard, compte tenu des contraintes de ressources de l'Etat et de la petite taille de ce village encore peu peuplé, donc moins exigeant quant à son inscription sur la liste des priorités. De plus, bien que les projets et la demande aient été formulés par la Mairie de Mirebalais, la Cour souligne que celle-ci n'est pas partie prenante du processus de supervision et n'a fait que constater sa mise en œuvre. Ce manque de transparence ne peut que renforcer l'opinion maintenant formée sur la nature nébuleuse des processus de passation de marché.

3.3.7. Département de l'Artibonite

La ville des Gonaïves communément appelée cité de l'indépendance a bénéficié d'un projet de rénovation à multiple facettes dans le cadre du pilier de la refondation territoriale prévue dans le plan stratégique du développement d'Haïti. Ce projet était aussi supporté par la décision de faire de la ville le lieu d'accueil du Carnaval annuel qui se déroulait traditionnellement à Port-au-Prince mais, depuis trois ans est organisé par rotation dans les villes chefs-lieux.

Les critères retenus en vue de l'appréciation de ces travaux de réhabilitation portent sur: a) la création d'emplois; b) l'amélioration des conditions de vie; c) la circulation des biens et des personnes.

- a) Ces travaux qui ont mobilisé des montants relativement importants sur une période courte devraient pouvoir créer un certain nombre d'emplois dans la zone urbaine de la ville. Les travaux commencés et non achevés n'ont pas permis d'arriver à une telle conclusion. En fait, les visites des lieux et les entrevues organisés soulèvent des questions sur la gestion de ce projet.

- b) Dans son essence, ce projet d'assainissement était appelé à contribuer à améliorer la qualité de la vie de bon nombre de citoyens résidant aux Gonaïves. Les habitants de cette ville constatent d'ailleurs une certaine différence au niveau de la façade externe de la ville et ont exprimé leur appréciation en ce sens, car, pour eux la différence est remarquable par rapport au passé.
- c) Un autre aspect du projet touche la circulation. Les véhicules se déplacent avec plus d'aisance, dans un environnement plus assaini, avec moins de poussière, suite à l'asphaltage des rues intérieures et du principal boulevard qui relie la ville à la nationale numéro, à l'entrée et à la sortie.

S'il est évident que les dépenses effectuées ont eu des impacts positifs sur l'ensemble de la ville, la Cour estime que les résultats auraient été meilleurs si les dépenses programmées étaient effectuées dans leur intégralité et de manière transparente. La Cour estime que les résultats demeurent insuffisants malgré quelques effets apparents, ce qui porte ce projet à être classé comme ayant des résultats partiels mais entourés d'une certaine opacité.

3.3.8. Département du Nord-Ouest

Le Nord-Ouest, étant l'un des départements géographiques les plus isolés, est réputé comme la zone la plus pauvre du pays. Des décisions ont été prises au cours des cinq dernières années en vue de le sortir de cet isolement en construisant des ponts et des routes le reliant aux départements de l'Artibonite et du Nord, ainsi que des routes intra-départementales reliant l'Ouest et l'Est du Département, premier pas de son désenclavement. C'est dans cette optique que plusieurs ponts ont été construits sur la route Gonaïves-Port de Paix où le nombre de traversée est multiple, ainsi qu'un pont au Nord-Est du département, à partir de Anse à Foleur, premier pas vers la connexion entre le Nord-Ouest et le Nord du pays, avant la construction de la route Anse à Foleur-Borgne où il existe déjà un tracé non carrossable.

1. Construction de ponts dans le Nord-Ouest

Bien que les ponts Mancel, de Gros Morne, soient construits dans le département de l'Artibonite, ils s'inscrivent dans le cadre de l'interconnexion entre le Nord-Ouest et l'Artibonite afin de réduire la durée du trajet et les difficultés du déplacement entre les deux départements. Le pont sur la rivière des Barres dans la commune d'Anse à Foleur devait en principe relier les départements du Nord-Ouest et du Nord.

Ces travaux qui devraient constituer un grand pas dans l'interconnexion des dix départements n'ont pas évolué de manière uniforme.

Les critères retenus en vue de l'appréciation des travaux sont: a) la circulation des biens et des personnes; b) l'amélioration des conditions de vie; c) appui à la production nationale.

- a) En prenant les résultats sur une base singulière, notamment en examinant les travaux de construction réalisés sur la route reliant l'Artibonite et le Nord-Ouest, les résultats ont été globalement satisfaisants même si certaines dispositions auraient pu consolider les ouvrages et les rendre plus durables et plus viables à long terme. Ce qui est vrai pour la route Gonaïves-Port de Paix ne l'est pourtant pas pour celle reliant Anse à Foleur au Borgne, que la construction du Pont sur la rivière des Barres devrait permettre de franchir.
- b) Les ponts construits ont de toute évidence réduit les difficultés du déplacement et ont eu un impact positif sur la vie non seulement des populations des différentes localités et communes qui vivent tout près de Trois Rivières avec ses nombreuses traversées, mais aussi sur celle des voyageurs qui prenaient près de 5 heures pour faire ce trajet autrefois à haut risque après chaque averse.
- c) L'effet sur la production aurait été plus effectif si les berges avaient été traités adéquatement et les lits des rivières mieux travaillés pour éviter les inondations. Mais le progrès est évident, ce qui permet aux zones bénéficiaires de pouvoir augmenter l'écoulement de leurs productions plus facilement, sans avoir à s'inquiéter des saisons pluvieuses qui font hésiter les paysans de ces zones, ce qui ne manque pas d'affecter leurs décisions de s'engager dans les campagnes agricoles.

Globalement, les projets de construction des ponts sont justifiés et utiles à l'exception de celui de la Rivières des Barres qui mérite une investigation sur les raisons qui justifient la non-exécution de l'ouvrage dans les délais prévus alors que plus de 60% des coûts d'exécution avaient été déjà avancés.

Ces ponts devraient participer au désenclavement du département du Nord-Ouest et ainsi améliorer les conditions de vies des populations rurales et urbaines des départements concernés. Il y a lieu de noter que les populations des différentes zones, tout en exprimant leur appréciation de ces ouvrages et de leur exécution par la firme internationale, regrettent que des emplois de qualité mobilisant les ressources nationales n'aient pas pu être créés et seule la main d'œuvre non qualifiée a été mobilisée.

La Cour regrette aussi qu'une entreprise Haïtienne n'ait pas été associée à cette entreprise chinoise engagée dans le cadre de l'exécution des travaux de construction pour s'assurer du transfert de technologie et éviter ainsi que Haïti soit obligée dans le futur de recourir à l'expertise internationale pour réaliser ces grands travaux.

2. Rénovation urbaine de Port de Paix et construction de la route Jean Rabel-Môle Saint Nicolas

Dans le cadre de la stratégie du Gouvernement de réhabiliter certaines villes du pays, Port de Paix a bénéficié d'un projet de rénovation qui coûte à l'Etat environ cinq millions de dollars américains. Aucune autorité départementale n'était en mesure de fournir des informations sur le projet. La Cour a contacté, lors de sa visite de terrain plusieurs directeurs départementaux qui ont avoué leur méconnaissance de l'exécution de ce projet, constatant que seulement la place d'Armes située en face de la cathédrale et la place Capois-La-Mort ont pu être réhabilitées.

Par rapport à la route Jean Rabel-Môle Saint Nicolas, la Cour n'a pas pu lors de sa visite retracer les indices de travaux de construction entamés sur cette voie alors que ce volet fait partie des interventions à réaliser dans la zone. En fait, une enveloppe 12 millions de dollars américains dont 6.2 millions ont été décaissés pour les deux volets.

Si l'aménagement de la place est une évidence de par son existence, il est difficile que celle-ci puisse justifier les montants déjà décaissés pour les deux travaux.

Les critères retenus pour apprécier ce projet sont: a) l'amélioration des conditions de vie; b) la création d'emplois et la circulation des biens et des personnes.

- a) Malgré le constat relatif aux travaux d'amélioration de la place publique de Port de Paix, ce projet est frappé d'une opacité qui crée un malaise autour de son exécution. Les montants décaissés ne sont pas justifiés sur la base de ce qui est constaté sur le terrain et il est difficile de trouver des personnes capables de fournir les explications nécessaires.
- b) Les effets sur la création d'emplois qui étaient recherchés en mobilisant ces ressources dans le département du Nord-Ouest n'ont pas pu se produire par la simple réhabilitation de la Place d'arme.
- c) Quant aux travaux de la route Jean Rabel-Môle Saint Nicolas, il n'y avait rien à constater lors de la visite de terrain.

La Cour estime qu'il n'y pas lieu de parler d'efficacité pour ce projet au vu de ce qui est constaté sur le terrain après des décaissements de plus de six millions de dollars. C'est de préférence un cas qu'il convient d'investiguer afin de faire le jour sur la façon dont les fonds publics ont été dépensés.

De plus, la réhabilitation d'une place en temps normal ne saurait être placée dans un contexte d'urgence. Force est de constater que cela est devenu une pratique gouvernementale qui consiste à entreprendre de nombreux travaux pour lesquels les contrats ont été signés de gré à gré sous l'égide de la loi d'urgence.

3.3.9. Département du Nord

1. Construction de la route Limbé-Borgne

La route de la commune de Limbé menant au Borgne est une intercommunale, mais, pour atteindre le Borgne à partir de la commune de Limbé, il faut nécessairement traverser la commune de Port Margot située à mi chemin. Cette route a pourtant la vertu de relier le Nord et le Nord-Ouest à partir du Borgne, une fois que le tracé existant entre Anse à Foleur au Nord-Ouest et le Borgne au Nord aura été converti en route normale, comme celle qui a été construite entre le Borgne et Port Magot. Dans cette dernière commune, on retrouve ce qui est probablement l'une des plus belles plages d'Haïti, «Chou Chou Bay», pourtant jusque là non valorisée, malgré quelques aménagements importants qui y ont été réalisés ces dernières années par les autorités municipales.

Des six critères qui ont été retenus par la Cour, trois d'entre eux peuvent contribuer à l'appréciation de la viabilité de cette décision de dépense: a) l'amélioration des conditions de vie de la population bénéficiaire; b) la valorisation des ressources locales; c) la participation du projet dans l'augmentation des exportations et l'amélioration de la balance commerciale et des paiements.

- a) Bien que partiellement construite, l'amélioration des conditions de vie de la population en est un résultat partiel obtenu par la réduction de la pénibilité du déplacement.
- b) La route a raté l'opportunité d'augmenter la valorisation de la production nationale et des ressources locales et n'a pas rencontré ce critère clé car, elle a abordé à l'envers la construction qui a commencé au Borgne au lieu de partir de Limbé.
- c) Zone caféière, la route a raté l'opportunité d'augmenter la balance commerciale en facilitant le transport du café et en incitant les producteurs à se lancer davantage dans cette activité, qui pourtant, est en déclin au cours des dernières décennies. Il en est de

même pour la valorisation de la plage de Chou Chou bay qui n'a pas été transformée en une zone d'attraction hautement fréquentée en raison de la décision des dirigeants de procéder à l'envers.

C'est donc une des décisions de dépenses qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique, encore moins d'une étude qui aurait pu permettre aux deux communes voire même à l'ensemble du département de jouir d'un investissement qui aurait pu devenir un succès colossal. C'est de préférence le contraire qui s'est produit en procédant à la construction d'un tronçon, et en laissant l'autre, en dehors de la liste des priorités, y investissant en 2013-2014 seulement 45 millions de gourdes pour des relevés topographiques, sans savoir exactement quand l'Etat pourra procéder à la construction, compte tenu des contraintes.

2. Le Pont Blue Hills

Blue Hill est un quartier populaire du Cap Haïtien d'environ 10.000 habitants situé au Sud Est de la métropole du Nord. Un pont important est construit dans ce quartier au cours de l'exercice 2013-2014, le reliant au Haut du Cap, un autre quartier de la même aire géographique.

En saison pluvieuse, Blue Hill est inondé. Ce sont les canots qui s'érigent en système de transport de fortune pour assurer la traversée de Blue Hill vers Haut du Cap. Le pont de Blue Hill, nouvellement construit, reliant les quartiers du Haut du Cap au Sud et Blue Hill au Nord est la solution offerte par l'Etat.

L'efficacité de ce projet porte sur trois des huit critères retenus a) les effets sociaux directs; b) l'amélioration des conditions de vie de la population; c) l'amélioration de l'environnement.

- a) La construction du pont a seulement pris en compte les effets du problème, mais la cause n'a pas été touchée. Pour n'avoir pas apporté une solution au problème de fond, les habitants de Blue Hill continuent d'être pénalisés lors des averses.
- b) Les conditions de vie de la population de Blue Hills n'ont pas connu d'améliorations par le fait de remplacer les canots par le pont lors des averses. L'important aurait été qu'ils puissent rester chez eux en saisons pluvieuses. Il fallait intervenir en amont et en aval, résoudre le problème des inondations tout en construisant le pont auquel les habitants ont droit.

- c) L'environnement n'a pas été amélioré et les problèmes existant en amont continuent d'avoir leurs effets négatifs en aval. Le reprofilage des lits des rivières dont les débordements représentent aujourd'hui l'une des sources du mal de Blue Hill n'est toujours pas envisagé.

La Cour conclut que cette dépense a été une occasion ratée d'avoir un impact majeur sur une population en détresse. Elle s'est révélée nettement inefficace pour n'avoir respecté aucun des critères retenus pour apprécier son efficacité. Si le pont est en effet un ouvrage important pour les habitants, il ne résout pas les problèmes d'inondations venant de la rivière dont le lit trop plat la porte à se déverser sur le quartier lors de fortes averses, encore moins de ses sources d'alimentation en amont au niveau des bassins versants à l'Est. Le nouveau pont construit ne peut maintenant que les aider à fuir plus rapidement le quartier.

3. Construction du Pont Hyppolite

Le port du Cap Haïtien qui est le deuxième plus important du pays, entretient un grand trafic de containers. Au cours des dernières années, avec le développement de la zone, il est encore plus sollicité, à la faveur d'une mouvance industrielle qui semble prendre corps dans le Grand Nord. La construction du pont Hyppolite est appelée à participer de l'amélioration de la gestion du trafic dans la métropole du Nord en permettant aux véhicules de traverser directement la rivière du Haut du Cap à partir de la rue A pour atteindre les routes nationales numéro 3 et 4.

Un travail lancé depuis juillet 2012 lors du premier décaissement et qui devrait durer 14 mois n'était toujours pas terminé en novembre 2014. Au lieu de donner des résultats, les travaux effectués causaient des dommages et mettaient en danger la vie de la population lors des averses de la Toussaint, en novembre 2014.

Ce projet de construction de pont est soumis aux critères d'appréciation suivants: a) amélioration des conditions de vie; b) augmentation de la circulation des biens et des personnes; c) amélioration de l'environnement.

- a) L'amélioration des conditions de vie qui devrait résulter de la construction du pont par la réduction des difficultés de déplacement n'a pas été matérialisée mais, au contraire a apporté de l'angoisse à la population.
- b) L'autre critère portant sur l'amélioration de la circulation des vies et des marchandises a échappé totalement aux responsables qui quatre ans plus tard sont encore en attente après avoir dépensé 7.4 millions de dollars sur 9.000.000 pour un projet se trouvant toujours à la case de départ.

- c) L'impact sur l'environnement a été négatif, faute par la compagnie de progresser avec le travail, aboutissant ainsi à l'inondation de la ville suite aux averses du 2 novembre 2014. La compagnie exécutante avance l'argument selon lequel l'Etat Haïtien n'a pas su exproprier des personnes dont les maisons se trouvent sur le passage menant à la rivière que le pont doit traverser.

La Cour conclut que cet important ouvrage n'a pas eu une gestion administrative et financière adéquate qui aurait pu permettre d'éviter les dégâts matériels et le gaspillage de ressources constatées après les averses du mois novembre 2014. Quatre ans après son lancement, le travail n'est pas terminé. la Cour note que ces travaux ne rencontrent aucun des critères d'efficacité retenus pour apprécier cet ouvrage qui devrait coûter 9 millions de dollars à l'Etat haïtien dont 7.4 millions ont été déjà décaissés: le pont n'est toujours pas construit, les dédommagements des habitants qui se trouvent sur le chemin du pont à construire n'étaient pas octroyés en novembre 2014. Ce sont donc des dépenses nettement inefficaces qui ont été consenties dans le cadre de la construction de ce pont un véritable gaspillage de ressources du Trésor Public pourtant soumis à de nombreuses contraintes. C'est donc un projet à signaler en raison de son inefficacité.

4. Le marché public de Grande Rivière du Nord

Le marché public de la Grande Rivière du Nord est situé au centre de la ville, à moins d'une cinquantaine de mètres de la Grande Rivière dont cette ville porte le nom.

Des débats animés ont eu lieu sur la localisation du marché public et beaucoup de questions ont été agitées sur son éventuelle construction à Carrefour Ménard où des terrains étaient disponibles pour ériger cet équipement urbain qui serait situé à la croisée des chemins menant à Saint Raphaël, à Dondon, à Grande Rivière du Nord. Pourtant la décision finale a été de construire le marché là où il est actuellement localisé en le convertissant en un marché à Etage, compensant ainsi son étroitesse et justifiant en partie la nécessité de recevoir plus de marchands et marchandes.

Les critères retenus pour apprécier ce projet de construction de marché public sont: a) la valorisation de la production de la zone; b) l'augmentation des revenus de la population; c) l'amélioration de l'environnement de la ville.

- a) Par la construction de ce marché, la valorisation de la production de la zone devrait augmenter et le nombre de vendeurs travaillant dans de meilleures conditions devrait suivre. Le fait de laisser le marché au même endroit qu'auparavant, au lieu de le placer à Carrefour Ménard, a privé la zone de l'opportunité d'attirer plus d'intermédiaires dans un plus grand espace pour écouler plus de marchandises grâce aux mouvements

fréquents des transporteurs se dirigeant à Saint Raphaël, à Dondon et à Pignon. Le critère de valorisation a donc été seulement partiellement respecté.

- b) En localisant le marché à Carrefour Ménard, la population ainsi que la Mairie auraient eu l'opportunité de capter des revenus venant des personnes qui ne vivent pas à Grande Rivière du Nord. Ce qui aurait augmenté la vente des marchandes et marchands de la Ville ainsi que les frais divers payés à la commune sur des transactions, comme les taxes sur les têtes de bétails par exemple, qui résulteraient de l'augmentation de la fréquentation du nouvel équipement. Ces revenus n'ont pas été réalisés.
- c) En maintenant le nouveau marché au même endroit qu'auparavant, la ville a raté l'opportunité d'améliorer considérablement son environnement et de s'assainir. Tel qu'il se profile, le même embouteillage sera certainement observé les jours de marché et les mêmes phénomènes qui avaient suscité le besoin du marché de toute évidence se reproduiront.

Ce projet n'a en réalité rencontré que partiellement l'un des trois critères retenus pour apprécier son efficacité. Il est évidemment classé parmi les mauvaises dépenses qui n'auront en rien servi à changer la vie de la population, à améliorer son environnement à l'assainir et à augmenter les revenus de la Mairie.

5. Le marché de Pignon

Commune du Nord, Pignon est située à la frontière des Département du Nord et du Centre et peut être considérée comme étant relativement avancée sur le plan urbain comparée aux autres communes qui l'entourent.

Pignon a bénéficié de la construction d'un marché public. Jusque là, les échanges se faisaient dans un espace à ciel ouvert dans un coin de la commune qui jouit par ailleurs de l'un des meilleurs hôpitaux du pays.

Les critères d'appréciation de l'efficacité du projet sont a) l'assainissement de l'environnement urbain; b) l'augmentation des revenus des habitants de la ville; c) l'augmentation de la production dans les environs de Pignon.

- a) Par sa localisation à environ un kilomètre en dehors de la ville, Pignon a su en profiter pour assainir son environnement et améliorer son statut de Ville en modernisation.

- b) Jouissant d'un marché moderne dont les tracés montrent déjà le profil d'un centre d'achat organisé avec des points d'embarquement et de débarquement, l'équipement devrait attirer des vendeurs et intermédiaires venant des régions avoisinantes. Ce qui sera sans nul doute une opportunité d'augmenter les revenus de la mairie et de permettre aussi aux producteurs agricoles d'obtenir de meilleurs prix pour leurs produits.
- c) En possession d'un nouvel équipement a en un lieu moderne et organisé pour l'écoulement des produits, beaucoup de producteurs devraient en profiter pour augmenter les denrées susceptibles d'être valorisées.

Le marché public de pignon a rencontré les trois critères retenus par la Cour pour apprécier l'utilité de la dépense qui finançait l'activité et qui semblait être sur la voie de devenir une dépense utile.

3.4. CONCLUSION

Cette étude sur l'efficacité des dépenses publiques qui s'est basée sur les visites des lieux où les projets ont été exécutés a donné l'occasion à la Cour de produire une double appréciation.

D'abord, l'étude révèle que les populations urbaines et rurales accordent un grand intérêt à la façon dont les ressources publiques sont dépensées et sur l'impact des dépenses dans l'amélioration de leur vie quotidienne. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Cour avait retenu les huit critères d'appréciation qui ont servi à évaluer les projets visités.

Ensuite, la Cour a pu apprécier à leur juste mesure les dépenses effectuées, tout en constatant le niveau de négligence qui accompagne le processus de gestion des ressources publiques. Celles-ci ne font pas l'objet de la supervision nécessaire et les ordonnateurs ne semblent pas se soucier de la question de l'efficacité des dépenses, se contentant de les engager sans se préoccuper de la capacité de l'Etat à respecter ses engagements. En conséquence, des montants avancés restent improductifs avec le risque qu'ils ne soient jamais valorisés dans la production des biens et ouvrages de l'Etat, appelés à améliorer le bien-être des populations qui auraient dû bénéficier des interventions programmées.

L'étude a donc fourni à la Cour des éléments importants l'habilitant à former son avis sur la gestion des ressources publiques sur beaucoup d'aspects.

QUATRIEME PARTIE:

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

CHAPITRE I: CONCLUSIONS DU RAPPORT

I. CONCLUSIONS GENERALES

Les différents chapitres traités dans le présent rapport ont passé en revue les contours légal, administratif, économique et financier de la gestion des ressources publiques. Placés tous dans leur cadre respectif, ces chapitres ont pénétré les aspects y relatifs avec le plus de profondeur possible tout en maintenant les analyses dans le contexte limité d'un rapport annuel. L'ambition consiste à offrir aux instances publiques: l'Exécutif, le Parlement et le système judiciaire, sans oublier les agents économiques, les acteurs politiques, les membres de la société civile, les citoyennes et citoyens, une vue globale de la situation financière du Pays et de la façon dont les autorités publiques s'y prennent pour dépenser les ressources de l'Etat.

L'approche a voulu rompre avec la tradition sommaire qu'adoptait la Cour jusque là en présentant les grandes lignes de gestion sous l'hypothèse que la majorité des instances concernées étaient déjà au courant de la situation financière du pays. En prenant ce chemin, la Cour a voulu saisir cette opportunité que lui offre la Constitution non seulement de passer en revue de manière globale les différents aspects concernant la gestion des ressources publiques mais aussi d'évaluer le chemin adopté et les voies et moyens d'en créer et de les faire croître. Ce faisant, elle en a profité pour attirer l'attention des ordonnateurs et gestionnaires des ressources publiques sur certains aspects qui méritent d'être revus et qui ne leur ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

Organisé en quatre parties et comprenant au total 11 chapitres, le rapport a d'abord traité du cadre légal de la gestion des ressources publiques et en particulier l'exécution du budget, pour ensuite situer le contexte économique et financier sur le plan national et international dans lequel les gestionnaires de l'Etat évoluent. C'est en quelque sorte un moyen de planter le décor habilitant les intéressés et lecteurs divers à pouvoir suivre et mieux comprendre les différents volets qui allaient être abordés dans les chapitres constituant le corps du rapport.

II. CONCLUSIONS SPECIFIQUES

Six grandes conclusions se dégagent de ce rapport.

2.1. CONCLUSION 1

Le rapport sur la situation des finances et l'efficacité des dépenses publiques (SIFEDP) a fait le choix délibéré de se situer dans le contexte international et national où Haïti se trouve, de gré ou de force, face à son destin, dans l'obligation de regarder l'avenir, tout au moins à la lumière d'un double constat: le monde avance, à une grande vitesse, et ce qui sous-tend son évolution, c'est la croissance économique gouvernée par la compétitivité, le développement technologique et le développement humain. Pour sa part, Haïti qui se trouve parmi les pays les plus en retard de la planète doit faire le triste constat de cette réalité.

C'est pourquoi la Cour, en situant la SIFEDP dans ce contexte international et national, a voulu rappeler, en tant qu'institution responsable de veiller à la bonne gestion des ressources publiques, qu'elle est soucieuse du processus d'accumulation de ces ressources. Ce processus qui semble aujourd'hui être frappé de dislocation, implique cependant toute la société et toutes les forces économiques et sociales engagées dans la grande tâche de construction, à la lumière des grandes lignes édictées par la Constitution du pays.

En vertu de ce constat de dislocation, la Cour a saisi l'opportunité de ce rapport pour questionner le Plan Stratégique d'Haïti qui a la vertu de tracer le chemin et de fixer un objectif clair pour le pays: devenir pays émergent en 2030 avec tout ce que cela implique comme signification. Pour la Cour, ce document dans son essence vise à réparer la machine dysfonctionnelle; il l'est d'autant plus que le budget, dont la Cour examine les résultats, a été placé sous son chapeau et devrait être le premier pas à franchir vers l'atteinte de l'objectif 2030.

2.2. CONCLUSION 2

En confrontant les résultats obtenus sur les différents plans, la Cour constate qu'entre les objectifs du plan et ces résultats, les écarts sont énormes. A la recherche d'explication, la Cour estime que les planificateurs semblent avoir abandonné le document qu'ils ont pris soin d'élaborer dès lors qu'ils sont passés à la phase de son exécution, c'est à dire la gestion opérationnelle des ressources appelée à mener vers l'objectif poursuivi.

Confondant vitesse et précipitation, les gestionnaires publics n'ont pas su tenir compte de leurs moyens véritables, encore moins d'une stratégie de faire croître ces moyens. Ils ont engagé des dépenses qui auraient dû être couvertes par des sources de financement adéquatement évaluées et les résultats ont été, somme toute, très en dessous de ce que les mêmes ressources auraient pu générer. Qu'il s'agisse des ressources du Trésor Public, du Fonds Petro Caribe et même de l'évasif APD dont la gestion de l'exécution échappe au contrôle des gestionnaires publics, l'ensemble de ces ressources aurait pu livrer mieux au pays.

La Cour estime que les gestionnaires ont pêché par manque de planification après avoir produit un grand effort de planification stratégique ayant débouché sur le PSDH et le PTI, une approche programme. Mais cette première conclusion est elle-même généreuse au regard du déroulement du processus d'exécution du budget, car cela suppose que des erreurs aient été commises et qu'il soit possible de les rectifier et de les corriger. Cela semble, au contraire, plus compliqué qu'il n'en a l'air.

2.3. CONCLUSION 3

Le PSDH et son plan opérationnel ont clairement indiqué que le pays devrait s'engager dans un processus de refondation à travers quatre piliers qu'ils ont retenus pour stratégiques et par lesquels aurait dû passer la poursuite de l'objectif de 2030. Cela signifie que le budget de la République pris comme instrument financier par excellence pour opérationnaliser le projet devrait avoir pour souci principal de forger les structures de chacun de ces piliers.

Or, la Cour constate que les gestionnaires publics confondent la construction physique et la compétitivité, à la construction des tissus économiques, à l'élimination des étranglements, à la bonne allocation des ressources, à la promotion de l'entrepreneuriat à partir d'une approche volontariste pour créer les bases vitales du développement et de l'émergence d'un pays productif.

La Cour constate, de plus, que les ressources du pays servent plutôt à tuer la compétitivité, à étouffer le savoir et à décourager l'épanouissement de la concurrence en ignorant les normes compétitives et en ne mettant en place aucune disposition sérieuse de supervision stratégique. Ainsi, on a doté le pays des infrastructures qui sont certes nécessaires mais qui ne lui laissent rien en fait de développement durable. Sur cette base, ces infrastructures sont susceptibles de disparaître en l'absence des tissus économiques et professionnels appelés à les reproduire et à les entretenir à partir d'un savoir-faire accumulé.

Mais le plus grave réside dans le fait que ces contrats de construction divers ont été octroyés en violation des lois du pays, au mépris de l'Etat de droit indispensable à l'émergence du cadre de la compétitivité et de la croissance durable.

2.4. CONCLUSION 4

En fait, il faut rappeler que les contrats dont ont joui ces firmes ont été tous octroyés de gré à gré dans la majorité des cas, depuis 2012, sous la couverture de la loi d'urgence. La Cour estime cette coïncidence malheureuse car elle n'a pas permis à l'Etat haïtien de profiter des meilleurs coûts pour l'exécution des travaux, encore moins, celle de permettre aux firmes haïtiennes de profiter de cette injection massive de capitaux pour se développer technologiquement et initier le processus de capitalisation nécessaire à la construction de ce tissu entrepreneurial vital et indispensable appelé à conduire le pays vers cet objectif 2030 que prône le PSDH.

En examinant la forte somme d'argent investi dans le pilier refondation territoriale, on était en droit d'espérer des résultats spectaculaires. Or, l'examen des chiffres et de leur distribution montre que 52% ont été alloués aux firmes internationales qui laissaient environ 10% du total des 28 MDG reçu sur le sol haïtien, soit 4.3 MDG sur 6 ans. Ces contrats ont été signés sans aucune clause exigeant le transfert de technologie et de connaissance qui devraient permettre aux firmes nationales d'apprendre à faire seule et de profiter de cette mouvance pour créer une base industrielle locale viable.

De plus, des rares ressources du pays, une portion conséquente a été engagée de manière improductive dans le financement de projets que l'on n'arrive pas à terminer alors que d'autres problèmes auraient pu être résolus avec les moyens disponibles.

2.5. CONCLUSION 5

La Cour estime que dans l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques, il y a lieu de faire un ensemble de considérations par rapport à l'environnement économique de manière globale sur les trois dernières années. Pour les besoins de l'évaluation et, compte tenu du plan stratégique qui a été mis en place, la Cour note que les enveloppes du PIP ont totalisé 236.6 milliards de gourdes de l'exercice 2011-2012 à celui de 2013-2014. Un montant qui équivaut à une moyenne de 5.5 milliards de dollars américains. Compte tenu de la taille de l'économie haïtienne, ce montant est remarquable comme budget d'investissement sur trois ans dans un pays comme Haïti.

En se basant sur les résultats des trois dernières années, la Cour estime raisonnable, compte tenu des décalages généralement enregistrés entre les engagements et les décaissements, d'anticiper un taux d'exécution de 75% qui se traduirait par une injection de 177.45 milliards de gourdes en trois ans dans l'économie du pays.

Sous l'effet combiné d'autres paramètres macro-économiques et de certains calculs faits à partir des données de l'IHSI et des résultats de la performance du PIP au cours de ces trois dernières années, la Cour estime à au moins 442.9 milliards de gourdes les différentes formes d'investissement, monétaires, de biens et services dont aurait dû bénéficier l'économie Haïtienne dans ses différentes branches d'activités. Ce qui aurait abouti à un taux de croissance supérieure à celle que l'on a enregistrée en 2013-2014.

Quelle que soit la situation, une telle valeur investie dans l'économie, devrait pouvoir fournir un nombre d'emplois important en plus de soutenir un taux de croissance du PIB supérieur à 5% durant les trois dernières années.

La Cour n'a pas constaté de tels effets dans l'économie nationale. En fait, à la recherche d'une compréhension profonde du phénomène, la Cour a constaté que les investissements initiaux ont été en grande partie transférés vers l'étranger à travers surtout ces firmes internationales auxquelles ont été octroyés 52% des montants disponibles pour la construction de ces piliers. Et ce qui reste de ces montants n'est qu'environ 10% qui ont servi à payer les ouvriers non qualifiés et quelques cadres moyens qui en reçoivent environ 2%. Les matériaux, les équipements et le savoir-faire venant tous de l'extérieur, cette économie ne peut pas véritablement profiter de cette importante somme investie au cours de trois années qui aurait dû la faire basculer vers la croissance soutenue.

2.6. L'ATTRIBUTION DES MARCHES EXECUTES EN 2013-2014

La Cour reconnaît l'effort considérable fait par le gouvernement pour concevoir son document stratégique mais regrette que celui-ci n'ait pas été suivi dans le cadre de l'exécution du budget 2013-2014, (sauf pour le citer ici et là) ce qui aurait permis de prendre le chemin de l'objectif 2030 que le gouvernement lui-même s'est fixé pour sortir le pays du peloton qui fait toujours la queue dans tous les domaines de progrès.

Beaucoup de notes discordantes ont été entendues lors de l'exécution du budget et pendant toute la période qui l'a précédée. Ces discordances laissent la Cour perplexe quant aux motifs réels qui ont animé ce genre de comportement du côté des ordonnateurs, après un exercice complexe de production d'un document aussi sophistiqué que celui du PSDH.

Si le PSDH devrait mobiliser des montants aussi importants à travers ses PTI et ses PIP dans de telles conditions, il peut être certain qu'à ce rythme le pays n'atteindra pas le statut de pays émergent en 2030 à cause d'une approche erronée, qui n'a pas su prendre comme point de départ la construction de la base productive du pays pour qu'il devienne compétitif.

Dans cette perspective et selon cette dynamique, les haïtiennes et les haïtiens ne feront en effet que s'endetter à travers le Fonds Petro Caribe et d'autres engagements pour supporter les autres secteurs exportateurs vers Haïti et les firmes internationales profitant généreusement des contrats de gré à gré du gouvernement Haïtien.

CHAPITRE II: RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

I.

PREMIERE SERIE DE RECOMMANDATIONS

Une des toutes premières préoccupations de la Cour porte sur la question de la constitutionnalité et la légalité des structures publiques qui forment sa juridiction. Cette question a été adressée dans son fondement constitutionnel pour aboutir à la conclusion suivante:

1. Les instances d'Etat qui composent le tissu de l'Administration Publique ont l'obligation d'être en conformité avec la loi mère en se dotant de lois organiques et de règlements intérieurs les habilitant à exercer légalement leur fonction de gestionnaires de ressources publiques et d'ordonnateurs, afin de ne pas être des éléments polluant la juridiction de la Cour par la non-conformité de leur statut, et leur existence illégale.
2. La Cour, à cet effet, informe les autorités de l'Exécutif et les instances dont le rôle est de légiférer, qu'il leur est impératif de prendre les dispositions en vue de régulariser le statut des instances illégales impliquées dans la gestion de l'Etat. Leurs dossiers risquent de n'être ni acceptés ni traités par la Cour.
3. La Cour observe, en outre, que de nombreux citoyens ne sont pas en mesure de jouir matériellement de leur propriété, jouissance perturbée en raison de l'agitation des squatters qui évoluent sans crainte d'être réprimés par les instances responsables de le faire. Ce qui a des incidences sur la bonne marche de l'économie et la base taxable de l'Etat.
4. La Cour recommande aux instances concernées par la sécurité publique d'appliquer les lois appropriées et de mobiliser la force publique pour garantir la sécurité foncière et la jouissance des propriétés qui est un droit constitutionnel.

La Cour observe que la situation des finances publiques est précaire et qu'elles évoluent dans un contexte économique très contraignant à la fois sur le plan international et national. Les prévisions budgétaires reposent sur des hypothèses qui sont soumises à des aléas non maîtrisables et sur lesquelles les gestionnaires des ressources publiques n'ont aucun contrôle.

A cet effet, la Cour recommande que:

1. Les prévisions de revenus fassent l'objet d'études approfondies pour cerner la nature des contraintes qui conditionnent leur réalisation.
2. Les prévisions budgétaires soient ramenées à des niveaux réalisables compte tenu des contraintes observées sur les marchés local et international qui ne militent pas en faveur de la croissance des revenus.
3. Les provisions de dépenses se limitent au niveau indispensable pour assurer la bonne marche des institutions publiques et supporter les programmes indispensables appelés à garantir la vie socio-économique et améliorer les facteurs de compétitivité notamment l'éducation et la santé.
4. Les dépenses d'interventions publiques non prévisibles devraient être réduites à leur plus simple expression et s'orienter surtout vers l'alimentation des fonds d'intervention en cas de catastrophes naturelles.
5. Les projets et les entreprises publiques qui reçoivent des allocations de ressources en raison de leur inefficacité et leur incapacité de gestion devraient faire l'objet de restructuration en attendant de leur donner une orientation qui puisse garantir leur bon fonctionnement et leur rentabilité. Les ressources qui leur sont allouées dans ce sens devraient supporter non pas leur fonctionnement mais plutôt leur réingénierie organisationnelle. Des études préalables devraient supporter toute démarche en ce sens afin d'être clair sur la voie à suivre.

La Cour a examiné le cadre macro-économique du budget ainsi que les résultats obtenus sur le plan global pour observer que ces derniers ont été généralement en dessous des prévisions. Cet examen a conduit la Cour à une étude des variables de l'économie réelle pour comprendre le comportement de l'économie de manière globale et la raison expliquant ces résultats. La Cour tient à souligner que bien que les résultats macro-économiques aient été très faibles avec un taux de croissance de 2.8% en dessous des 4.5% prévus, les choses auraient pu être plus graves compte tenu d'un ensemble d'observations faites à d'autres niveaux qui sont traités dans des recommandations ultérieures.

Mais la Cour tient à faire remarquer qu'il sera difficile d'atteindre les objectifs stratégiques tant que le comportement de certaines variables structurelles n'est pas adéquatement étudié. La Cour observe que depuis ces 15 dernières années, la facture d'importation du pays affiche une tendance haussière et que cela s'est aggravé au cours des cinq dernières années. Cette tendance évoluait dans la même direction que la population, ce qui signifie que la demande de consommation augmentait sans que les structures productives ne soient en mesure de répondre à cette demande. En d'autres termes, celles-ci sont improductives.

Parallèlement, la Cour observe que les variables qui auraient dû contribuer à faire augmenter la production intérieure brute du pays ont chuté ces dernières années, chutes qui ont été particulièrement drastiques au cours de l'exercice 2013-2014. Il faut mentionner notamment les investissements de manière générale, plus précisément les investissements directs étrangers, les ressources de financement des projets venant du Fonds Petro Caribe, l'aide Publique au Développement qui ont baissé dramatiquement au cours de l'exercice 2013-2014.

La Cour observe, que pour répondre à la demande de consommation et devant l'impossibilité des structures productives d'y répondre elles-mêmes, le pays est dans l'obligation de s'alimenter en produits de première nécessité à partir de l'extérieur. Elle observe également que la principale base de revenu du Trésor Public est reliée aux importations à hauteur de 27%, excluant les revenus TCA comptant pour 30% des revenus du Trésor Public et dont la majorité est prélevée à la source lors du paiement des taxes sur les importations, ce qui porte à plus de 50% les revenus générés par les activités d'importation.

La Cour estime que, s'il est important pour l'Etat de collecter tous les revenus sur toutes les activités économiques taxables et imposables, l'économie nationale est néanmoins engagée sur une voie contradictoire; elle ne peut se nourrir qu'en important les biens de première nécessité et en dépendant des revenus d'importation pour financer ses activités de fonctionnement et d'investissement publics alors que, parallèlement, les structures productives continuent de s'affaiblir tandis que la demande de consommation des produits de première nécessité augmente en raison de la croissance de la population.

De surcroît, la Cour observe que la baisse des investissements directs étrangers et, dans une certaine mesure, de l'aide publique au développement qui financent les projets de développement suivent le même rythme que la stabilité politique, un élément fondamental de la gouvernance politique et institutionnelle. La Cour conclut que ces deux variables sont intimement liées. Et dans cette logique, les ressources qui devraient servir pour faire croître l'économie réelle et élargir la base taxable se trouvent fortement affectées car ne pouvant pas être respectivement injectées dans le secteur privé et être disponibles pour supporter les travaux générateurs d'emplois directs dans le secteur public.

La Cour conclut que l'action économique de l'Etat n'est pas intégrée dans un tout global tenant compte de toutes les variables interagissant dans la société et n'est surtout pas guidée par le modèle de création et de gestion des ressources publiques, la variable gouvernance politique.

Sur la base de ces constats et conclusions, la Cour recommande:

- 1) Que les planificateurs intègrent dans leur modèle stratégique la variable gouvernance politique comme une conditionnalité de l'évolution du progrès macro-économique et des résultats recherchés.
- 2) Que les acteurs politiques soient conscients de l'importance de la gestion politique et de leurs différends sur l'avenir et le progrès économiques.
- 3) Que les planificateurs prennent en compte les deux variables dichotomiques et contradictoires, consommation et importation dont la première aurait dû être une source d'alimentation de la demande locale attirant les investissements et générant des profits pour les investisseurs et des revenus pour le Trésor Public; la deuxième qui aurait pu être une source d'approvisionnement en intrant pour appuyer la production nationale, a servi à aggraver le déficit commercial et la balance des paiements en raison principalement de la faiblesse de la base productive qui ne parvient pas à contrebalancer les importations par les exportations.

- 4) Que les prévisions macro-économiques soient plus réalistes et basées sur des modélisations incluant surtout les paramètres de l'économie réelle et des variables aléatoires de conditionnalités et non sur des prévisions antérieures peu rationnelles pour planifier le futur.
- 5) Que la gestion de la politique monétaire tienne compte de la nécessité d'élargir la base de l'économie réelle. Il est souhaitable qu'il soit réalisé un sommet qui se pencherait strictement sur la problématique et identifierait les goulots d'étranglement qui bloquent l'articulation des secteurs. Parallèlement, la Cour recommande que la politique monétaire ne se limite pas à la routine consistant à manipuler les taux de réserves obligatoires et les taux de change pour contrôler la création monétaire à travers l'offre et la demande de crédit.
- 6) Que d'autres structures de financement soient créées pour élargir le secteur financier composé aujourd'hui de quelques banques, des coopératives faiblement capitalisées, et de quelques institutions financières non bancaires, également faiblement capitalisées, toutes non adaptées aux besoins d'une petite économie dont les secteurs sont désarticulés et l'effet d'entraînement quasi inexistant.
- 7) Que des dispositions soient prises pour élargir les bons du Trésor comme instrument financier de mobilisation de l'épargne nationale à un plus grand éventail de demandeurs qui n'appartiennent pas uniquement au secteur bancaire.
- 8) Qu'une autre gestion soit faite des ressources du Fonds Petro Caribe en évitant de lier la croissance macro-économique avec sa performance, laquelle est soumise à des aléas qui échappent totalement aux décideurs publics.
- 9) Que le gouvernement établisse une liste des priorités qui devraient guider la gestion de l'Etat de manière globale et faire l'objet de financement à partir des ressources publiques pouvant supporter le développement des secteurs productifs.

IV. QUATRIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS

La Cour constate que le Fonds Petro Caribe constitue une importante source de financement pour les projets de l'Etat. Elle observe également que ce Fonds est soumis à une gestion administrative et stratégique viable qui consiste à engager les dépenses au plus haut niveau de l'Etat, en Conseils des ministres et à financer essentiellement les projets qui sont susceptibles de participer de l'application du plan stratégique et opérationnel de l'Etat.

De plus, la Cour comprend que l'utilisation de ce Fonds fonctionne comme une ligne de crédit dont on fait des tirages et qui bénéficie d'un mode de paiements différés et à long terme. Ce qui signifie que ces ressources sont prêtées au pays à des coûts avantageux, somme toute, un élément positif pour les finances du pays.

La Cour relève par contre que l'alimentation de ce Fonds dépend d'une variable sur laquelle l'Etat n'exerce aucun contrôle: celle des cours du baril de pétrole sur le marché international.

La Cour observe que, vers la fin de l'exercice 2013-2014, la performance de ce Fonds a été hautement éprouvée en raison de la chute des cours du baril de pétrole sur le marché international. Cette chute qui aurait dû être favorable au pays, en raison de son impact positif sur la balance des paiements, dans le sens que la facture pétrolière devenant plus faible entraîne une sortie de devises moindre avec des impacts sur le taux de change et l'inflation, est susceptible de fragiliser le programme de financement public du gouvernement.

La Cour constate que, s'appuyant sur ce Fonds, au cours des années 2012 et 2014, le gouvernement a engagé des dépenses de l'ordre de 1.1 milliard de dollars américains et ne pouvait décaisser que 861 millions laissant une balance de 245.3 millions sous forme de projets dont le financement n'a pas pu être complété ou d'autres qui ne pas être financés tout simplement.

La Cour constate que deux Conseils des Ministres par année sont réalisés pour décider de l'allocation des ressources du Fonds Petro Caribe et que l'année 2012-2013 a été plutôt riche en projets dont le nombre s'est élevé à 130 au total. Ces projets durant l'exercice 2012-2013 ont mobilisé des engagements de 934.7 millions de dollars pour des décaissements de 793.95 millions, soit une performance de 85%.

La Cour constate que les engagements de 2012-2013 ont entraîné des retards de financement totalisant 53% de l'ensemble des retards sur toute la période de fonctionnement du Fonds; pour l'année 2013-2014, des engagements de l'ordre 174.47 millions ont été pris et seulement 67 millions de dollars ont été décaissés.

La Cour a aussi constaté que la majorité des projets ayant bénéficié du financement Petro Caribe étaient exécutés par des firmes étrangères et que celles-ci dans leur grande majorité n'avaient impliqué les firmes ou les cadres de haut niveau ou intermédiaires locaux dans l'exécution des travaux que de manière symbolique.

La Cour conclut que le Fonds Petro Caribe est trop volatile pour être une source de financement à long terme du Plan stratégique d'Haïti et de son plan opérationnel.

En conséquence, la Cour recommande que:

- 1) L'Exécutif prenne le temps de comprendre les tendances du marché pétrolier avant de prendre des engagements qu'il n'est pas sûr de pouvoir respecter.
- 2) L'Exécutif prenne les dispositions pour des engagements annuels de 75% des ressources disponibles du Fonds et établisse un système d'exécution par ordre de priorité de telle sorte que ces ressources engagées puissent avoir la garantie de pouvoir être décaissées.
- 3) L'Etat réduise le nombre de projets dont le coût total ne devrait pas dépasser les 75% des ressources disponibles au Fonds Petro Caribe.
- 4) Le gouvernement Conditionne le financement des projets à l'élaboration et à la présentation d'études préalables montrant la viabilité desdits projets, leur chance de succès, leurs incidences sur l'économie nationale et leurs impacts indirects sur les zones d'implantation.
- 5) Les autorités prennent les dispositions de placer les 25% de ressources toujours disponibles dans une de ces activités financières internationales génératrices de profit qui serviraient à alimenter un fonds de financement de petits projets économiques venant à 80% du secteur de la petite industrie et à 20% du secteur des services touristiques.
- 6) Le Gouvernement s'assure que le financement des petits projets économiques comporte au plus 30% de «start up» dont le succès garantira la continuité de leur financement.

La Cour note que les ressources provenant de l'aide publique au développement ont baissé substantiellement au cours des cinq dernières années. Ces ressources qui constituent une part importante du financement des projets faisant partie du plan stratégique d'Haïti ne devraient pas être une source sur laquelle le pays peut continuer de compter pour financer son plan de développement à long terme.

La Cour note, de surcroît, que l'Etat Haïtien a hérité d'un accord selon lequel il a eu ses dettes effacées en 2005 en échange de son droit au financement disponible sous forme d'endettement au sein d'institutions dont il est membre à part entière.

La Cour note, de plus, que l'endettement d'Haïti représentant environ 21% de son produit intérieur brut, sa capacité de paiement ne devrait être nullement mise en question, sous réserve d'une bonne gestion financière de ses ressources et de la bonne gouvernance politique du pays.

La Cour note que la gestion des projets financés et le financement international se font de manière décentralisée, de sorte qu'aucune des institutions responsables de planification de la gestion et de l'exécution des ressources publiques ne sont en mesure de donner des informations sûres sur le statut des projets. Par ailleurs, ces informations financières sont disponibles seulement sur demande après de longues attentes auprès des agences et bailleurs de fonds.

La Cour observe que la souveraineté financière est mise à mal par cette approche financière qui ne permet pas au pays de prendre ses responsabilités et son avenir en main.

La Cour estime, en outre, que cette approche décentralisée est susceptible d'entretenir un clientélisme financier qui empêche aux instances constitutionnelles d'effectuer le contrôle des mouvements financiers.

La Cour note, de plus, que l'inclusion des ressources de l'aide publique au développement dans la loi de finance est une simple démarche entreprise pour les besoins de consolidation budgétaire. Elle n'est pas liée à des informations centralisées et à des négociations soutenues de la part du Ministère des Finances et celui de la Planification. A C'est plutôt un effort de collecte d'informations éparses ici et là au niveau des autres ministères.

Sur la base de ces considérations, la Cour recommande:

- 1) Que dans un effort de transparence, de bonne planification et gestion des ressources publiques le Ministère de l'Economie et des Finances et celui de la Planification soient les principaux centres de coordination de l'aide publique au développement.
- 2) Que les décaissements provenant des bailleurs en vue de financer tout projet de développement passent désormais à travers le Trésor Public où des comptes spéciaux sont ouverts pour gérer les mouvements de fonds destinés à financer les projets sectoriels.
- 3) Que la base de données sur la gestion de l'aide publique au développement soit régulièrement mise à jour, tout au moins sur une base mensuelle de manière à rendre publiques et plus accessibles les informations.
- 4) Que des négociations soient entamées avec la Communauté internationale en vue de permettre à la nation de reprendre ses droits d'accéder au financement international avec des possibilités que le pays puisse s'endetter à hauteur de 50% de son produit intérieur brut alors qu'aujourd'hui, il en est à 20%. Ces dettes serviraient à supporter l'élargissement, la consolidation et l'accroissement de la productivité de ses secteurs productifs.

VI.

SIXIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS

La Cour observe que l'apport du Trésor Public au Budget d'investissement est faible, et compte pour environ 20% du coût de l'enveloppe.

La Cour note que malgré la faiblesse de sa contribution au PIP, le Trésor Public parvient difficilement à respecter ses engagements envers les contractants sectoriels via le Ministère de la Planification.

La Cour remarque que les retards avaient des incidences sur l'efficacité à la fois interne et externe des projets dans la mesure où les bénéficiaires de contrats avaient des difficultés à respecter le calendrier d'exécution et que les impacts recherchés sur les plans macro et méso ne pouvaient pas être garantis.

La Cour note que les engagements pris envers le programme d'investissement ne sont pas basés sur des certitudes et qu'en général, ils misaient sur la performance macro-économique pour déterminer les montants de crédits d'investissement sans être sûrs de leurs disponibilités éventuelles.

La Cour relève que les retards de paiement divers et/ ou les non paiements tout court des factures ou obligations en envers des projets, sont imputables aux faiblesses des ressources collectées et à l'importance cyclique de celles-ci.

La Cour souligne que cette situation attaque la crédibilité de l'Etat et rend trop aléatoire le décaissement des montants engagés qui peuvent devoir attendre plus d'un exercice pour se matérialiser.

En conséquence, la Cour recommande que:

- 1) Le Trésor Public fasse une meilleure planification budgétaire afin de parvenir à une meilleure appréciation de sa capacité de financer des projets d'investissement.
- 2) Le Ministère des Finances décide, dès la préparation de l'avant-projet de loi de finances du prochain exercice, des montants qui vont être affectés au financement des projets de développement et des mécanismes de leur financement, au-delà de la simple mention de sources qui ne sont pas nécessairement basées sur des études approfondies.
- 3) Le Ministère des Finances évalue les possibilités de faire financer, dès le début de l'exercice fiscal, les crédits affectés au programme d'investissement public par l'épargne nationale afin de s'assurer de la performance des projets d'investissement, de leurs impacts macro et méso économique et subséquemment sur les revenus du Trésor Public.
- 4) Des dispositions soient prises pour collecter l'impôt sur le revenu sur tous les projets à financement de Trésor Public, Pétro Caribe et de l'Aide Publique au Développement.
- 5) Une clause soit incluse dans tous les contrats signés avec l'Etat haïtien en vue du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à payer par toutes personnes physiques bénéficiant d'un emploi au cours de l'exécution des projets financés par l'Etat Haïtien.

La Cour note que les projets de développement du gouvernement appartenaient essentiellement au programme d'investissement public et étaient financés par les trois différentes sources maintenant familières dans ce rapport: le Trésor Public, le Fonds Pétro Caribe et l'Aide Publique au Développement.

La Cour souligne qu'elle n'a pas pu accéder aux informations concernant l'Aide Publique au Développement et, à cet effet, a produit les recommandations.

La Cour note que le financement des projets à partir des ressources du Fonds Pétro Caribe a fait l'objet de résolutions en Conseils des Ministres suivies d'affectations d'un milliard de dollars américains durant les trois dernières années.

Sur la base des documents consultés au Ministère de la Planification, la Cour observe que tous les contrats signés avec des exécutants de projets l'ont été sur la base d'un gré à gré.

La Cour relève également que le Gouvernement justifie ses accords de gré à gré sous la couverture de la loi d'urgence qui s'est appuyée sur un arrêté déclarant l'état d'urgence après le séisme en avril 2010, lequel devrait être levé en octobre 2011. Mais l'état d'urgence a été prolongé. Un arrêté a été pris en octobre 2012 pour un mois et rallongé pour un autre à la faveur de l'Ouragan Sandy.

La Cour observe une anomalie dans le fait d'exécuter le PIP sous le coup de la loi d'urgence et de faire passer tous les projets sur la base d'un gré à gré. Le coût unitaire moyen de ces projets s'élève à plusieurs centaines de millions de gourdes alors que le plus gros montant autorisé par l'arrêté pris au conseil des ministres de mai 2012 est de 40 millions de gourdes.

La Cour note, de plus, que la grande partie de ces projets tombent en dehors de la zone d'urgence et que les contrats de gré à gré passés étaient en violation de la loi sur la passation des marchés publics.

En conséquence:

- 1) La Cour demande aux Ministère de l'Economie et des Finances, de la Planification et de la Coopération Externe de faire le jour sur cette confusion en lui soumettant la liste de tous les projets financés dans le cadre du PIP à partir du Fonds Petro Caribe et tous les contrats qui ont été signés durant la période allant du 11 mai 2012 au 30 septembre 2014 dans le cadre de l'exécution des programmes d'investissement publics durant les exercice 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014.
- 2) La Cour recommande que la loi d'urgence fasse l'objet d'un amendement limitant la nature des projets pouvant être financés sous le coup de l'urgence en tenant compte notamment de leur durée d'exécution, de leur montant et de la nature des réponses qu'ils sont appelés à apporter à la solution d'un problème urgent.

VIII.

HUITIEME SERIE DE RECOMMANDATIONS

La Cour a réalisé des visites de terrain pour vérifier un échantillon de projets durant l'exercice 2013-2014, dans le cadre du présent rapport. Ces projets étaient essentiellement de nature travaux publics, de rénovation urbaine et de construction de ponts et de ports.

A. De l'efficacité interne des projets

Les visites de terrain ont permis à la Cour de constater que des projets qui auraient dû être livrés en 18 mois sont allés jusqu'à 30 mois. Les raisons de ces retards étaient multiples et dans une large mesure étaient en rapport avec l'indisponibilité des ressources au Trésor Public et au Fonds Pétro Caribe.

La Cour note, par contre, un nombre de cas où les avances et les décaissements étaient consentis par l'Etat Haïtien à hauteur de 64% alors que les projets n'avaient pas encore démarré, ou que l'état d'avancement de ces projets ne justifiait pas le montant décaissé.

La Cour note que les montants de démarrage étaient, dans plusieurs cas, supérieurs à 20%, montants qui auraient dû être généralement «collatéralisés». Dans le cas des travaux publics, les décaissements subséquents auraient dû être faits sur présentation de pièces justificatives. La Cour relève ici une anomalie dans le système de décaissement qui est en violation avec les normes établies.

En conséquence, la Cour a pris la résolution suivante:

- 1) Elle procédera à l'audit d'une cinquantaine de projets qui ont bénéficié du Fonds Pétro Caribe et cofinancés par le Trésor Public.

B. De l'efficacité externe des projets

Lors de ses visites de terrain la Cour a constaté que parmi les projets, il y en avait qui répondaient aux attentes de la population sur le plan utilitaire tandis que d'autres en étaient passés totalement à côté. Sur une trentaine de projets visités, la Cour a émis des appréciations sur chacun d'eux.

Mais, certains cas méritent d'être signalés:

- Dans le nord: le Pont Blue Hill, le Pont Hyppolite, le marché de Grande Rivière du Nord;
- Dans le Nord Ouest: le Pont de la Rivière Barre, la place de Port de Paix;
- Dans la Grande Anse: La rénovation urbaine de Jérémie.

La Cour a identifié dans tous ces projets des anomalies graves par rapport aux retards qu'ils ont accusés et à la rationalité qui ont sous-tendu la décision de les implanter.

La Cour note qu'aucun de ces projets n'avait fait l'objet d'études préalables, articulées dans des documents de projet qui auraient dû justifier leur nécessité et fixer leurs objectifs.

La Cour estime que ces projets étaient tous inefficaces pour n'avoir pas atteint leurs objectifs et soulèvent des doutes quant à la rationalité à la base de leur lancement.

La Cour observe que dans d'autres régions, le potentiel d'efficacité des projets est évident mais les problèmes de gestion interne de ces projets constituaient une véritable pierre d'achoppement à leur matérialisation. On notera notamment:

- Dans l'ouest: la construction des viaducs de Delmas et de Carrefour (celui-ci ne donne aucun signe d'existence après la réception de l'avancement de démarrage), la Construction du Marché public de Fontamara.
- Dans les Nippes, la construction du Tronçon de Route Petite Rivière de Nippes Petit Trou de Nippes.

Ces projets à haute potentialité sont ralentis dans leur progression en raison des financements qui se font soit au compte-goutte ou qui font défaut.

Sur la base de ces constats, la Cour recommande:

- 1) L'Etablissement d'une liste des projets prioritaires qui devraient bénéficier de l'urgence en raison de leur utilité potentielle pour les populations bénéficiaires.
- 2) Que les instances responsables évaluent leurs possibilités financières réelles, les montants restant à verser sur ces projets et établissent un calendrier de paiement pour l'achèvement des projets jugés à haute utilité.
- 3) Que les projets jugés nettement inefficaces et qui accusent des retards inacceptables fassent l'objet d'un moratoire d'arrêt pour évaluation par le Ministère de la Planification et pour l'adoption des dispositions appropriées suite aux résultats des évaluations, sans exclure les procédures judiciaires s'il se révèle qu'il y a eu détournement de fonds publics.
- 4) Que tout projet fasse l'objet désormais d'un document d'étude.

IX.

REMARQUE GENERALE

La Cour a accordé beaucoup d'attention à la démarche globale du gouvernement et le cadre dans lequel il conduit son action gouvernementale. La Cour estime que son cadre, sa démarche et ses actions ont besoin d'être harmonisés en vue de produire les impacts nécessaires sur les populations urbaines et rurales. Les ressources publiques mobilisées au cours de ces trois dernières années auraient pu avoir des impacts importants sur le pays si cette harmonisation avait été faite et si la gestion des fonds était plus saine.

ANNEXES:

- 1. CADRE GLOBAL DU RSIFEDP**
- 2. RAPPORT DE VISITE DE TERRAIN**

ANNEXE I: CADRE GLOBAL DU RSIFEDP

1. LA COMPETITIVITE D'UN PAYS

Pour mémoire, depuis la fin des années 80, les fréquents chocs politiques ont valu à Haïti une perte de compétitivité sur le marché international, et le pays ne constitue pas encore aujourd'hui un lieu «viable» pour le capital international. Le seul capital international provient des bailleurs de fonds, mais celui-ci s'inscrit surtout dans un contexte d'aide humanitaire. Même quand l'aide externe s'octroie dans un contexte de relance économique, l'absence d'un plan de développement avec des objectifs clairs des acteurs privé et public identifiés et des projets correspondants débouche sur une mauvaise performance économique. De plus, l'abandon du modèle de substitution à l'importation de la décennie 1970-1980 n'a pas coïncidé avec le choix d'un autre modèle suffisamment bien élaboré. En effet, la politique économique articulée par les autorités haïtiennes au cours des dernières années s'inspire du «Consensus de Washington».

Le consensus de Washington, thématiqué par John Williamson en 1989, atteste qu'un pays est d'autant plus prospère qu'il s'assure d'une faible intervention de l'Etat, d'une limitation de contrôle, de l'équilibre budgétaire de l'Etat, et la privatisation des entreprises publiques. Cette politique est préconisée par la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le Département du Trésor Américain.

Le consensus de Washington s'articule autour de ces axes:

- a) La stabilisation de l'économie à partir du maintien d'une inflation faible, d'une réduction des déficits publics et du contrôle des réserves d'argent.
- b) La privatisation des entreprises publiques, c'est-à-dire faire passer du secteur public au secteur privé des biens de l'Etat dans l'optique d'une meilleure efficacité.
- c) La libéralisation du commerce extérieur qui implique l'ouverture frontières à l'internationale permettant ainsi de capter des investissements directs de l'étranger.
- d) La dérèglementation qui passe par le fait de s'ouvrir à tous les acteurs du marché mondial facilitant ainsi la compétition entre tous les acteurs.
- e) La discipline budgétaire qui consiste pour un gouvernement à équilibrer les dépenses et les recettes. Bref, une politique de cash management faisant obligation à l'Etat de ne dépenser que ce qui est encaissé. Cette discipline budgétaire s'accompagne d'une réorientation des dépenses publiques vers des secteurs offrant à la fois un fort retour économique sur les investissements, et la possibilité de diminuer les inégalités de revenu.
- f) La réforme fiscale (élargissement de l'assiette fiscale, diminution des taux marginaux).

- g) La libéralisation des taux d'intérêt.
- h) Un taux de change unique et compétitif.
- i) L'élimination des barrières aux investissements directs de l'étranger.

C'est dans ce contexte que les autorités haïtiennes ont élaboré un programme économique pour 2013-2014 soutenu par la prolongation de l'accord FEC qui arrive à terme à la fin de l'année 2014 après sa huitième et dernière évaluation en vue de consolider les progrès accomplis à ce jour et de mener à bien les principales réformes, en particulier dans le domaine budgétaire.

2. CLASSEMENT D'HAÏTI DANS L'INDICE DE COMPETITIVITE INTERNATIONALE

En 2014, se basant sur ces critères susmentionnés, le Forum économique mondial a classé Haïti 137^e sur 148 pays en termes d'indice de compétitivité globale. Alors que le tableau ci-dessous montre que la République Dominicaine est à la 101^{ème} position et la Jamaïque en 86^{ème} rang.

Pays en 2014	Indice Général de Compétitivité
Porto-Rico	32
Panama	48
Costa-Rica	51
Barbade	55
Jamaïque	86
Trinidad-Tobago	89
République Dominicaine	101
Surinam	110
Guyane	117
Venezuela	131
Haïti	137

Source: FEM

L'indice sur la compétitivité évalue la capacité d'un pays et de ses entreprises à être compétitif sur les marchés mondiaux. Le fait qu'Haïti se retrouve depuis des années parmi les 10 derniers pays du classement du Forum Economique Mondial, cela traduit que le pays a été incapable de garantir notamment la résilience de ses institutions, de ses infrastructures, de ses politiques économiques, de son système de santé et d'éducation en vue d'améliorer les conditions de vie peuple Haïtien.

A titre d'exemple, dans le rapport 2013 sur la compétitivité et le tourisme, Haïti est classé dernier sur les 140 pays sous enquête dans le monde et aussi 27^{ème} sur les 27 pays caribéens considérés comme un sous-ensemble. Une telle performance est imputable à la dégradation de l'environnement, l'absence d'infrastructures routières modernes, le manque d'assainissement,

l'insécurité récurrente, les carences en ressources humaines et aux crises politiques multiformes qui secouent le pays. Bref, l'instabilité politique représente le principal handicap à toute initiative gouvernementale visant à faire d'Haïti une destination touristique.

En effet, en 2012, seulement 349 mille touristes ont visité Haïti pour des rentrées en devise évaluées à moins de 220 millions de dollars américains alors que la République Dominicaine est récompensée à hauteur de 4 milliards de dollars américains pour avoir accueilli plus de 4 millions de touristes pour la même année.

In fine, Haïti doit consentir des investissements importants de même que des réformes institutionnelles nécessaires qui pourraient contribuer à l'amélioration de sa compétitivité et garantir un climat socio-politique attractif à l'investissement direct étranger. Membre à part entière de la CARICOM depuis 2002, Haïti est impliqué dans un réseau d'accords commerciaux en vigueur, comme celui de l'OMC, comme l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre le Groupe ACP – Caraïbe et l'Union Européenne. Par ailleurs, Haïti entretient des relations stratégiquement importantes avec les Etats-Unis, le Canada, l'Europe, la République Dominicaine, Cuba, Venezuela et le Groupe ABC.

La Cour conclut que le critère essentiel pour asseoir le positionnement stratégique d'Haïti est le renforcement et la promotion du développement économique, dans ce monde de plus en plus compétitif. Elle rappelle que la recherche de la compétitivité demeure au centre des défis qui s'imposent au pays et implique une responsabilité collective incombant aux trois pouvoirs de l'Etat, aux hommes et femmes d'affaires, aux hommes politiques, à la société civile, aux entreprises et institutions haïtiennes. En d'autres termes, la Cour soutient l'idée d'un partenariat secteur public-secteur privé au sens large comme une stratégie qui peut permettre à Haïti de relever le défi de la compétitivité, de la croissance génératrice d'emplois pour sa force de travail estimée à 4.5 millions et du développement durable.

3. LE FMI ET LE PROGRAMME DE FACILITE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

La dégradation des conditions de vie de la population haïtienne qui résulte de la détérioration de la capacité productive du pays comme conséquence de l'application d'un ensemble de mesures d'ajustement structurel a porté le FMI à changer d'approche en 2006 par le truchement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).

C'est dans ce contexte que la Cour situe l'accord intervenu entre le Fonds Monétaire International et Haïti le 21 juillet 2010 au titre de «Facilité Élargie de Crédit (FEC)». Celle-ci a remplacé en effet la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) comme principal outil dont dispose le Fonds pour apporter un soutien financier à moyen terme aux pays à faible revenu. Le

taux d'intérêt des financements accordés au titre de la FEC est de 0%, avec un différé d'amortissement de cinq ans et demi et une échéance finale de dix ans. Le FMI revoit tous les deux ans les taux d'intérêt de toutes les facilités concessionnelles. Cet accord s'inscrit dans une vaste stratégie internationale de soutien aux programmes de reconstruction économique à long terme d'Haïti, à la suite du tremblement de terre dévastateur du 12 janvier 2010. L'annulation totale de l'encours des engagements d'Haïti envers le FMI, qui s'élevaient à environ 178 de DTS équivalant alors à 268 millions de dollars américains, participait de cette même stratégie d'appui à Haïti.

4. LE CONTEXTE NATIONAL POST-SEISME

Haïti est le pays le plus pauvre du continent américain et l'un des plus déshérités du monde (avec un PNB par habitant de 820 dollars en 2014), et souffre de carences importantes dans les services essentiels. D'après la dernière enquête sur les ménages (ECWAS 2012), 6 haïtiens sur 10,4 (59%) vivent sous le seuil de pauvreté de 2 dollars par jour et plus de 2.5 sur 10.4, soit 24%, vit sous le seuil de pauvreté extrême d'1 dollar par jour. C'est aussi l'un des pays les plus inégalitaires de la planète, avec un coefficient de Gini de 0,61. Cette situation de vulnérabilité s'est aggravée avec le tremblement de terre. C'est ce pays qui a été frappé par le séisme du 12 janvier 2010, le plus puissant séisme qui a secoué Haïti depuis son indépendance. Les effets et conséquences sont maintenant connus à travers le monde: le séisme a créé une situation sans précédent, touchant la zone la plus peuplée du pays, le département de l'OUEST ainsi que son centre économique et administratif, sa Capitale, Port au Prince.

La situation est d'autant plus tragique que le pays connaissait depuis trois ans une tendance à la stabilisation de la situation socio-politique, de la sécurité, de la croissance économique et expérimentait un début d'amélioration des conditions de vie des populations.

Le PDNA, Post Disaster National Assessment, a décrit le contexte national post-séisme et évalué les dommages et les pertes ainsi que les besoins généraux et sectoriels du pays.

En effet, l'impact humain est immense dans un pays marqué par une forte incidence de la pauvreté. Environ 1.5 millions de personnes, représentant 15% de la population haïtienne, ont été affectées directement. Plus de 230.000 personnes ont perdu la vie et plus de 300.000 ont été blessées, environ 1.3 millions de personnes vivaient dans des abris provisoires dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince et plus de 500.000 personnes avaient quitté les zones sinistrées pour se réfugier dans le reste du pays. Il en est résulté une exacerbation des difficultés déjà existantes pour l'accès à des services sociaux de base.

En termes d'impact sur les infrastructures, leur destruction fut massive. Environ 165.000 résidences ont été totalement détruites et plus de 208.000 endommagées, plus de 1.300 établissements scolaires, plus de 50 hôpitaux et centres de santé se sont effondrés ou sont rendus inutilisables. Le

port principal du pays est rendu partiellement inopérant. Le Palais National, la Primature, le Palais de Justice, la majorité des bâtiments logeant les ministères et l'administration publique furent détruits.

En ce qui a trait à son impact sur l'environnement, le séisme a ajouté considérablement aux pollutions, nuisances et risques qui affligeaient déjà les populations des zones sinistrées et a augmenté la pression sur l'environnement, les ressources naturelles et les aires protégées du pays; plaçant ainsi la population haïtienne dans des conditions d'extrême pauvreté.

Concernant l'impact du séisme sur l'économie haïtienne, la valeur totale des dommages et des pertes causées est estimée à 8 milliards de dollars US, ce qui équivaut à 120% du PIB de 2009.

La majorité des dégâts et pertes ont été subies par le secteur privé soit 5,722 milliards dollars US, ce qui représente 70% du total, tandis que le secteur public a enregistré des dommages et pertes évaluées à 2,081.4 Milliards US, soit 30% des pertes.

La valeur des actifs matériels détruits (unités de logement, écoles, hôpitaux, bâtiments, routes et ponts, ports et aéroports) a été estimée à 4,302 milliards dollars US soit 55% des effets totaux du séisme. Quant à la variation des flux économiques incluant pertes de production, réduction des chiffres d'affaires, pertes d'emploi et de salaires, augmentation des coûts de production, etc., elle a été estimée à 3,561 milliards de dollars US. Bref, la destruction des logements représente approximativement 40% des dégâts du séisme.

Le PDNA chiffre la valeur totale des besoins au-delà de la reconstruction à 11.5 milliards dollars US sur trois (3) ans. Cette valeur se répartit comme suit: 52% pour les secteurs sociaux, 15% pour les infrastructures, logement compris, 11% pour l'environnement et la gestion des risques et des désastres et le reste réparti entre les secteurs productifs, la gouvernance et les aspects transversaux. Quatre ans après cette catastrophe, la reconstruction des zones affectées se poursuit timidement mais les nombreux défis structurels compromettent le développement du pays. 89% des 1.5 millions de personnes déplacées ont quitté les camps de fortune dans des conditions qui les rendent encore plus vulnérables. On estime que 45.000 personnes vivent encore dans les abris provisoires.

Au-delà de la reconstruction post-séisme, il faut considérer le long terme. Il est essentiel d'appuyer le renforcement des capacités nationales et locales, ce pour renforcer la résilience des communautés aux catastrophes naturelles et contrer les fragilités structurelles du pays comme la faiblesse de la gouvernance, la centralisation des moyens de production dans la capitale, l'étroitesse de l'économie diversifiée, la faiblesse des infrastructures et la dégradation de l'environnement.

Pour mémoire, en 2012, la communauté internationale a donné 1.1 milliards de dollars US pour aider Haïti. En 2013, seulement 64 millions de dollars furent accordés à Haïti, ce qui représente

moins de 50% des besoins humanitaires identifiés. Il résulte que la baisse massive des financements risque de compromettre sérieusement la reconstruction et le développement du pays.

Quatre ans après ce séisme, qui aura marqué notre mémoire collective, la situation a évolué. A peu près 80% des débris ont été enlevés. La Cour pense que le retard d'Haïti en ce qui a trait au renforcement démocratique et constitutionnel, notamment en ce qui concerne l'organisation des élections municipales et législatives expliquerait l'hésitation des bailleurs de fonds internationaux à décaisser les fonds.

5. LE CADRE BUDGETAIRE

Le cadre budgétaire tient compte de la vision esquissée dans le plan stratégique de développement élaboré pour la période allant de 2013 à 2016, de la déclaration de politique générale du Premier Ministre s'articulant autour de 5 E prioritaires ratifiée par le Parlement, et de la lettre de cadrage pour l'élaboration du projet de loi de finance 2013-2014.

A. RAPPEL DE LA VISION STRATEGIQUE DU GOUVERNEMENT

D'entrée de jeu, le Premier Ministre Laurent Salvador Lamothe a esquissé sa vision d'une Haïti émergente dans l'horizon de 2030.

«Celle d'un peuple qui aspire à vivre dans une société juste, solidaire évoluant en harmonie avec sa culture et son environnement; une société moderne, où règne l'Etat de Droit et la liberté d'association et d'expression, une société dotée d'une économie diversifiée, dont les fruits bénéficient à tous et non à une minorité, une société où les besoins de base de la population sont satisfaits, une société offrant un accès universel à l'éducation de base, une maîtrise des qualifications par la formation professionnelle et aussi une capacité d'innovation scientifique et technique par un système universitaire moderne, une société soutenue par un Etat décentralisé, garant de l'application des lois et de l'intérêt des citoyens».

B. RAPPEL DES 5E PRIORITAIRES DU GOUVERNEMENT

L'Etat de droit, l'économie et l'emploi, l'environnement et l'aménagement du territoire, l'éducation et le développement humain, et l'énergie constituent l'ossature de l'énoncé de la déclaration générale du Premier Ministre Lamothe ratifié par le Parlement Haïtien.

B1. Etat de Droit et Démocratie

Lors de sa déclaration de politique générale par devant les deux assemblées du Parlement, le Premier Ministre Laurent S. Lamothe s'est engagé à promouvoir l'établissement de l'Etat de Droit et à renforcer la démocratie en Haïti à travers les interventions suivantes:

- a) faire de la justice une priorité en s'assurant qu'elle soit disponible au profit de ceux à qui elle est due, notamment dans le monde rural;
- b) remanier la justice du point de vue structurel, organisationnel et fonctionnel;
- c) garantir, comme le veut la Constitution Haïtienne, l'indépendance du Pouvoir Judiciaire en vue de remédier au phénomène d'impunité sélective, ayant pour conséquence la violation massive des libertés individuelles. En ce sens, des dispositions vont être prises pour mettre les magistrats à l'abri des pressions multiformes de l'Exécutif qui s'abstiendra de s'immiscer dans la distribution de la justice pour quelque motif que ce soit;
- d) s'attaquer avec détermination aux problèmes liés au sort des 85% de la population carcérale du système pénitentiaire haïtien, en détention préventive prolongée dans des conditions exécrables;
- e) garantir le droit à la sécurité comme étant le fondement de l'exercice des libertés individuelles et collectives pour lesquelles le peuple haïtien a combattu tout au cours de son existence;
- f) renforcer la Police Nationale dans ses capacités d'intervention en vue de protéger la population haïtienne et de créer un climat sécuritaire susceptible de contribuer à la promotion des investissements. Lui permettre aussi de s'acquitter avec professionnalisme de ses lourdes responsabilités;
- g) respecter la loi et la constitution dans le cadre de l'établissement de l'Etat de Droit, notamment, en nommant les juges manquants à la Cour de Cassation, le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire et en organisant les élections législatives et locales avant la fin de 2012.

B2. Economie et Emploi

Conformément à sa vision, le Premier Ministre s'est engagé à:

- a) tabler sur une meilleure cohésion des politiques publiques et un renforcement qualitatif des relations entre les 3 pouvoirs en vue d'une augmentation de la richesse nationale par la promotion de l'investissement privé avec une emphase particulière sur les petites et moyennes entreprises pour un élargissement de la classe moyenne. Ce programme prévoit une augmentation substantielle de la production nationale et une convergence progressive vers l'auto-suffisante alimentaire;
- b) s'attaquer à un ensemble de freins structurels à l'investissement notamment: la problématique de l'identification des citoyens, des titres de propriété valides, de la contrebande qui entame sérieusement la compétitivité de la production locale et compromet l'accès élargi au crédit résidentiel, agricole, commercial et industriel; encourager les investissements dans les secteurs d'exportation de biens et services en créant un cadre favorisant l'émergence des zones économiques intégrées à travers des partenariats public-privé dans les secteurs compétitifs de l'économie;
- c) mettre en branle une série de mécanismes et un ensemble de mesures et de politiques publiques favorisant l'investissement dans des pôles de développement géographiques et sectoriels qui seront déterminés en fonction des potentiels régionaux; les principaux secteurs cibles sont: le tourisme, l'agriculture, l'industrie textile, les infrastructures (télécommunication, électricité,

- routes, ports et aéroports) et la construction notamment des immeubles de l'Administration Publique et l'accès au logement;
- d) moderniser le cadre légal et réglementaire des affaires;
 - e) préserver la stabilité macro-économique à travers des politiques fiscales et monétaires harmonisées qui, tout en visant un contrôle de l'inflation et du taux de change, ne devront pas empêcher l'Etat de jouer son rôle prépondérant en termes d'impulsion économique;
 - f) faire croître l'économie à des taux de croissance très élevés dépassant 10% pour réussir le pari d'une Haïti émergente en 2030.

B3. Environnement et Aménagement du Territoire

Par devant la 49^e législature, le Premier Ministre a pris l'engagement de restaurer l'environnement en Haïti prenant les mesures suivantes:

- a) réduire, par le recyclage systématique, au moins 20% de la quantité de déchets solides et liquides produits et déversés dans les décharges publiques;
- b) arrêter le processus de déboisement et rentrer dans une ère de reboisement qui conduira, au fin quinquennat présidentiel, à une amélioration substantielle de la couverture végétale;
- c) arrêter l'extension des bidonvilles et réorganiser l'occupation de l'espace territorial afin de réduire les vulnérabilités inhérentes aux changements climatiques;
- d) créer plus de 20,000 emplois durables dans les activités de restauration et de sauvegarde de l'environnement; relever le défi de la décentralisation en mettant en place une administration de proximité et en responsabilisant les structures décentralisées, les collectivités territoriales et les communautés de base:
 - en confiant le soin de la régulation des collectivités aux entités locales plus proches de la population;
 - en promouvant la décentralisation des services de l'Etat et en rendant fonctionnels tous les mécanismes favorisant la participation des citoyens;
 - en prenant des initiatives visant une meilleure desserte des services de base à la population;
 - en redynamisant les tables départementales de concertation avec une plus grande implication des secteurs organisés de la société civile.

B4. Education, Développement Humain et Social

Le Premier Ministre Laurent Salvador Lamothe s'est engagé à prendre des mesures en vue de:

- a) Renforcer le cadre légal du secteur de l'éducation en sollicitant du Parlement:
 - le vote de la proposition de loi d'orientation de l'éducation en vue de modifier la loi organique du Ministère de l'Education Nationale qui date de 1989;

- le vote de loi cadre portant création et fonctionnement du Fonds National d'Education (FNE);
 - le vote du projet de loi portant valorisation de la fonction enseignante.
- b) Accroître l'offre de l'éducation et élargir l'accès:
- favoriser l'accès de plus d'un million d'enfants à l'école;
 - construire 50 écoles et réhabiliter une centaine environ, surtout en milieu rural;
 - renforcer le programme de manuels scolaires pour les disciplines de base;
 - construire un lycée modèle dans chaque département;
 - faire une dotation pour les uniformes;
 - étendre le programme de suppression des frais scolaires pour tous les élèves du 1^{er} cycle fondamental.
- c) Renforcer la qualité de l'éducation à travers:
- la formation des maîtres;
 - la mise en œuvre d'un programme de requalification professionnelle devant déboucher sur une certification et à terme, la mise en place d'un permis d'enseigner;
 - la formation du personnel d'encadrement et de supervision à partir du renforcement et de l'extension du dispositif EFACAP à raison d'une par commune et de la rationalisation du fonctionnement des structures d'encadrement et de contrôle;
 - l'accélération des chantiers consacrés à la rénovation du secondaire.
- d) Elaborer une politique du sous-secteur de la formation professionnelle.
- e) Réguler l'enseignement supérieur en Haïti en définissant notamment un cadre légal pour la réforme de l'Université d'Etat d'Haïti avec la participation de tous les acteurs.
- f) Concevoir et développer un dispositif d'éducation alternative qui prend en compte les besoins d'alphabétisation, de post-alphabétisation et de formation professionnelle.

B5. Energie

De manière solennelle, le Premier Ministre Laurent Lamothe a pris l'engagement par devant les Sénateurs et les Députés d'implémenter une nouvelle politique énergétique susceptible de contribuer à accélérer la croissance économique. Cette nouvelle politique énergétique pouvant assurer une desserte suffisante d'électricité aux entreprises, aux particuliers et agents économiques qui sont les fers de lance de la croissance accélérée recherchée pour faire d'Haïti un pays émergeant en 2030. Cette nouvelle politique énergétique s'articule autour de ces dix piliers:

- a) définir une stratégie énergétique sur les 15 prochaines années;

- b) réorganiser l'EDH pour la rendre particulièrement plus rentable, et qu'elle augmente sa desserte en électricité à tous;
- c) initier un programme d'éclairage public dans les plus importantes agglomérations urbaines en vue de favoriser la reprise de la vie nocturne et mondaine et le développement du secteur touristique;
- d) construire un partenariat tripartite de développement pour l'énergie incluant l'Etat, le secteur privé et les bailleurs de fonds;
- e) créer un ministère auprès de la Primature chargée de l'énergie et une institution régulatrice autonome pour l'énergie;
- f) diversifier les carburants utilisés;
- g) appliquer les programmes «*Yon limye nan chak kay, limen katye m, patnè EDH, et bon kouran pou nou travay, nou pral pote 7.000 lampadè nan seksyon riral yo*»;
- h) mettre en place un contrat avec les distributeurs de produits pétroliers un programme d'incitation à l'utilisation du propane dans la cuisson des aliments au lieu du charbon de bois;
- i) encourager la conversion de fours artisanaux au gaz naturel en vue d'épargner la coupe des dizaines de millions d'arbres chaque année;
- j) réaliser des projets pilotes et innovants en priorisant l'électrification rurale par la construction de fermes éoliennes et de projets solaires en utilisant la carte des ventes du pays et exploiter aussi les meilleurs sites pour l'installation de ces fermes éoliennes.

6. RAPPEL DES PRIORITES DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE FIGURANT DANS LA LETTRE DE CADRAGE

A en croire le Premier Ministre Laurent Salvador Lamothe, les exercices de cadrage budgétaire engagés ces dernières années ont été marqués par un excès d'optimisme post-séisme suite aux engagements massifs de la communauté internationale en faveur d'Haïti. Il reconnaît que l'aide extérieure aura d'abord été humanitaire et sans minorer son effet positif pour la survie des populations, aura surtout profité aux firmes et opérateurs étrangers, sans bénéfice immédiat pour la valeur ajoutée nationale.

Le Gouvernement a deux ambitions majeures et fortement liées devant guider son action. C'est d'abord l'idée d'une Haïti dynamique qui vise à être une économie émergente en 2030, et qui implique que sans tarder que le pays soit «open to business». C'est aussi la refondation de l'Etat devant permettre la consolidation de l'Etat de droit, la modernisation de la fonction publique, de l'économie haïtienne comme de la gestion des finances publiques.

En effet, le Chef du Gouvernement croit que la réalisation d'un important programme pluriannuel d'investissement public ainsi que la mise en place de politiques et de réformes appropriées sont deux éléments fondamentaux dans la dynamisation des secteurs porteurs à forte valeur ajoutée comme l'agriculture et l'agro-industrie, les bâtiments et les travaux publics, l'industrie

manufacturière, le tourisme et l'énergie susceptibles de permettre à Haïti de retrouver le chemin de la croissance économique tant souhaitée.

Le Premier Ministre rappelle dans sa lettre de cadrage destinée aux ordonnateurs que la période 2013-2016 constitue une période charnière au cours de laquelle doivent être posée sinon renforcées les bases institutionnelles devant garantir la relance de l'économie et la refondation du pays conformément à la vision d'une Haïti émergente en 2030 préconisée dans le plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH).

ANNEXE II: RAPPORT DE VISITE DE TERRAI

1. LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE DE TERRAIN

Entre le 15 novembre et le 7 décembre 2014, la Cour a effectué des visites de terrain dans 9 des dix départements géographiques du pays en vue de constater et vérifier le niveau d'avancement d'un échantillon de projets exécutés par l'Etat Haïtien dans le cadre de son programme d'investissements publics.

Ces projets ont été passés en revue dans l'optique de voir si les objectifs fixés ont été effectivement atteints et si ceux-ci une fois exécutés ont eu des impacts sur les milieux bénéficiaires. La visite des projets inclus dans l'échantillon a été complétée par des informations obtenues au niveau du MPCE et d'autres sources concordantes (le MEF et le BMPAD) afin de mieux appréhender la nature et l'ampleur des projets et les objectifs poursuivis. Les montants programmés en faveur des projets visités s'élèvent à 358 millions de dollars américains pour des décaissements de l'ordre de 250 millions.

1.1. LES CRITERES D'APPRECIATION

En vue de se faire une opinion exacte des projets visités et afin de comprendre le processus d'exécution du PIP de manière globale, la Cour a conduit des entrevues avec les populations bénéficiaires au niveau des communes et aussi avec les notables des zones visitées. Au besoin et quand cela était possible, la Cour a contacté les responsables d'exécution pour des compléments d'information.

Les résultats de cette enquête sont appelés à permettre à la Cour d'apprécier le degré d'efficacité des projets visités. Les paramètres d'appréciation retenus sont les suivants:

- a) amélioration de la circulation des biens et des personnes (CBP);
- b) amélioration des conditions de vie (ACV);
- c) effets sur la création d'emploi indirect (CEI) Impacts sur la production nationale (EPN);
- d) effets sur la gouvernance institutionnelle: gestion de l'Etat central et/ou des collectivités territoriales (GI);
- e) effets sociaux directs (ESD);
- f) amélioration de l'environnement urbain ou rural Impacts sur les exportations et l'augmentation de la balance commerciale et des paiements.

Le système d'appréciation est le suivant:

- a) le projet était considéré utile, quand trois des 8 critères ont été respectés;
- b) non efficaces (NEFF), quand un projet respecte moins de 3 critères;
- c) justifiable, quand le potentiel d'efficacité existe mais les problèmes de gestion bloquent la finalisation du projet;
- d) à Signaler quand des signes évidents montrent que des problèmes de gestion graves bloquent l'évolution du projet, justifiant des examens plus approfondis de la Cour dans un second temps (ASG).

1.2. SYNTHÈSE DES RESULTATS

Les résultats de l'évaluation montrent que 37.93% des projets étaient jugés utiles, c'est-à-dire avaient apporté des réponses aux milieux bénéficiaires, 17% avaient le potentiel d'être utiles et 31% étaient jugés comme non justifiables pour de multiples raisons. On remarquera que 13.79% de ces projets étaient à signaler en raison des anomalies reflétant des problèmes de gestion internes, de non transparence, des retards inquiétants par rapport aux montants reçus comme avance sur les coûts des projets.

Les narratifs faits de chaque projet visité illustrent et expliquent les dessous et les contextes de ces résultats détaillés par département et commune.

2. RESULTATS DETAILLES DE L'ETUDE D'EFFICACITE A PARTIR DES VISITES DE TERRAIN

2.1. DEPARTEMENT DE LA GRAND'ANSE

Le département de la Grand'Anse a une population d'environ 447 mille habitants vivant sur une superficie de 1.992 kilomètres carrés pour une densité de 233 habitants par km². La principale commune du département, Jérémie, occupe environ 29% de la population totale. Comme on peut l'imaginer, la population de la Grand'Anse est majoritairement rurale où 78% vivent dans les sections communales et environ 22% en milieu urbain, avec 4 villes dominantes qui sont: Jérémie, avec 128 mille habitants; Anse d'Hainault, avec 34 mille habitants; Dame Marie, avec 37 mille habitants; les Irois, avec 22.3 mille habitants. Les autres communes ont en général moins de 22% de leur population vivant en milieu urbain, avec Abricots et Roseaux qui se distinguent par des niveaux de moins de 6% de leurs populations urbaines.

Jérémie, Chef-Lieu du département, est située sur la rive de la péninsule de Tiburon, appelée également la presqu'île du sud, et à 297 km de Port-au-Prince. La ville est traversée par la rivière de la Grand'Anse. Avec ses 128.000 habitants en 2012, elle avait une densité de population de 286 habitants par km². Sa superficie est de 427.22 km².

2.1.1. Construction de la route Cayes-Jérémie

Le projet de construction de la route Cayes-Jérémie en gestation depuis plusieurs années est effectivement lancé en 2013 et s'inscrit dans le cadre du maillage routier devant connecter les dix départements géographiques du pays. Ce projet est financé par le Canada, le Brésil et l'Etat haïtien à travers le Fonds de Petro Caribe. L'objectif de ce projet est de parvenir au désenclavement du Département de la Grand'Anse. Au stade de réalisation des travaux qui ont souffert de retards considérables, les véhicules qui assurent le transport des passagers sur ce tronçon se réjouissent déjà de la réduction de la pénibilité du trajet Cayes-Jérémie.

En effet, avant le démarrage des travaux, il fallait 6 heures de temps avec toutes les difficultés liées à l'état de la route, à son étroitesse, aux rivières en crue pour laisser la ville des Cayes et se rendre à Jérémie. La durée du trajet passera à environ 2 heures quand les travaux seront totalement terminés.

L'impact du projet est évident. Il va faciliter une meilleure circulation des personnes, celle du transport de la production en provenance des différentes communes du département de la Grand'Anse vers les marchés des Cayes et de Port-au-Prince. Ce projet contribuera à rendre la Grand'Anse attractive pour les touristes haïtiens et étrangers qui voudraient découvrir le département et visiter ses sites historiques et, par voie de conséquence, participer au développement économique de la région.



Déjà, on constate un début de modernisation du transport en commun à travers l'entrée en scène des compagnies nouvellement créées à cet effet. Rappelons que la Grand'Anse, connue pour être le Grenier de Port-au-Prince en matière de production agricole, reste le département vert où il existe encore un taux de couverture végétale dépassant de loin la moyenne nationale estimée à moins de 2%. Si les retombées de ce projet devraient être globalement positives, il convient d'attirer

l'attention sur la nécessité de gérer son impact sur l'environnement en prenant des mesures pour freiner le déboisement de la région. Ainsi, les autorités nationales et régionales devraient veiller à protéger cette réserve en couverture végétale et à augmenter la sécurité routière sur cette nouvelle route.

Trois compagnies ont été impliquées dans la réalisation des travaux de construction du tronçon Cayes-Jérémie. Il s'agit de la Compagnie Brésilienne AOS, qui s'est démobilisée en 2012 et remplacée par la compagnie Dominicaine Estrella et la compagnie Haïtienne CNE. Ces travaux se réalisent par module.

En effet, le CNE s'occupe des travaux sur les tronçons aéroport des Cayes-Carrefour Maniche en passant par Camp Perrin. L'état d'avancement de ce module peut être estimé à environ 90%. Le reste des travaux est en train d'être réalisé par Estrella. La construction de la route Cayes-Jérémie assortie de ponts modernes notamment Pont Glace, Pont Roseau, Pont Voldroque et Pont Guinaudée participe de l'amélioration des infrastructures économiques indispensables à l'augmentation de la productivité et de la compétitivité du pays, et de manière décentralisée.

Les critères utilisés par la Cour pour apprécier l'efficacité externe des dépenses consenties dans la construction de la route Cayes-Jérémie portent sur: a) le déplacement des biens et des personnes; b) la production nationale; c) les conditions de vie; d) l'environnement.

- a) Le premier et le plus important des effets directs de la construction de cette route interdépartementale est la circulation des biens et des personnes qui déjà a connu une très grande évolution, comme cela est argumenté ci-dessus.
- b) Ce désenclavement de la Grand'Anse par la construction de la route devrait ouvrir le département au reste du pays et lui permettre de bénéficier d'un flux de visiteurs capables de susciter la modernisation et l'augmentation de la production des services touristiques et diversifier ainsi ses sources de revenus reposant aujourd'hui essentiellement sur la production agricole. Avec la construction de la route Cayes-Jérémie, la population Grand'Anselaise a aussi gravi un pas vers l'amélioration de ses conditions de vie grâce à l'accès relativement rapide à des services que son enclavement avait bloqué: se rendre dans la ville des Cayes un simple déplacement en voiture et ne peut que faciliter les échanges susceptibles d'être bénéfiques pour les populations urbaines et rurales.
- c) La question de L'environnement est par contre un aspect sensible écoulant de la présence de la route s'il faut se référer à l'histoire des constructions de routes en Haïti. Les populations des différents quartiers se précipiteront rapidement sur les terrains au bord de la route pour établir les nouveaux quartiers et leurs commerces en vue de profiter de la demande qui sera probablement générée par le trafic des passagers qui la fréquentent.

Les dépenses effectuées dans la construction de cette route sont considérées comme hautement utiles et justifiées. La Cour souhaite cependant que les autorités prennent toutes les dispositions pour empêcher l'évolution des bidonvilles le long de la nouvelle route et contribuer ainsi à la dégradation de l'environnement du département qui est le seul à avoir encore quelques réserves et couvertures végétales.

2.1.2. Réhabilitation du Wharf de Jérémie

Situé dans la zone de Lapointe, le port de Jérémie a fait l'objet des travaux de réhabilitation au cours de l'exercice 2013-2014. Ces travaux exécutés sur une période de 8 mois par la firme ECONOMAR S.A. et supervisés par le service de génie urbain de la Primature consistaient à allonger le Wharf d'accostage lui permettant de recevoir des bateaux et de mieux gérer le trafic maritime.

Ces travaux ont coûté au Trésor Public 1.2 millions de dollars américains. Au moment de la visite de la Cour, les travaux étaient complètement achevés.



L'impact recherché par les travaux de réhabilitation était une amélioration des mécanismes d'accostage des bateaux, l'organisation du service d'accueil des personnes et des marchandises. Cependant, au cours de la visite de terrain, la Cour a relevé une diminution du trafic maritime en direction de Jérémie. Ceci s'explique par le début du processus de modernisation du système de transport en commun lié à l'entrée en service des compagnies modernes de transport comme

Eléphant Tours, Grand'Anse 2000 qui offrent des services aux passagers dans des conditions normales de voyage à un prix abordable de moins de cinq cent gourdes. La Cour anticipe une nette accélération du processus de modernisation du transport en commun à partir des investissements privés au fur et à mesure que les travaux de construction de la route Cayes-Jérémie arrivent à sa fin.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité des travaux de réhabilitation du wharf de Jérémie sont: a) la circulation des marchandises; b) l'augmentation de la production départementale; c) l'augmentation des revenus des producteurs.

- a) La Cour estime normale la tendance à la baisse du transport de passagers par voie maritime et anticipe une augmentation du transport des marchandises partant de Jérémie au grand marché de la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Ce dernier impact dépend cependant de l'amélioration des conditions de sécurités au Wharf de Cité Soleil qui est le point de débarquement des navires venant de Jérémie. Au cours des années 2011-2013, on avait déjà observé une diminution du trafic maritime sur ce circuit et l'insécurité au point de débarquement était généralement rendue responsable de cette baisse. Ce qui n'était pas sans conséquence sur les producteurs du département devenus dépendants du seul transport terrestre pour l'écoulement de leurs produits.
- b) Dans la mesure où les dispositions sont prises pour créer les conditions de sécurité au point de débarquement des marchandises, une augmentation de la production départementale devrait suivre avec la possibilité de profiter du grand marché que représente la Zone métropolitaine de Port au Prince que les grands navires peuvent approvisionner.
- c) L'augmentation des revenus des producteurs découlerait naturellement de l'écoulement de leurs marchandises

La Cour estime utiles et justifiées les dépenses effectuées dans la réhabilitation du Wharf de Jérémie et souhaite que les autorités responsables assurent la sécurité des différentes régions du pays tout en se penchant sereinement sur les points d'embarquement et de débarquement du circuit maritime Jérémie-Port-au-Prince-Jérémie en vue de créer les conditions optimales de transport et permettre aux producteurs de valoriser les biens produits dans les conditions déjà précaires.

2.1.3. Rénovation urbaine de la ville de Jérémie

La ville de Jérémie, fondée en 1760, a connu tout le long de son existence des fortunes diverses. Des incendies dont ceux du 16 juillet 1876 et des années 1884 et 1885 effacèrent le tracé original de la ville et au cours de son développement en principal centre urbain de la Grand'Anse, elle a suivi la même tendance à la bidonvilisation observée au niveau national. La construction anarchique, l'exiguïté et l'état lamentable des rues de la ville ont sans doute concouru à faire de Jérémie un des lieux retenus par le programme de rénovation urbaine du PSDH.

Ce projet consistait à l'élargissement de certaines rues de la ville et à l'asphaltage de 26 rues assorties de trottoirs. Le projet financé à hauteur de 225 millions de gourdes vise à faciliter la circulation des véhicules et des personnes et à créer des emplois directs pour les habitants qui y vivent.

Au cours de sa visite de terrain, la Cour a constaté que les travaux de démolition venaient à peine de démarrer vingt mois après le premier décaissement effectué par le FPC alors que 71.68% du cout du projet a été déjà reçu par les firmes CETRAJEC, CECIOP, SECOS, Bati Grand'Anse Grandico, contractées pour exécuter les travaux de rénovation. Lors de la visite de terrain, ces travaux qui étaient encore à la phase de démolition étaient estimés à 2% environ d'avancement.



La population urbaine de Jérémie déjà intéressée par la rénovation de la ville s'inquiète du retard observé dans la mise en œuvre des travaux. Ce retard soulève des doutes sur les résultats. Sachant que les décaissements sont en général soumis à l'examen de l'état d'avancement et à l'exécution des travaux déjà effectués, des clarifications importantes devraient être apportées sur les dépenses non justifiées de 155.9 millions de gourdes par des firmes bénéficiant de contrats passé avec l'Etat haïtien et les comptables ayant consenti ces décaissements.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de ces dépenses portent sur: a) l'amélioration de l'environnement urbain; b) l'amélioration des conditions de vie de la population de la ville de Jérémie; c) la création d'emplois indirects dans la ville.

a) L'amélioration de l'environnement urbain est ce que les populations de la ville de Jérémie et de fait toute la Grand'Anse étaient en droit d'espérer. Mais ces fonds avancés n'ont pas été investis

dans les travaux anticipés et à la fin de novembre 2014 la ville gardait encore son profil vétuste et déprimé qui ne reflétait pas l'environnement d'une ville chef lieu que le projet se proposait de construire.

- b) L'amélioration des conditions de vie de la population qui devrait naturellement résulter d'un environnement propre et assaini ne s'est pas matérialisée et les habitants de la ville de Jérémie et toute la Grand'Anse ne croient plus dans le projet et sont tout simplement désillusionnés.
- c) Les effets indirects que les dépenses totales de 156 millions de gourdes déjà effectuées dans une petite ville n'ont pas été observés et l'impact attendu sur les emplois qui auraient pu être créés, ne s'est pas produit.

La Cour conclut que ces dépenses effectuées dans la rénovation urbaine de Jérémie ont été largement gaspillées et souhaite entamer une investigation en vue de faire le jour sur ce qui s'est passé réellement dans ce projet.

2.1.4. Construction de trois ponts dans la zone de Jérémie

La construction de 3 ponts sur la route Cayes-Jérémie, elle-même en construction, fait partie intégrante de celle-ci. L'interruption des travaux au cours de l'année 2012 avait fait l'objet de violentes manifestation des populations lors du passage de l'Ouragan Sandy ayant occasionné des inondations dans différents endroits et affectant le transport des biens et des personnes tout en occasionnant des pertes diverses. La situation de transport sur ce circuit déjà compliquée s'était donc vu aggravée au point de retenir l'attention des autorités sur la nécessité de reprendre les travaux de construction et de s'attaquer aux ouvrages de traversée en toute urgence.

A cet effet, ces constructions importantes ont été mises en branle sur les rivières Roseaux, Voldrogue, Guinaudée. En effet, des ponts métalliques avaient été déjà jetés en 1987 sur ces rivières. Inadéquats et vétustes, leur étroitesse représentait un véritable danger pour les véhicules, les passagers et les piétons. Leur construction lancée entre décembre 2012 et février 2013 était supposée s'achever un an plus tard.



Pont métallique jeté en 1987 à Jérémie

Ces ouvrages coûtant à l'Etat Haïtien la somme de 4.5 millions de dollars américains décaissés à hauteur de 95.88% au profit de la firme Chinoise Welling Hongyuan n'étaient pas encore terminés au moment de la visite de la Cour en novembre 2014. Les travaux des ponts de Roseaux, Voldrogue et Guinaudée étaient respectivement dans un état d'avancement de 90%, 75% et 50% d'avancement. Les responsables de la firme estimaient pouvoir les livrer en février 2015.

Ces nouveaux ponts construits dans le cadre de ce projet répondent aux normes internationales. En effet, ce sont 3 ponts faits de béton armé à double voie de circulation mesurant 7 mètres de large et 170 mètres de long assortis de deux espaces réservés aux piétons mesurant chacun 1.50 mètres.



Un des nouveaux ponts construits dans la zone de Jérémie

Ces ponts devraient participer au désenclavement du département de la Grand'Anse et ainsi améliorer les conditions de vie des populations rurales et urbaines. Il y a lieu de noter que les populations des différentes zones, tout en exprimant leur appréciation de ces ouvrages et de leur exécution par la firme internationale, regrettent que des emplois de qualité mobilisant les ressources nationales n'aient pas pu être créés et seule la main d'œuvre non qualifiée rémunérant des travailleurs par un salaire journalier ne dépassant pas 250 gourdes ait été mobilisée, montant très en dessous du barème appliqué dans ce corps de métier. Ceci reflète l'absence de supervision du MTPTC qui n'est pas intervenu pour protéger les travailleurs haïtiens contre l'exploitation que les firmes internationales ont tendance à ériger en système dans le milieu en sous payant systématiquement la force de travail.



Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de ce projet portent sur: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) l'environnement; c) la production départementale.

- a) La Cour retient que ces ponts qui ont été construits ont apporté une réponse à un problème de circulation des personnes et des marchandises, qui étaient frappés sévèrement par les difficultés de déplacement en saisons pluvieuses.
- b) Par leur construction et l'érection des berges, l'environnement a bénéficié du contrôle des rivières qui tendaient à déborder lors des averses. Ce qui permet au moins d'arrêter la détérioration de la route et les destructions que les crûes engendraient.

- c) Le fait d'être certains de pouvoir transporter leurs marchandises vers Jérémie ou vers les Cayes à partir d'une route où les ponts qui s'y trouvent assurent la traversée des rivières, les producteurs sont plus confiants de pouvoir valoriser leurs produits et de fait devraient développer leurs activités de production.

La Cour estime que ces dépenses effectuées ont eu une grande utilité et des impacts positifs dans les milieux bénéficiaires. Toutefois, la Cour regrette qu'une entreprise Haïtienne n'ait pas été associée à cette entreprise internationale pour s'assurer du transfert de technologie et éviter ainsi que Haïti soit obligé dans le futur de recourir à l'expertise internationale pour réaliser des travaux de cette envergure. La Cour souhaite que le MTPTC fasse son travail de supervision en s'assurant que les firmes sous contrats respectent les barèmes appliqués dans les corps de métier.

2.2. DEPARTEMENT DU SUD

2.2.1. La gare aéroportuaire des Cayes

Ce projet de modernisation de l'aéroport des Cayes coûte 1.11 milliard de gourdes, soit l'équivalent de 26.43 millions de dollars américains, se propose de transformer l'actuel aéroport de la ville des Cayes en un aéroport international appelé à relier la région du Grand Sud avec le bassin des Caraïbes et le reste du monde dans l'optique de promouvoir le tourisme et les activités commerciales.

Dans le cadre de ce projet, des travaux d'agrandissement du terminal, d'allongement de la piste, de clôture de la superficie et de réhabilitation de la route d'accès doivent être exécutés par la firme dominicaine Estrella.



L'aérogare des Cayes

Lors de sa visite de terrain, la Cour a observé que l'exécution de ce projet souffre énormément de retard. En effet, le projet a connu une phase d'expropriation et de dédommagement terminée à 70% coûtant à l'Etat Haïtien environ 300 millions de gourdes. Cette phase a été exécutée par la Direction Départementale du Ministère de l'Economie et des Finances.

La commission a observé que les activités liées au trafic aérien dans le département du sud sont au point mort. Ceci est dû au processus de modernisation du système de transport en commun qui offre un service aux passagers dans des conditions confortables à un prix abordable et compétitif. La réalisation de ce projet devrait faciliter la reprise du trafic aérien ouvert surtout sur l'international qui permettrait au Grand Sud d'être directement lié avec le reste du monde sans passer par Port-au-Prince.

Les critères d'appréciation de ce projet portent sur: a) le commerce international; b) la circulation des biens et des personnes; c) la création d'emplois.

- a) Pour que ce projet puisse devenir une réalité il devra adopter une stratégie intensive qui consiste à lancer effectivement les travaux qui aujourd'hui sont en phase de pré-lancement car seuls les dédommagements ont été réalisés coûtant environ 30% du financement prévu pour les travaux. Il reste beaucoup à faire avant l'achèvement et la mise en service de l'aéroport.
- b) Quand cet équipement aura été construit et mis en service, il sera de toute évidence un plus pour les habitants de la région dont les hommes d'affaires dépendent uniquement de l'Aéroport de Port-au-Prince pour effectuer leur déplacement à l'étranger, sans aucune autre alternative.
- c) Ce projet une fois achevé devrait être une source importante d'emplois pour la ville des Cayes qui deviendra un centre touristique capable de recevoir des voyageurs venus de l'extérieur.

La Cour considère que ce projet détient une haute potentialité et peut devenir utile à la communauté du Grand Sud. Mais le chemin à parcourir reste long et si les décideurs publics n'y prennent garde, les montants avancés risquent de devenir une autre ressource gelée et improductive.

2.3. DEPARTEMENT DES NIPPES

Pour le département des Nippes, un seul projet a été retenu, celui relatif à la construction du tronçon de route Petite Rivière de Nippes-Petit Trou de Nippes. Composé de deux tronçons, le premier, reliant Miragoâne à Petite Rivière, construit au cours de l'exercice 2012-2013. Ces deux tronçons d'égale distance constituent pourtant un ensemble qui devait être complété pour réduire la pénibilité du déplacement dans le département.

Cette route est en effet l'épine dorsale du département car par elle passent toutes les marchandises venant des autres communes et sur elle sont greffées toutes les autres voies qui mènent vers Anse à Veau, l'Azile etc. Elle est donc importante et justifie l'investissement de 30.34 millions de dollars pour les 31 kms de distance.

Le premier décaissement ayant eu lieu en février 2013, ces travaux qui devaient durer 17 mois, se poursuivaient encore au moment de la visite de la Cour en décembre 2014. Les ouvrages de traversée ont été complétés. Ceci rend le voyage relativement hors risque au moment des averses qui compliquaient la vie aux camionneurs et aux passagers exposés à de graves dangers à l'embouchure des rivières, non loin de la route.

Les retards dans l'exécution des travaux sont évidemment liés aux décaissements qui sont faits en de petits versements totalisant 9.000.000 de dollars au 24 octobre 2014, soit 30% du coût des travaux, y compris l'avance de démarrage. Les premiers travaux en terre battue sont observés sur plusieurs kilomètres, améliorant ainsi le voyage mais le gros du travail reste à faire.

Les critères retenus pour analyser l'efficacité externe de la construction de la Route Petite Rivière de Nippes-Petit Trou de Nippe sont: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) la production départementale; c) l'amélioration de l'environnement.

- a) Le critère de la circulation des biens et des personnes est très certainement le premier des trois retenus pour apprécier l'efficacité externe des dépenses engagées dans la construction de cette route. Intra départementale et composée de deux tronçons dont le premier relie Miragoâne à Petite Rivière de Nippes. Cette route est appelée à apporter un grand soulagement aux populations estimées à 326 mille habitants distribuées sur les différentes communes du département des Nippes. Les mouvements et déplacements des personnes et des marchandises sont axés sur la route dont le deuxième tronçon est encore en construction. Celui-ci qui avait en effet fait l'objet de visite de la Cour est estimé en progrès et les retards enregistrés proviennent de la faiblesse et de l'inefficacité interne du projet manifestée au niveau du MPCE. Les ponts construits et le traitement du premier tronçon sont déjà de nature à réduire considérablement la pénibilité du déplacement et le temps qu'il prenait pour transporter les marchandises d'un lieu à un autre, particulièrement vers Miragoâne, le Chef lieu du département.
- b) L'impact de la route sur la production des biens agricoles est jugé positif car les difficultés de transport ayant été aplanies, les producteurs devraient se sentir plus encouragés à produire en raison de meilleures possibilités d'écoulement et de valorisation de leur production d'où des incidences positives sur leurs revenus.
- c) Le troisième concerne l'environnement de manière générale qui est susceptible d'une évolution paradoxale. L'aspect positif porte sur la maîtrise des rivières qui sont maintenant traversées par des ponts modernes leur permettant de se diriger tout droit vers la mer au lieu d'inonder la route

et de rendre impossible la circulation des biens et des personnes. L'autre volet contradictoire est la tendance au développement des cités anarchiques qui risquent d'émerger tout le long de cette route, dans l'absence des dispositions sereines de l'Etat pour bloquer et réprimer de telles activités.

La Cour estime que le deuxième tronçon de cette route, une fois achevé, ajoutera à la portée stratégique de la communication intra départementale pour les populations rurales et urbaines du département des Nippes et aura été une décision hautement positive de la part des décideurs. Financé par le FPC, la route devrait bénéficier d'un décaissement plus fréquent pouvant permettre à l'exécutant d'avancer plus rapidement avec le travail. Car en deux ans de février 2013 à octobre 2014, celui-ci n'a reçu qu'environ 39% du coût des travaux de construction s'élevant à 30.8 millions de dollars américains, ce qui fait traîner des travaux d'une aussi grande importance pour un département déjà défavorisé. L'efficacité externe de ces dépenses dépend en grande partie de l'Etat central.

2.4. DEPARTEMENT DU SUD-EST

2.4.1. Rénovation urbaine de Jacmel

Jacmel, chef-lieu du département du Sud-Est, est une ville à vocation touristique. Son hospitalité, sa création artistique, son carnaval culturel multicolore sont autant d'éléments qui forment la renommée de la ville et lui définissent un potentiel qui lui a valu d'être retenu dans le cadre de la refondation territoriale du pays. Il n'est pas donc étonnant de voir Jacmel bénéficier de ce projet de rénovation financé à hauteur de 28 millions de dollars à partir des fonds de Petro Caribe. En effet, la résolution prise en conseil des ministres le 21 décembre 2012 a accordé 20 millions de dollars américains au financement de ce projet de rénovation. De plus, une autre résolution datant du 28 février 2012 ordonnait de mettre à la disposition de ce projet 8 millions de dollars américains dont 70.11% ont été transférés dans le cadre de l'exécution dudit projet. La rénovation de la ville de Jacmel est visible avec la réhabilitation de la place communément appelée «Lakou New York» et la construction d'un centre de convention pour accueillir les conférences. La réhabilitation de cette place offre aux visiteurs et aux Jacméliens un espace de loisir.

La commune de Jacmel et d'autres communes du Sud-Est, notamment la commune de La Vallée et celle de Marigot ont bénéficié de projets d'infrastructures dont le pont sur la rivière Grande menant à Belle-Anse, le pont gauche désenclavant La Vallée, et 5 ponts sur la rivière des Orangers protégeant la ville de Jacmel contre les inondations.

Les critères retenus pour apprécier la performance de ce projet portent sur a) la création d'emplois et génération de revenus; b) la production nationale par la vente de services touristiques et c) les effets sociaux directs.

- a) Ce projet contribue à créer une dynamique d'activité permettant aux populations de la zone de valoriser leur savoir faire artistique et de se faire des revenus dans une ville à tradition artistique.
- b) Il renforce la position de la ville comme centre d'attraction touristique et de ce fait contribue à la production de services sur le plan régional et global.
- c) En mettant en place ce centre de loisir et de convention, le projet crée aussi un centre de divertissement avec des impacts sociaux directs dans le sens de l'épanouissement des personnes et surtout des jeunes.

La Cour considère ce projet comme étant hautement utile et susceptible de renforcer une tradition touristique et artistique dans une ville régionale en plein épanouissement.

2.4.2. Construction de deux ponts: l'un sur la rivière grande et l'autre sur la rivière gauche

Ces travaux s'inscrivent dans le cadre du maillage routier devant interconnecter les dix départements. Les travaux devaient être exécutés par la firme chinoise sur une période de 10 mois. Mais une période de six mois supplémentaires a été accordée à la firme d'exécution par le maître d'ouvrage à cause du retard accumulé. Les quelques emplois créés à partir des travaux ont été offerts à une main-d'œuvre haïtienne non qualifiée au prix de 250 gourdes par jour. La nature du contrat d'exécution n'est pas favorable au transfert de connaissances aux haïtiens en général et aux firmes de construction haïtienne en particulier. Il en résulte que Haïti sera toujours obligé de recourir à l'expertise internationale lorsqu'il doit entreprendre les grands travaux de construction.

Ces travaux sont confiés à une compagnie chinoise dénommée Hong Yan Company Limited. La supervision des travaux est confiée à une compagnie dénommée «Louis Berger Group Inc» par le Ministère des Travaux Publics qui joue le rôle de Maître d'Ouvrage. Ces deux ponts mesurent chacun 188 mètres de long sur 10 mètres de large. Les travaux étaient à 75% achevés. Leur exécution était programmée sur une période de 10 mois. Mais, une prolongation de six mois a été accordée par le Maître d'Ouvrage à la firme d'exécution. En d'autres termes, le pont à béton armé dont la construction répond aux standards internationaux devrait être prêt pour être inauguré au mois de Mars 2015.

Le pont sur la rivière Grande et le pont Gauche sont d'une importance stratégique puisqu'ils vont faciliter la circulation des personnes et des marchandises non seulement dans les 10 communes du Sud-Est mais ils s'inscrivent aussi dans le cadre du maillage routier visant à interconnecter tous les départements géographiques du pays. Les quelques emplois créés à partir de ces travaux ont été offerts à une main-d'œuvre haïtienne non qualifiée au prix de 250 gourdes par jour, toujours des montants en dessous du barème payé à ce corps de métier et par la même firme qui avait exécuté des travaux dans la Grand'Anse. La nature du contrat d'exécution n'est pas favorable au transfert de

connaissances aux haïtiens en général et aux firmes de construction haïtienne en particulier. Il en résulte que Haïti sera toujours obligé de recourir à l'expertise internationale lorsqu'il doit entreprendre les grands travaux de construction.

Les critères retenus pour apprécier les projets de construction des ponts portent sur: a) la circulation des biens et des personnes; b) Effets sociaux directs; c) la production nationale.

Ce projet permet aux habitants des zones bénéficiaires de se déplacer en toute sécurité aux moments des averses qui traditionnellement font des dégâts importants qui isolent les villes les une des autres et empêchent la circulation des biens et des marchandises.

- a) Le projet est en support à la production agricole dans la zone. La garantie de transport sécuritaire vers d'autres destinations est un stimulant important aux producteurs. Il permettra de connecter le chef-lieu du département du Sud-Est avec La Vallée, Bainet, Côte-de-Fer et le département du Sud en passant par la route 44 qui est en train d'être réhabilitée. Il favorisera également la production agricole et l'amélioration du transport en commun.
- b) Ces projets de construction de plusieurs ponts dont celui de la rivière Grande dans la commune de Marigot, vont contribuer à améliorer la qualité de la vie de bon nombre de citoyens qui résident dans le département du Sud-Est. Ils faciliteront le transport et contribueront à réduire la pénibilité du déplacement de la population qui doit se rendre dans les différentes communes.

La Cour considère ce projet comme étant hautement utile et les dépenses effectuées justifiées.

2.4.3. Projet d'agrandissement du lit de la rivière des orangers

Ce projet financé par l'Agence Française de Développement dont le Maitre d'Ouvrage est l'Unité Technique du Ministère de l'Economie et des Finances a été confié à la firme de construction TECINA S.A. sur une période de 15 mois. Ce projet consiste en la conception et la construction de cinq ponts visant à protéger la ville de Jacmel contre l'inondation provoquée par la rivière des Orangers. En effet, quand cette rivière est en crue, la ville de Jacmel inondée compte des pertes en vies humaines et des pertes d'animaux et de plantations. Cette situation très souvent provoque la déconnexion du bas de la ville d'avec le haut de la ville.

Il s'agit de construire cinq ponts en commençant par le pont Beauvais. Des travaux de gabionnage ont été réalisés pour drainer la rivière des orangers dans la zone dénommée Lacobat.

Le deuxième pont sera construit sur le bas des orangers. Malheureusement, la Cour a constaté lors de sa visite que les travaux de construction n'avaient pas encore commencé. Un troisième pont près du marché Geffrard, communément appelé pont sur la rivière des orangers, d'une dimension de

16.50m de long sur 15 mètres de large a été construit. Un quatrième pont dans la zone de Siloé appelé Pont de Siloé est en train d'être construit. Enfin, le cinquième pont connu sous le nom de pont Michel d'une dimension de 4 x 6 mètres a été construit.

La Cour, lors de sa visite de terrain, a observé que seulement 3 ponts sur les 5 étaient à un stade plus ou moins avancé. La construction de ces 5 ponts est assortie des travaux de gabionnage pour drainer l'eau de la rivière des orangers lorsque cette dernière est en crue.

Ce projet a accumulé du retard en raison de contraintes liées au processus d'expropriation des propriétaires. La Cour souhaite que le Maître d'ouvrage s'assure de l'avancement de ce projet visant à protéger la ville de Jacmel et ses habitants ainsi que les biens meubles et immeubles contre les inondations habituelles qui frappent les zones concernées.

2.5. DEPARTEMENT DE L'OUEST

Trois projets du département de l'Ouest ont fait l'objet de visite: la route Fermathe-Frères, les viaducs de Delmas et de Carrefour, le Marché de Fontamara.

2.5.1. Le marché de Fontamara

Contrairement aux autres projets, la construction du marché de Fontamara a été l'unique à faire l'objet d'un appel d'offre dit international. Cet appel d'offre a été théoriquement gagné par la firme IBT USA.

Le projet répond à un besoin d'organiser le marché de fruits de mer qui a émergé au cours de la dernière décennie sur la route Port au Prince-Carrefour menant à la nationale numéro 2. Ce marché quotidien est en effet un centre attirant les acheteurs de toute la zone métropolitaine de Port-au-Prince et même des revendeurs qui viennent s'y approvisionner. La conception du marché offre l'opportunité de vendre d'autres types de produits que l'on rencontre ordinairement dans un grand marché public.

Au cours de la visite de la Cour les travaux venaient à peine de commencer suite à un décaissement reçu le 9 avril 2013. La firme dit avoir accumulé des retards en raison du temps pris par les autorités à déloger les habitants qui vivaient sur le terrain retenus pour la construction de l'équipement urbain. Ce processus qui a duré six mois a été à la base du démarrage très en retard des travaux enfin lancés en octobre 2014.

Marché de Fontamara en construction

Ce projet d'une très grande importance qui participe à la modernisation de Port-au-Prince sera sans doute un apport dans l'organisation commerciale de la zone Métropolitaine, au regard de

l'organisation spatiale de l'équipement. Le processus lent d'exécution et les retards constatés dans les décaissements peuvent constituer un handicap sérieux à la matérialisation du projet qui aurait dû être livré en octobre 2014, soit 18 mois après le premier décaissement; cependant, la construction a été lancée pratiquement à la date de livraison. Le risque de lancer un projet mort-né faute de financement est très élevé au regard des factures non honorées par le MPCE, plusieurs semaines après avoir été soumises par le contractant.

Les critères retenus pour apprécier l'efficacité de cet équipement sont les suivants: a) l'amélioration de l'environnement urbain; b) l'augmentation et la rationalisation de la production des fruits de mer; c) la création d'emplois.

- a) Ce projet qui aurait dû être lancé depuis plus d'un an en raison des retards pris par l'Etat pour démolir les habitations qui se trouvaient sur les lieux choisis, a démarré enfin en octobre 2014. Les documents administratifs et financiers examinés lors des visites ont soutenus que la responsabilité des retards est imputable à l'Etat Haïtien. La relocalisation des marchands de poissons de la route de Carrefour est considérée comme un plus pour l'environnement urbain tant du point de vue sanitaire que de celui de l'urbanisme de la zone métropolitaine de Port-au-Prince.
- b) L'existence de cet équipement assorti d'un port de débarquement des fruits de mer avec les possibilités d'un système de réfrigération, devrait permettre sans doute de soutenir l'industrie de la pêche qui serait appuyée par un centre de réception et de distribution des fruits de mer en plein cœur de la zone métropolitaine de Port-au-Prince.
- c) Un tel équipement est susceptible de créer des emplois indirects et d'avoir des effets induits sur d'autres secteurs tels que: la restauration et les coins de spécialisation en revente de fruits de mer, dans la mesure où l'entreposage des produits dans un lieu sûr et dans des conditions d'hygiène acceptables est assuré.

La Cour estime qu'un tel projet pourrait être considéré comme utile dans la mesure où son financement serait effectivement assuré. Sur 15.6 millions de dollars qui constituent le coût du projet, 3.6 ont été avancés et les factures soumises entre novembre et décembre 2014 totalisant 3.4 millions de dollars, avec les pièces justificatives à l'appui par l'exécutant, n'étaient pas encore respectées à la date du 23 décembre 2014 par le MPCE en raison sans doute des difficultés de trésorerie rencontrées par le Trésor Public qui devait assurer exclusivement son financement.

2.5.2. Construction de deux Viaducs dans la zone Métropolitaine de Port-au-Prince

Depuis les années 1990, il était question pour le MTPTC d'alléger la circulation dans la zone de Delmas, au niveau de la route de l'aéroport dénommée Ave Toussaint Louverture, en construisant un pont aérien connectant celle-ci à l'avenue Martin Luther King venant du Sud-Est de Port-au-

Prince. Ce projet a été reporté en plusieurs occasions et finalement abandonné au début des années 2000. Un Kiosque de détente a été aménagé, là où le pont devrait être construit.

Repris en 2011 à la faveur du PSDH, qui prône la refondation territoriale dont la rénovation urbaine est une composante essentielle, le projet a été lancé en 2013 et une provision de financement a été faite dans la résolution 7 du conseil des ministres en vue de la construction de ce qui est maintenant un viaduc, constituant une plateforme de distribution de trafic dans différentes directions. Par la même occasion, un autre viaduc a été inscrit dans le programme au niveau de la commune de Carrefour, à hauteur de la Marine Haïtienne, en vue de faciliter le trafic allant dans la direction de la route nationale numéro 2 et celle se dirigeant vers la circulation locale.

Ces travaux qui coûteront à l'Etat Haïtien un total de 30.22 millions de dollars ont déjà mobilisé une avance de 13.95 millions de dollars au 30 septembre 2014 financé par le Fonds Petro Caribe. Exécuté par la firme d'ingénierie dominicaine Estrella, ce projet qui a été lancé le 2 février 2013, date du premier décaissement, devrait s'achever le 2 juillet 2014, soit une durée de 18 mois.

En plusieurs occasions, des dates de livraison ont été annoncées et reportées et la population de la zone métropolitaine attend encore la date d'achèvement des travaux. Au vu de ce qui peut être observé, l'ordinaire peut estimer les travaux avancés mais pas tout prêt d'être terminés dans la zone de Delmas. Ceux de la commune de Carrefour accusent encore plus de retard et semblent très loin de leur date de livraison, la date statutaire ayant été largement dépassée. Même les premiers tracés n'ont pas été observés. La Cour n'a pas remarqué dans la zone de Carrefour de panneaux annonceurs indiquant le lancement du projet. Ce qui laisse planer des doutes sur la réalisation éventuelle de ce viaduc de Carrefour.

Le fond de la question résiderait dans les paiements qui n'auraient pas été honorés à temps par le MPCE, en raison de leur indisponibilité au niveau du Fonds Petro Caribe, tout au moins pour le viaduc de Delmas. Il y a évidemment ici une question de mauvaise programmation financière, dans le cas de plusieurs travaux lancés et non terminés pour des raisons de retards de paiement ou de non paiement tout court. Ces montants décaissés finançant des activités inachevées, constituent une constante tout au cours des deux dernières années, alors qu'une meilleure planification aurait débouché sur la fermeture d'un projet avant le lancement d'un autre, induisant une meilleure gestion et rentabilité des ressources.

Les critères retenus par la Cour pour apprécier l'efficacité externe justifiant les dépenses portent sur: a) la circulation des personnes et des marchandises; b) la réduction du déficit commercial et ses effets sur la balance des paiements; c) l'amélioration de l'environnement urbain; d) la réduction de la pénibilité du déplacement.

- a) La fluidité de la circulation des personnes et des marchandises est le premier résultat visé par la construction de ces deux viaducs. Les habitants de la zone métropolitaine qui se déplacent tous les jours doivent affronter différents points d'engorgement qui compliquent énormément le déplacement d'un point à un autre, occasionnant souvent le doublement de la durée d'un trajet. Ces viaducs, notamment dans la zone de Delmas au niveau de la route de l'aéroport devrait apporter une solution à ce problème; il en est de même pour celui qui devait être construit tout près de la marine haïtienne.
- b) En augmentant la vitesse de circulation du trafic des véhicules, on réduit l'embouteillage qui fait consommer sur place l'essence, on réduit ainsi le gaspillage résultant de la consommation sur place de l'essence qui est un produit importé occupant le poids le plus important dans le panier des importations. Réduire ce gaspillage produit des effets bénéfiques non seulement pour les transporteurs vacant à leurs occupations, mais en final réduit aussi la facture pétrolière que le pays doit honorer régulièrement pour le déplacement de ses populations urbaines. L'effet ici sur la balance commerciale et des paiements est évident car l'élimination de ce gaspillage met l'ensemble du pays dans une meilleure situation économique et financière. Elle a des impacts positifs sur le taux de change car la pression pour l'acquisition des dollars nécessaires pour payer le coût du gaspillage devient moins forte.
- c) Ces viaducs une fois construits deviennent des équipements urbains qui facilitent la réduction de la pollution occasionnée par l'émission du CO² dégagée sur place lors des embouteillages et nocifs pour la santé, réduisant ainsi l'effet de serre sur l'environnement urbain. Ces plateformes de désengorgement devraient contribuer à rendre plus fluide le trafic et l'environnement plus sain pour les populations qui y vivent.
- d) En dernier ressort, l'inconfort et les impacts négatifs du stress sur la santé des conducteurs et des passagers, augmentant la pénibilité du déplacement devraient être allégés sinon éliminés par la fluidité du trafic qui résulterait de la construction de ces viaducs.

Sur la base de cet ensemble d'argument, la Cour estime que ces projets sont d'une grande importance pour la population de la zone Métropolitaine de Port-au-Prince, en raison des impacts multiples qui viennent d'être énumérés. Les retards dans l'exécution des travaux devant les mettre en place contribuent à reporter des effets positifs sur une population de 2.7 millions d'habitants qui souffrent tous les jours des conséquences négatives de leur absence et de ces reports. La Cour souhaite que les dirigeants prennent des dispositions pour avancer avec les travaux en plaçant leur financement en tête de la liste pour éviter le gaspillage et l'improductivité des investissements initiaux que la discontinuité du financement peut entraîner.

La Cour estime en outre inacceptable que les montants avancés sur le Viaduc de Carrefour ne montre aucun signe véritable qui traduirait l'intention de poursuivre les travaux sur lesquels plus de trois millions de dollars ont été avancés.

2.5.3. Construction de la route Fermathe-Route de Frères

Le développement de la commune de Pétion Ville et sa transformation d'une petite ville secondaire en un véritable centre financier est à la base d'une migration des habitants de cette ville vers d'autres quartiers dans les hauteurs de Montagne Noire, de Morne Calvaire, de Thomassin et au cours de ces trois dernières années de Fermathe. Devenus quartiers résidentiels avec Pétion Ville pour Centre Ville, depuis environ 7 ans, le séisme de janvier 2010 ayant détruit le Centre ville de Port-au-Prince qui était déjà en difficulté, n'a fait qu'accélérer le processus de «centrevillisation» de Pétion Ville.

Evidemment, une seule route liait Pétion Ville aux quartiers situés dans les hauteurs, la route de Kenscoff, et cette nouvelle situation qui déjà était compliquée il y a de cela 10 ans devenait de plus en plus intenable au cours des dernières années. Une situation d'autant plus compliquée que de Pétion Ville pour se rendre à Tabarre, il n'y avait, jusqu'en 2012, que la route de Frères qui faisait sans détour la jonction.



C'est dans ce contexte qu'il faut situer la construction du tronçon Fermathe-Route de Frères via Soisson, Duplan, Girardeau, Meyotte et des Collectivités reliant la route principale à la rue Métellus, à Thomassin 25 et à Fermathe 45, Meyotte à la route de Frères. C'est une route parallèle qui donne une alternative à l'unique route de Kenscoff qui assurait la liaison Pétion Ville jusqu'à Kenscoff.

Cette construction lancée en 2013 a coûté à l'Etat haïtien 23.5 millions de dollars et devait durer 18 mois. Les travaux ont considérablement avancé mais ne sont pas tout à fait terminés suite aux visites effectuées ayant donné lieu à certains constats de non achèvement où quelques kilomètres ça et là restent inachevés ou tout simplement non construits.

Cette route est certainement une réponse à un problème périurbain sérieux et qui avait des impacts négatifs sur une population qui emprunte quotidiennement la route de Pétion Ville Kenscoff vers les centres villes et les autres communes pour se rendre au travail et à leurs activités régulières.

Mais en s'approchant vers certains tronçons notamment vers Soisson, on se pose des questions sur la conception des pentes qui auraient pu être moins raides, ce qui les rend inaccessibles à certains types de véhicules. Des pentes plus douces auraient probablement coûté plus chers en exigeant l'allongement de la route, mais donneraient certes lieu à un trajet plus supportables pour les chauffeurs qui montent ou descendent ces pentes. En revanche, ils bénéficieraient en retour d'une réduction de la facture d'essence tout en étant moins exposés aux accidents en descendant et la fréquence de réparation des freins serait moindre pour ceux là qui choisissent cette route quotidiennement.

L'analyse de l'efficacité externe de cette nouvelle route se repose sur: a) la réduction de la pénibilité du déplacement; b) l'effet sur la balance des paiements; c) la circulation des biens et des personnes.

L'ensemble d'arguments qui vient d'être évoqué pour les viaducs dont la construction souffre de grands retards est valable pour la route de Fermathe-Frères. Cependant mise à part les pentes trop raides qui affectent négativement le coût d'entretien des véhicules, les dépenses consenties pour la construction de cette route qui est à 90% terminée sont globalement justifiées. Ses impacts positifs se manifestent tous les jours sur les populations des différents quartiers, motoristes, camionneurs, passagers, qui confrontaient tous les aspects pénibles du déplacement. Il faut par contre souligner l'absence d'accotement qui aurait pu viabiliser davantage l'ouvrage qui sera utilisé par une population urbaine en croissance.

2.6. DEPARTEMENT DU NORD-OUEST

2.6.1. Construction de ponts dans le Nord-Ouest

Les travaux de conception et de construction de trois ponts dont ceux sur la rivière des Barres dans la commune de Saint Louis du Nord, la rivière Mancel et sur la Rivière de la commune de Gros-Morne¹⁴ s'inscrivent dans le cadre de l'effort d'interconnecter les différents départements du pays. Le pont sur la rivière des Barres devait en principe lier les départements du Nord-Ouest et du Nord.

¹⁴ Ces deux ponts se trouvent en fait dans le département de l'Artibonite, mais traversent la rivière menant au Nord d'Ouest.

Ces travaux qui devraient faire un grand pas dans l'interconnexion des dix départements n'ont pas évolué de manière uniforme.



La rivière des Barres d'Anse à Foleur

Si les ponts destinés à maîtriser les effets des crues des différentes rivières, en reliant le département de l'Artibonite à celui du Nord-Ouest, ont été construits et achevés dans la très grande majorité des cas, celui de la Rivière des Barres qui aurait dû relier le Nord-Ouest et le Nord a connu des difficultés et après plus de deux ans, il est encore dans la tourmente. Seuls les pieux ont été placés mais aucune explication ne pouvait être fournie par rapport au non-respect des délais, après que la firme ait reçu 64% du coût des travaux.

En ce qui a trait à la construction de deux ponts dont l'un sur la rivière Mancel et l'autre sur la rivière l'Acul dans la commune de Gros Morne, elle favorisera la connexion entre le département de l'Artibonite et le Nord-Ouest. Il apparaît sur la photo ci-dessous que le pont sur la rivière Mancel est sur le point d'être achevé ainsi que les travaux de gabionnage visant à le protéger. Il y a lieu de rappeler que les habitants avec qui des entrevues ont été réalisées estiment que ces travaux auraient été plus efficaces si le Ministère des Travaux Publics avait effectué des travaux de gabionnage plus important au niveau des berges en vue de protéger non seulement le pont mais aussi les habitants qui vivent dans le voisinage de la rivière qui, une fois en crue sous l'effet des averses, déborde et inonde en raison de son lit trop plat, la localité qui se trouve tout près de son parcours au niveau de Mancel.



Pont construit sur la Rivière Moncel

Les critères retenus en vue de l'appréciation des travaux sont: a) la circulation des biens et des personnes; b) l'amélioration des conditions de vie; c) l'appui à la production nationale.

- a) En prenant les résultats sur une base singulière, notamment en examinant les travaux de construction réalisés sur la route reliant l'Artibonite et le Nord-Ouest, les résultats ont été globalement satisfaisants même si certaines dispositions auraient pu consolider les ouvrages et les rendre plus durables et plus viables à long terme. Ce qui est vrai pour la route Gonaïves-Port de Paix ne l'est pas pourtant pour celle reliant Anse à Foleur à Borgne, que la construction du Pont sur la rivière des Barres devrait permettre de franchir.
- b) Les ponts construits ont de toute évidence réduit la pénibilité du déplacement en ayant un impact positif sur la vie non seulement des populations des différentes localités et communes qui vivent tout près de Trois Rivières avec ses nombreuses traversées mais aussi celle des voyageurs qui mettaient près de 5 heures pour faire ce trajet antérieurement à haut risque à chaque averse.
- c) L'effet sur la production aurait été plus important, si les berges avaient été traités adéquatement et les lits des rivières mieux travaillés pour éviter les inondations. Mais le progrès est évident, ce qui permet aux zones bénéficiaires de pouvoir augmenter l'écoulement de leurs productions plus facilement, sans avoir à s'inquiéter des saisons pluvieuses qui font hésiter les paysans de ces zones, ce qui ne manque pas d'affecter leurs décisions de s'engager dans les campagnes agricoles.

Globalement, les projets de construction des ponts sont justifiés et utiles à l'exception de celui de la Rivières des Barres qui mérite une investigation sur les raisons qui justifient la non exécution de l'ouvrage dans les délais prévus alors plus de 64% des coûts d'exécution avaient été déjà avancés



Ces ponts devraient participer au désenclavement du département du Nord-Ouest et ainsi améliorer les conditions de vie des populations rurale et urbaine des départements concernés. Il y a lieu de noter que les populations des différentes zones, tout en exprimant leur appréciation de ces ouvrages et de leur exécution par la firme internationale, regrettent que des emplois de qualité mobilisant les ressources nationales n'aient pas pu être créés et seule la main d'œuvre non qualifiée a été mobilisée.

La Cour regrette aussi qu'une entreprise Haïtienne n'ait pas été associée à cette entreprise chinoise engagée dans le cadre de l'exécution des travaux de construction pour s'assurer du transfert de technologie et éviter ainsi que Haïti soit obligé dans le futur de recourir à l'expertise internationale pour réaliser ces grands travaux.

2.6.2. Rénovation urbaine de Port de Paix

Dans le cadre de la stratégie du Gouvernement de réhabiliter certaines villes du pays, Port de Paix a bénéficié d'un projet de rénovation qui devait coûter à l'Etat environ 12 millions de dollars américains dont 5 millions ont été avancés. Aucune autorité départementale n'était en mesure de fournir des informations sur le projet. La Cour a contacté, lors de sa visite de terrain, plusieurs Directeurs départementaux dont celui du Ministère des travaux publics qui a avoué sa

méconnaissance de l'exécution de ce projet. Cependant, il a reconnu que seule la place d'Armes située en face de la cathédrale et la place Capois La Mort ont pu être réhabilitées.



Les travaux de réhabilitation de la place d'Armes de Port de Paix ont été confiés à une compagnie haïtienne dénommée SOHACO sur la base d'un contrat signé de gré à gré avec le maître d'ouvrage. Les travaux ont pris fin au début du mois de décembre 2013. La place d'Armes rénovée offre un espace de loisir accueillant aux riverains.



Place Publique de Port de Paix

Les autorités doivent s'assurer de l'utilisation efficiente des deniers publics en cherchant à obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Elles n'y arriveront que si elles procèdent par appels d'offres pour les travaux publics. La réhabilitation d'une place en temps normal ne saurait être placée sous le coup d'une urgence qui ne peut pas attendre et coûter 5 millions de dollars, en tout cas pas celle qui a été visitée par la Cour. Force est de constater que cela est devenu une manière de faire du gouvernement qui consiste à entreprendre de nombreux travaux pour lesquels les contrats ont été signés de gré à gré sous l'égide de la loi d'urgence, sans solliciter du Parlement sa ratification.

Les critères retenus pour apprécier ce projet sont: a) l'amélioration des conditions de vie; b) la création d'emplois et la circulation des biens et des personnes.

- a) Malgré le constat des travaux d'amélioration de la place publique de Port de Paix, ce projet est frappé d'une opacité qui crée un malaise autour de son exécution.
- b) Les effets sur la création d'emplois n'ont pas pu être appréciés en raison de la façon dont les travaux ont été menés. La population constatait leur déroulement, sans comprendre ce qui se faisait, selon leur témoignage.
- c) Quant aux travaux de la route Jean Rabel Môle Saint Nicolas, la Cour lors de sa visite n'a pas pu retrouver aucune trace de travaux de construction.

La Cour estime que ce projet a été totalement inefficace. Les cinq millions de dollars avancés sur les 12 millions représentant le coût estimé pour financer la rénovation urbaine de Port de Paix et le financement de la route Jean Rabel-Môle Saint Nicolas n'ont pas été justifiés ni globalement ni partiellement. La Cour estime que ce projet en plus d'être inefficace devra faire l'objet d'une investigation pour clarifier la façon dont les ressources publiques ont été dépensées.

2.7. DEPARTEMENT DE L'ARTIBONITE

2.7.1. Rénovation urbaine des Gonaïves

La ville des Gonaïves communément appelée Cité de l'indépendance a bénéficié d'un projet de rénovation à multiple facettes dans le cadre du pilier de la refondation territoriale prévue dans le plan stratégique du développement d'Haïti. Ce projet était aussi supporté par la décision de faire de la ville le lieu d'accueil du Carnaval annuel 2013-2014 qui se déroulait traditionnellement à Port-au-Prince mais depuis trois ans est organisé par rotation dans les principales villes chefs lieux du pays ayant la capacité d'accueil appropriée.

En effet, le projet de rénovation urbaine de la ville des Gonaïves consistait à concevoir et à réaliser dans une première phase des travaux de drainage et d'asphaltage de 14 kilomètres de routes secondaires à l'intérieur de la ville.

Les rues qui ont été réhabilitées sont la Rue du Quai, Anténor Firmin, Robert Geffrard, Egalité, Jean Jacques Dessalines, Liberté, Clervaux, Christophe, Lamartinière, Poudrière, Jubilé, Pétion, Paul Prompt, Fabre Geffrard, Louverture, Saint Charles, Lozamaré. Ce projet de réhabilitation se justifiait par l'état déplorable des voies de circulation interne de la ville qui s'étaient détériorées avec l'arrivée des milliers de victimes du séisme fuyant la zone métropolitaine de Port-au-Prince. De plus, les milliers de visiteurs anticipés à l'occasion du Carnaval de 2013-2014 exigeaient que des travaux de rénovation soient entrepris en vue de créer le cadre approprié pour cette grande fête populaire.



L'exécution des travaux de réhabilitation des rues a été confiée à la firme dominicaine Estrella, par un contrat de gré à gré, pour une période de 24 mois. Ce projet a été financé à partir des fonds de Petro Caribe pour un montant de 11 millions dollars américains. L'ordonnancement d'un montant de 5 millions de dollars américains a été fait dans la résolution prise en conseil des Ministres le 20 septembre 2012. Le 21 décembre de la même année 6 millions de dollars américains ont été ordonnés par voie de résolution prise en Conseil des Ministres et décaissés dans le cadre du projet de rénovation de la ville des Gonaïves.

Un autre volet du projet de rénovation consistait en la réparation des façades de 1.000 maisons, à l'instar du projet de jalousie dans la commune de Pétion-Ville, toujours dans le cadre des préparatifs du carnaval. Ces travaux de réparation de deux lots de 500 maisons consistaient à effectuer des réparations et à peindre les façades de ces maisons. L'exécution de ces travaux était confiée à la Firma de construction dénommée **JaJe construction**.

Lors de sa visite de terrain aux Gonaïves le 5 décembre 2014, la Cour a constaté que seulement 510 maisons sur les 1.000 prévues avaient déjà fait l'objet de réparation. En outre, le dernier volet du projet de rénovation porte sur la réhabilitation de la place d'Armes des Gonaïves dont l'exécution est confiée à une firme de construction dénommée SOHACO.



Place d'armes de Gonaïves

Les critères retenus en vue de l'appréciation de ces travaux de réhabilitation portent sur: a) la création d'emplois; b) l'amélioration des conditions de vie; c) la circulation des biens et des personnes.

- a) Ces travaux qui ont mobilisé des montants relativement importants sur une période courte auraient dû avoir la vertu de créer un certain nombre d'emplois dans la zone urbaine de la ville. Les travaux commencés et non achevés n'ont pas permis d'arriver à une telle conclusion. En fait, les visites des lieux et les entrevues réalisées soulèvent des questions sur la gestion de ce projet.
- b) Dans son essence, ce projet d'assainissement était appelé à contribuer à améliorer la qualité de la vie de bon nombre de citoyens résidant aux Gonaïves. Les habitants de cette ville constatent en réalité une certaine différence au niveau de la façade externe de la ville et ont exprimé leur appréciation en ce sens car pour eux la différence est remarquable par rapport au passé.

- c) Un autre aspect du projet touche la circulation des personnes dont les véhicules se déplacent avec plus d'aisance dans un environnement plus assaini, avec moins de poussière suite à l'asphaltage des rues intérieures de la ville.

S'il est évident que les dépenses effectuées ont eu des impacts positifs sur l'ensemble de la ville, la Cour estime que les résultats auraient été meilleurs si les dépenses programmées étaient effectuées dans leur intégralité. La Cour estime que les résultats demeurent insuffisants malgré quelques effets réels sur la qualité de vie de la population. Mais l'opacité qui entoure l'exécution du projet et l'inadéquation apparente entre les montants dépensés et les résultats obtenus soulèvent des questions qui méritent des réponses concernant la gestion de ce projet.

2.8. DEPARTEMENT DU NORD

2.8.1. La route Limbé-Borgne

La route de la commune de Limbé menant vers le Borgne est une intercommunale, mais atteindre le Borgne exige de traverser la commune de Port Margot, à mi-chemin. Cette route a pourtant la vertu de relier le Nord et le Nord-Ouest à partir du Borgne, une fois que le tracé qui existe entre Anse à Foleur au Nord-Ouest et le Borgne au Nord aura été converti en route normale, comme celle qui a été construite entre le Borgne et Port Magot.

Pour réaliser cette œuvre cependant, on a dû procéder en deux temps, c'est-à-dire diviser le travail en deux tronçons importants: a) un premier tronçon relie la commune du Limbé à Port Margot; b) un deuxième tronçon relie la commune de Port Margot au Borgne. Ces deux dernières communes sont un grenier en matière de production caféière pour le département du Nord et la valorisation du produit nécessite un échange entre les deux communes dont une, Port Margot, est un passage obligé. Mais en plus de sa production, Port Margot jouit d'une ressource naturelle incontestablement classée parmi les plus attractives du monde, sans doute la plus belle du pays: la plage de Chouchou Bay.

Les interventions sur la route Limbé-Borgne ont fait l'objet d'un financement en deux temps. Dans un premier temps l'Etat a construit le tronçon Borgne-Port Margot en 2011-2012. Dans un second temps il entend financer le tronçon Limbé-Port Margot, dont l'étude topographique a fait l'objet d'un financement en 2013 2014.

Les visites de terrain laisse cependant la Cour perplexe quant à la décision de commencer par le tronçon Port Margot-Borgne qui n'a pas permis la valorisation optimum des ressources des deux communes. Les transporteurs sortant du Borgne doivent affronter la pénibilité du déplacement une fois arrivés à Port Margot pour se rendre à Limbé, tandis que les touristes qui auraient pu venir à Port Margot pour jouir de Chouchou Bay sont découragés par le trajet Limbé-Port Margot, tronçon en mauvais état.

2.8.2. La plage de Chou Chou Bay, Port Margot

Soulignons que Limbé est situé à une vingtaine de kilomètres du grand centre touristique du Cap Haïtien qui ne jouit que d'une seule plage aménagée. Une autre plage permettrait de générer des revenus pour les populations du département et en particulier pour celles de la commune de Port Margot dont une des principales ressources est restée quasi inexploitée malgré les efforts des autorités locales d'y faire de sérieux aménagements.

La logique est simple, s'il faut commencer par un tronçon pourquoi ne pas s'attaquer à celui qui aurait pu donner le meilleur rendement.

Lors de la visite de la Cour, les habitants vivant sur le tronçon disent avoir remarqué des mouvements de mesure dans la zone au cours des mois de mars et juillet 2014, sans doute dans le cadre du financement préparatoire au lancement de la construction du tronçon par lequel on aurait dû commencer ce projet en tout premier lieu.

Ce projet a été retenu dans l'échantillon pour sa position stratégique pour le Nord et Nord-Ouest. Mais le financement concernait seulement le relevé topographique en vue de construire l'autre tronçon Port Margot-Limbé. Un financement en quelque sorte négligeable de seulement 40 millions de gourdes.

Son analyse a fourni en revanche une importante leçon d'efficacité: les dépenses publiques ne tiennent pas compte de la portée stratégique des interventions, encore moins des détails importants qui auraient pu permettre aux populations bénéficiaires de profiter au maximum d'une dépense effectuée dans leur zone. Alors que le premier tronçon de la route est bien faite et nécessaire, elle n'a pourtant pas atteint son objectif fondamental qui est de faciliter le transport des marchandises de ce coin grenier vers la route nationale numéro un, à Limbé. La route a donc été construite à l'envers et Port Margot n'a pas pu valoriser la plus belle plage du département du Nord.

Des six critères qui ont été retenus par la Cour, trois d'entre eux sont capables de déterminer l'efficacité de cette dépense: a) l'amélioration des conditions de vie de la population bénéficiaire; b) la valorisation des ressources locales; c) la participation du projet dans l'augmentation des exportations et l'amélioration de la balance commerciale et des paiements.

- a) Bien que partiellement construite, l'amélioration des conditions de vie de la population est un résultat partiel obtenu du fait de la réduction de la pénibilité du déplacement au premier tronçon.
- b) La route a raté l'opportunité de valoriser la production nationale et les ressources locales et n'a pas respecté ce critère.

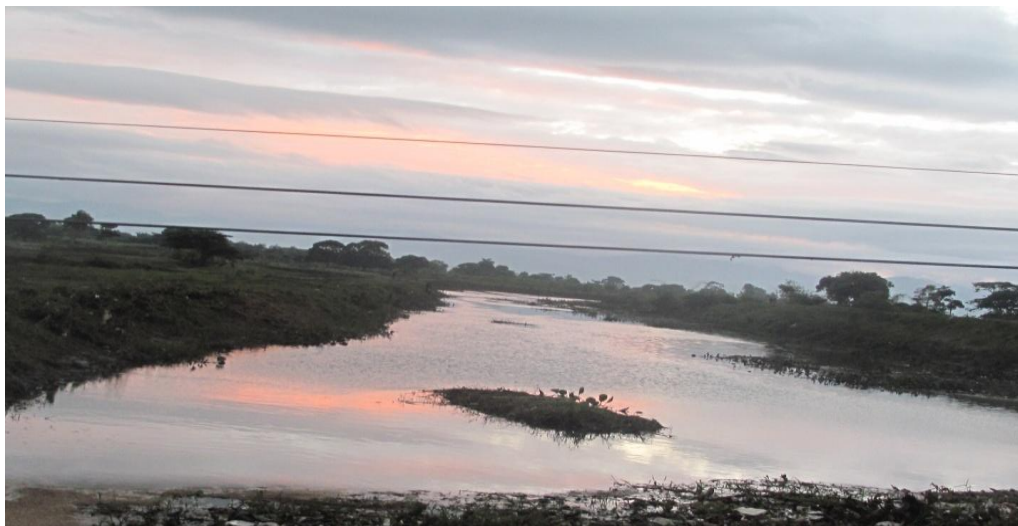
- c) Zone caféière, la route a raté l'opportunité d'augmenter la balance commerciale en facilitant le transport du café et incité les producteurs à se lancer davantage dans la production de cette denrée, pourtant en déclin dans le pays au cours des dernières décennies. Il en est de même pour la valorisation de la plage de Chou Chou Bay qui ne s'est pas transformée en une zone d'attraction touristique hautement fréquentée en raison de la décision des dirigeants de procéder à l'envers.

C'est donc jusque là une dépense pratiquement improductive pour n'avoir respecté qu'un seul critère sur trois possibles.

2.8.3. Le Pont Blue Hills

Blue Hill est un quartier populaire d'environ 10.000 habitants. Il est localisé au Sud-Est de la métropole du Nord, la ville du Cap Haïtien. Au cours de l'exercice 2013-2014, il a bénéficié de la construction d'un pont important le reliant au Haut du Cap, un autre quartier de la même aire géographique.

Jusque là, Blue Hill était considéré comme un îlot dans la métropole par sa localisation au milieu de deux rivières, la rivière du Haut du Cap et celle de Hernie. La première prend sa source dans la zone de Grison Garde au sud et est alimentée par les bassins versants de cette section communale, et le second dans les environs de mornes Lauriers et Vigie à l'est de la ville du Cap. Les deux ont cependant un problème en commun: des lits trop plats. Et elles se croisent au nord du quartier de Blue Hill, en formant un angle droit renversé dont le sommet, la droite horizontale, se dirige vers la ville du Cap en direction de la mer et la droite verticale formant l'angle est la rivière de Hernie. Lors des averses orageuses, les eaux de la rivière du Haut du Cap venant de Grison Garde et celles de la rivière de Hernie alimentée par les bassins versants des Mornes Lauriers et Vigie se déversent sur Blue Hill, en raison de leurs lits trop plats.



Rivière du Haut du Cap

Au moment de ces averses, le quartier de Blue Hill est inondé. Ce sont les canots qui s'érigent en système de transport de fortune, assurant la traversée de Blue Hill à Haut du Cap. Le pont de Blue Hill, nouvellement construit, reliant les quartiers du Haut du Cap au Sud et Blue Hill au Nord est la solution proposée par l'Etat.



Le Pont Blue Hill

Mais la solution offre seulement la possibilité de fuir plus facilement Blue Hill au moment des inondations et ne s'attaquent pas aux sources de l'inondation qui en amont continuent d'alimenter les rivières dont les lits en aval demeurent toujours trop plats pour absorber les eaux qui devraient se déverser dans la mer.

L'Etat haïtien a agi sur les effets sans toucher aux causes. Car, les rivières de Hernie et Haut du Cap ne sont pas drainées et les bassins de Grison Garde, de Mornes Lauriers et Vigies constituent les véritables problèmes à résoudre pour éliminer les sources d'inondation en amont.

Le pont, pour aussi utile qu'il puisse être lors des averses, demeure une solution partielle. L'Etat a offert à la population un moyen d'évacuer rapidement le quartier lors des inondations, et les familles ne sont toujours pas en mesure de vivre paisiblement dans leurs maisons.

Cette intervention de l'Etat illustre éloquemment l'ignorance de la nature du problème que les dirigeants ont essayé de résoudre et ceci ne leur a pas permis d'évaluer correctement la solution qu'il proposait au problème existant. En fait aucune étude préalable exposant le projet

d'intervention et spécifiant la problématique de Blue Hill par un diagnostic approfondi portant sur le quartier et les causes de l'inondation n'a été réalisée. De plus, on n'a retrouvé aucun document de projet diagnostiquant la situation et proposant une solution adéquate au problème constaté.

Si les habitants ne questionnent pas l'existence du pont, ils comprennent qu'il est impératif d'aborder deux autres aspects du problème: a) celui du drainage de la rivière en approfondissant son lit et l'érection de berges visant à protéger le quartier contre les déversements des rivières vers les rues de Blue Hill; b) le drainage des eaux qui seraient canalisées du Nord-Ouest du quartier vers la Rivière du Haut du Cap qui, elle, se dirigerait vers la mer au lieu de faire de Blue Hill le lieu de déversement de son trop plein.

L'efficacité de ce projet porte sur trois des sept critères retenus: a) les effets sociaux directs; b) l'amélioration des conditions de vie de la population; c) l'amélioration de l'environnement.

- a) La construction du pont s'est attaquée aux effets du problème et la cause n'a pas été touchée: et les habitants de Blue Hill continuent d'affronter les mêmes problèmes lors des averses.
- b) Les conditions de vie de la population de Blue Hill n'ont pas été améliorées par le fait de remplacer les canots par le pont. L'important aurait été que les gens puissent rester chez eux lors des averses.
- c) L'environnement ne s'est pas amélioré et les problèmes existant en amont continuent d'avoir leurs effets négatifs en aval. Le drainage des lits des rivières qui aujourd'hui est une des sources du mal de Blue Hill n'est toujours pas envisagé.

En conclusion, cette dépense a été une occasion ratée d'avoir un impact majeur sur une population en détresse. Elle s'est révélée nettement inefficace pour n'avoir respecté aucun des critères retenus par la Cour. Ce genre d'intervention qui engage les fonds publics avec de telles négligences et ignorances des problèmes à résoudre sont tout simplement regrettables.

2.8.4. Le pont Hyppolite

Le port du Cap Haïtien, le deuxième le plus important du pays, entretient un grand trafic de containers. Au cours des dernières années, avec le développement de la zone, il est devenu encore plus sollicité, à la faveur d'une mouvance industrielle qui semble prendre corps dans le Grand Nord. La construction du pont Hyppolite vise à participer à l'amélioration de la gestion du trafic dans la métropole du Nord. Ce pont doit permettre aux véhicules de traverser directement quelques vingtaines de mètres sur la rivière du Haut Cap afin d'atteindre la route nationale numéro 3, en évitant ainsi de faire le tour et d'affronter le trafic de la Rue A pour se rendre au même endroit. L'objectif du pont est donc de raccourcir le parcours et de garantir la fluidité du trafic.

Ce travail entamé depuis 2011 a évolué en dents de scie et dans le processus, a porté la compagnie d'exécution a arrêté plus d'une fois les travaux, en raison de la non disponibilité des fonds. Les travaux effectués jusque là portent essentiellement sur le remblayage de la partie de la mer qui doit recevoir l'entrée du pont devant traverser la Rivière du Haut du Cap et faire jonction avec la route nationale numéro 3.

Lors de sa visite en novembre 2014, la Cour a appris que les lieux ont été inondés lors des averses de la Toussaint, le 2 novembre 2014, le remblayage préparatoire n'ayant pas permis aux eaux de la rivière du Haut du Cap de se jeter dans la mer. La compagnie exécutante a dû déblayer pour permettre l'évacuation des eaux d'inondation, puis remblayer à nouveau.

Cet important ouvrage n'a pas eu une gestion administrative et financière adéquate qui aurait pu permettre d'éviter ce genre de dégâts matériels et de gaspillage de ressources.

Un travail en gestation depuis pratiquement quatre ans qui aurait dû s'achever en 14 mois, soit en juillet 2012 était encore à sa phase primaire en novembre 2014. Au lieu de donner des résultats, les travaux effectués causaient des dommages et mettaient en danger la vie de la population.

Ce projet de construction de route est soumis aux critères d'appréciation suivants: a) amélioration des conditions de vie; b) augmentation de la circulation des biens et des personnes; c) amélioration sur l'environnement.

- a) L'amélioration des conditions de vie qui devrait résulter de la construction du pont par la réduction de la pénibilité du déplacement ne s'est pas matérialisée.
- b) L'autre critère portant sur l'amélioration de la circulation des vies et des marchandises n'a pas été respecté. Quatre ans plus tard, les responsables sont encore en attente de l'achèvement des travaux. Malgré des dépenses de 7.4 millions de dollars, on est encore à la case de départ.
- c) L'impact sur l'environnement a été négatif. Faute par la compagnie de progresser avec le travail, la ville a été inondée suite aux averses du 2 novembre 2014. La compagnie exécutante avance l'argument selon lequel l'Etat Haïtien n'a pas su exproprier des personnes dont les maisons se trouvent sur le passage menant à la rivière que le pont doit traverser.

En final, quatre ans plus tard aucun des critères d'efficacité retenus pour cet ouvrage coûtant très cher à l'Etat haïtien, n'a été respecté. C'est donc un projet qui est fortement inefficace et est sur le point de devenir un gaspillage des ressources publiques.

2.8.5. Le marché public de Grande Rivière du Nord

Le marché public de la Grande Rivière du Nord est situé au centre de la ville, à moins d'une cinquantaine de mètres de la rivière dont la ville porte le nom. Les jours de marché sont l'occasion de déferlement de véritables marées humaines venant des sections communales et de communes avoisinantes. Ces déferlements ont été pendant longtemps l'occasion de problèmes de circulation de véhicules, de problèmes sanitaires et d'autres difficultés urbaines qui ont fait ressortir la nécessité de construire un autre marché qui soit plus grand, plus approprié et répondant aux exigences sanitaires d'une ville en expansion.

Des débats animés ont précédé la décision de la localisation du marché public au cœur de la ville et beaucoup de questions ont été agitées sur l'opportunité de placer l'équipement à Carrefour Ménard, à la croisée des chemins menant à Saint Raphaël, à Dondon, à Grande Rivière du Nord. Situé à un kilomètre de la ville, carrefour Ménard dispose suffisamment de terrain pour une construction répondant aux normes de ce type de marché public. Pourtant la décision finale a été de construire le marché là où il est actuellement localisé, en le convertissant en un marché à Etage, compensant ainsi l'exiguïté évidente du terrain qui avait porté les dirigeants locaux à vouloir bâtir un plus grand avec un nouvel équipement tout au départ.

Les travaux qui auraient dû être lancés depuis longtemps peinent à démarrer et à se poursuivre de manière soutenue. Il y a environ 6 mois depuis que la firme Dominicaine MMC Ringten a recommencé à travailler et espère livrer les travaux d'ici mars 2015, si les décaissements sont respectés. A date, 80% des dépenses sont déjà effectuées mais les travaux n'étaient pas encore exécutés à 50%.

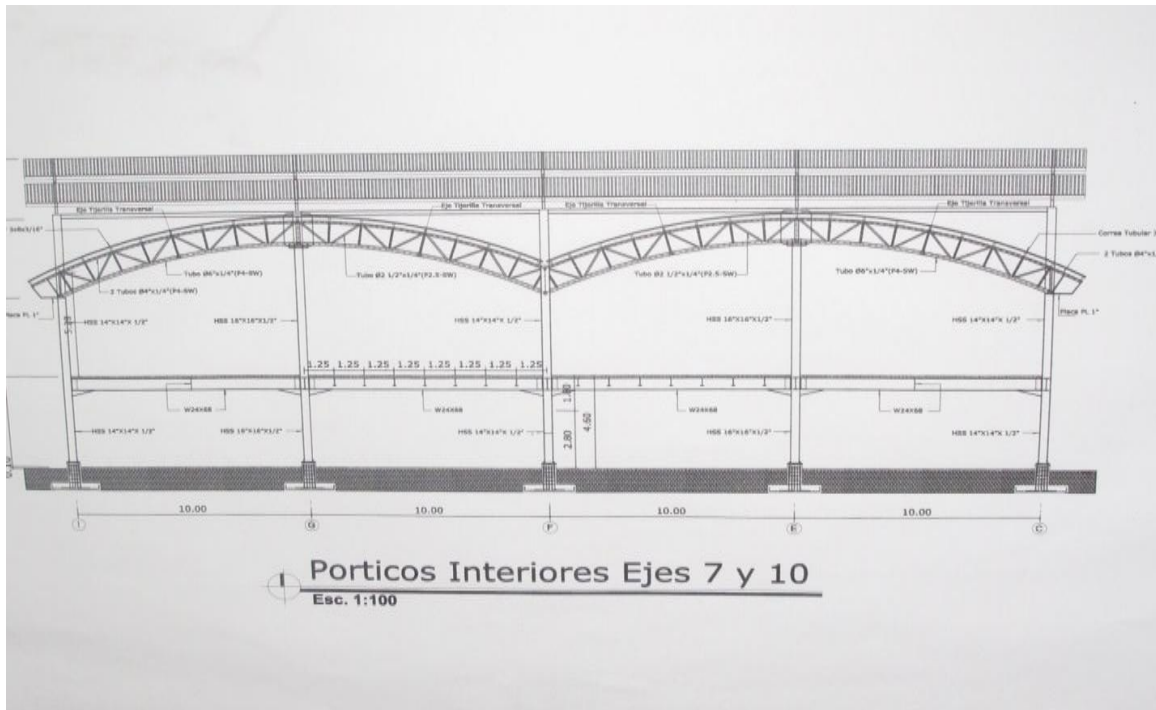


Le marché actuel de Grande Rivière du Nord dans un jour normal

Les constats faits sur les lieux de visites et les entrevues réalisées laissent comprendre que Grande Rivière du Nord a raté l'occasion de changer l'orientation de la Ville en déplaçant le marché vers un lieu qui aurait pu profiter aux riverains. Sa localisation à une nouvelle adresse, Carrefour Ménard, qui permettrait une plus grande affluence et une attraction des passagers allant vers les autres communes, Pignon, Saint Raphaël et Dondon, aurait pu être une source de revenus pour la ville.

De plus, le maintien du marché au cœur de la ville n'a pas résolu le problème de salubrité de celle-ci, encore moins celle de la circulation qui est tout simplement impossible les jours de marchés. Beaucoup de responsables évoquent la question des vendeurs venant des sections communales de Jolicour et de la commune de Bahon qui sont habitués à la localisation actuelle pour justifier la décision de ne pas déplacer le marché.

Aujourd'hui les marchands venant de Ranquitte, de Saint Raphaël et de Dondon rejoignent avec beaucoup de difficultés Grande Rivière du Nord alors qu'ils auraient pu être déposés à Carrefour Menard à la croisée des chemins pour livrer ou exposer leurs marchandises augmentant ainsi le volume de marchands et la fréquentation des acheteurs. Un argument, pour le moins faible, a été avancé par ceux là qui ont participé à la décision de maintenir le marché public à sa localisation actuelle, porte sur la tradition des vendeurs-clients qui marchent plusieurs kilomètres pour aller écouler leurs marchandises d'une part et, d'autre part, des avantages que ces vendeurs clients allaient tirer de l'actuelle localisation. L'intérêt de la ville n'a pas été desservi et respecté.



Plan du marché à étage de Grande Rivière du Nord

En toute vraisemblance, d'autres motifs ont été à la base de cette très mauvaise décision de la Mairie et des responsables qui ont autorisé la construction du nouveau marché dans le centre ville, faisant ainsi perdurer la situation qu'il fallait changer. La probabilité demeure très élevée que les marchands continueront de s'empiler dans les rues dans l'espoir d'être les premiers à trouver acheteurs, après avoir affronté les rues trop étroites. En fait, il n'a pas été possible de situer exactement les auteurs de cette décision lors des visites de terrain. Les uns disaient que la décision venait du Ministère de la Planification, selon les autres, il s'agissait plutôt d'une décision de la Mairie. L'absence d'un document de projet à empêcher d'éclaircir cette mésaventure.



Marché public de Grande Rivière du Nord en construction

Les critères retenus pour apprécier ce projet de construction de marché public sont: a) la valorisation de la production de la zone; b) l'augmentation des revenus de la population; c) l'amélioration de l'environnement de la ville.

- a) Par la construction de ce marché, la valorisation de la production de la zone aurait dû augmenter et le nombre de vendeurs travaillant dans de meilleures conditions devrait suivre. Le fait de laisser le marché au même endroit qu'auparavant, au lieu de le placer à Carrefour Ménard, a privé la zone de l'opportunité d'attirer plus d'agents vendeurs à un plus grand espace pour écouler plus de marchandises grâce aux mouvements fréquents des camions se dirigeant vers Saint Raphaël, Dondon et Pignon. Le critère de valorisation a donc été seulement partiellement respecté.

- b) En localisant le marché à Carrefour Ménard, la population ainsi que la Mairie auraient eu l'opportunité de capter des revenus venant des personnes qui ne vivent pas dans la commune de Grande Rivière du Nord. Ce qui aurait augmenté la vente des marchandes et marchands de la Ville ainsi que les frais divers payés à la commune sur des transactions, comme les taxes sur les têtes de bétails par exemple qui résulteraient de l'augmentation de la fréquentation du nouvel équipement. Ces revenus n'ont pas été réalisés.
- c) En maintenant le nouveau marché au même endroit qu'auparavant, la ville a raté l'opportunité d'améliorer considérablement son environnement et de s'assainir. Tel qu'il se profile, le même embouteillage sera certainement observé les jours de marché et les mêmes phénomènes qui avaient suscité le besoin du marché de toute évidence se reproduiront.

Ce projet n'a en réalité respecté que partiellement l'un des trois critères retenus pour apprécier son efficacité. Il est évidemment classé parmi les mauvaises dépenses qui n'auront pas servi à changer la vie de la population, une dépense inefficace.

2.8.6. Le marché de Pignon

Dans la lignée du programme de modernisation urbaine, Pignon a bénéficié de la construction d'un marché public. Jusque-là les échanges se faisaient dans un espace à ciel ouvert dans un coin de la commune qui jouit par ailleurs de l'un des meilleurs hôpitaux du pays. Commune du Nord, Pignon est situé à la frontière des Département du Nord et du Centre et peut être considéré comme étant relativement avancé sur le plan urbain en comparaison des autres communes qui l'entourent.

Cet espace commercial semble renforcer le processus d'organisation et de renforcement de la gestion de la Ville qui a beaucoup progressé depuis ces vingt dernières années. Les autorités et notables de la ville ont investi tout leur poids dans la matérialisation du projet de marché public qui s'était heurté à une contrainte majeure: la disponibilité d'un espace adéquat pour sa construction. Environ un carreau de terre a été ainsi mis à la disposition du projet par les notables sous forme de don et appuyés par l'apport personnel du Maire qui avait initié la donation par ailleurs. Depuis juillet 2014, le projet a connu une accélération et la remise des clés est programmée pour mars 2015.



Le Marché public de Pignon en construction

La visite des lieux effectuée par la Cour laisse augurer d'un site de commercialisation moderne qui devrait être mis à la disposition des agents économiques de la zone. Sa localisation à un kilomètre de la ville et les voies de circulations à l'intérieur de l'espace devraient faciliter la fréquentation de cet équipement urbain jugé très adéquat par son architecture et son organisation spatiale interne.

Les critères d'appréciation de l'efficacité sont: a) l'assainissement de l'environnement urbain; b) l'augmentation des revenus des habitants de la ville; c) l'augmentation de la production dans les environs de Pignon.

- a) Par sa localisation à environ un kilomètre en dehors de la ville, Pignon a su profiter d'assainir son environnement et améliorer son statut de Ville qui jouit déjà de l'un des meilleurs hôpitaux du pays.
- b) Jouissant d'un marché moderne dont les tracés montrent déjà le profil d'un centre d'achat organisé avec des points d'embarquement et de débarquement, l'équipement devrait attirer des vendeurs et intermédiaires venant des régions avoisinantes. Ce qui sera sans nul doute une opportunité d'augmenter les revenus de la mairie et de jouer aussi sur les prix des produits agricoles qui pourront être meilleurs pour les producteurs.
- c) En possession d'un nouvel équipement dans un espace moderne et organisé pour l'écoulement des produits, beaucoup de producteurs devraient en profiter pour augmenter la production des denrées susceptibles d'être valorisées.

Le marché public de Pignon a respecté les trois critères retenus par la Cour pour apprécier la justesse de la dépense consentie dans la construction de l'équipement urbain. La Cour estime que cette dépense a été somme toute bien faite.

2.9. DEPARTEMENT DU CENTRE

2.9.1. Rénovation urbaine de la ville de Hinche

«*Le Plateau Central n'est pas sous la menace du séisme*», selon des spécialistes étrangers et nationaux. Mais la ville de Hinche, son chef-lieu située au carrefour des trois rivières: Guayamouque, Hinquite et Samana, demeure toutefois hautement vulnérable car étant fortement exposée aux effets des inondations.

Cette ville a pendant longtemps été en terre battue, sauf pour quelques unes des rues, dont la Grande Rue ou la Rue Toussaint Louverture, qui avaient bénéficié d'un traitement en béton. La ville n'était pas non plus drainée, entraînant de fait des inondations au moment des averses qui occasionnaient des dégâts matériels et entravaient la circulation des personnes et des véhicules. Situé au Nord Ouest de la ville, le quartier de Bois-Verna était régulièrement inondé et coupé du reste de la ville de Hinche lors de grosses averses.

Le Nord, le Nord-Est et l'Est de la ville sont sur la trajectoire de la rivière Guayamounque qui tranche le chef lieu en deux.

C'est dans cette optique que cette ville a été placée parmi les priorités du gouvernement et a fait l'objet de l'une des toutes premières actions du PSDH. Les interventions ont été faites en deux phases: a) Une première phase consiste à asphalté 10 kms de rue à l'intérieur de la ville, par la résolution 6 prise en Conseil de Ministres; b) une deuxième phase a ajouté 5 kms additionnels par la résolution 7.

La ville est maintenant adoquinée, la deuxième phase de construction de 5 kms est entamée et s'effectue au niveau du quartier de Bois Verna.



Rue adoquinée dans le quartier de Bois Verna, ville de Hinche

Les impacts des interventions sont évidents et marquants depuis la fin des travaux. La ville est maintenant drainée et les canaux de drainage permettent aux eaux de pluie de se diriger vers la rivière Guayamoune. Mais ces nouvelles infrastructures ne sont pas encore mises à l'épreuve car de fortes averses et de longues saisons pluvieuses ne sont pas encore enregistrées à Hinche depuis les travaux d'adoquinage qui devraient tester leur viabilité.

Toutefois, il faut remarquer déjà certains impacts:

Le quartier de Bois Verna est maintenant relié à la ville, ce qui donne à celle-ci deux approches de pénétration, l'une au Sud et l'autre au Nord. On constate une nouvelle mouvance de construction dans ce quartier et quelques activités économiques qui prennent corps dans la zone, en raison de son accessibilité.

La Cour souligne toutefois que les travaux effectués avec la méthode d'adoquinage ne sont pas de nature durable et très bientôt il faut s'attendre à une détérioration de la chaussée fraîchement adoquinée alors que l'asphaltage ou le bétonnage aurait pu garantir une vie plus longue à cet investissement, comme c'est d'ailleurs le cas pour la rue Toussaint Louverture dont les travaux ont été effectués cela fait déjà plusieurs années.

On peut remarquer d'ailleurs que les adoquins posés il y a moins de deux ans commencent déjà à être soulevés sous l'effet de l'usure, du passage des poids lourds et des eaux de pluie.

Les critères retenus pour l'appréciation de l'efficacité des travaux de rénovation urbaine sont au nombre de trois: a) l'amélioration de la circulation des personnes et des marchandises; b) l'amélioration des conditions de vie; c) l'amélioration de l'environnement urbain.

- a) Bien que les travaux n'aient pas encore été éprouvés par des pluies torrentielles et que l'adoquinage aurait pu être remplacé par le bétonnage ou l'asphaltage, les travaux de rénovations urbaines laissent déjà transparaître une amélioration visuelle de la Ville qui facilite grandement le mouvement des véhicules, des personnes et aussi des marchandises. La circulation s'est donc améliorée considérablement.
- b) Cette amélioration de la circulation rend la vie des hinchois plus agréable et moins pénible. Les poussières qui affectaient les écoliers et écolières ont été réduites ainsi que les maladies qui en résultaient pour les plus faibles.
- c) L'environnement urbain est globalement meilleur qu'avant les travaux exécutés.

Ainsi, la Cour conclut que les dépenses exécutées peuvent être considérées comme justifiées même si elles auraient pu donner beaucoup plus si les considérations de long terme avaient été faites avant d'engager les travaux.

2.9.2. Rénovation urbaine de Mirebalais

Mirebalais qui est devenue de plus en plus un centre d'attraction pour les visiteurs venant de Port-au-Prince, notamment lors de la fête de Notre Dame de Mont Carmel, a besoin de se créer un cadre d'accueil approprié pour supporter son développement. A ce propos, deux projets ont été conçus par la Mairie:

- a) La construction du marché public de Mirebalais;
- b) La construction de la route menant à Artibo plage.

Le marché actuel est un espace incommode qui ne répond pas à la nouvelle dimension que la ville de Mirebalais est entrain de prendre. Les marchands sont empilés les uns sur les autres et la circulation des véhicules venant livrer leur cargaison est difficile, ce qui occasionne une situation compliquée pour la salubrité de la ville et la santé de la population. La Mairie ayant bénéficié d'un don de trois carreaux de terre pour la construction du marché public de Mirebalais, a pu convaincre les autorités du MPCE de financer l'équipement.

Ce marché qui participe de la modernisation de la ville de Mirebalais est donc déplacé du centre ville pour être relocalisé à moins d'un kilomètre de la ville. L'objectif est d'héberger 1.500 marchands dans un centre commercial moderne, à proximité de la route nationale numéro 3 reliant la ville de Mirebalais menant vers Hinche, Haut du Plateau Central, à la zone métropolitaine de Port-au-Prince, capitale et épicerie économique du pays. Une route interne faisant le tour du marché sera reliée à la nationale numéro 3.



On espère que ce marché contribuera effectivement à renforcer les liens commerciaux déjà appréciables avec la Croix des Bouquets et Port-au-Prince.

L'autre projet retenu comme faisant partie du plan de rénovation est la construction de la route menant du centre ville de Mirebalais au quartier nommé Artibo Plage, un nouveau quartier résidentiel. Située à moins d'un kilomètre de la ville, cette route semble répondre à un besoin de lier ce nouveau quartier dont le nom reflète sa proximité avec la rivière de l'Artibonite.

Mais le village Artibo Plage demeure très clairsemé et semble encore au stade de projet. La route semble répondre au besoin de valoriser les terres de la zone et est susceptible d'alimenter la spéculation terrienne avant de pouvoir être utile à une agglomération qui n'existe pas encore dans le quartier.

Les dépenses effectuées dans l'amélioration de l'environnement urbain de la ville de Mirebalais sont évaluées sur la base de trois critères: a) l'amélioration de l'environnement de la ville; b) augmentation des revenus de la zone; c) l'amélioration de la gouvernance institutionnelle.

- a) Bien que les travaux ne soient pas encore terminés, le déplacement du marché à ciel ouvert qui évolue actuellement au cœur de la ville devrait être un plus pour l'organisation de la ville de Mirebalais. La construction du nouveau marché public à environ un kilomètre du centre ville, une fois achevée deviendra sans doute un plus pour l'environnement global de Mirebalais.
- b) Ce nouvel équipement situé à proximité de la nationale no 3 devrait faciliter les transactions et augmenter le flux monétaire dans la zone grâce aux personnes venant d'ailleurs, Croix des Bouquets, Lascahobas, Boucan Carré. Ce qui ne peut que faire augmenter les revenus de la Mairie et des marchands. Grâce aux revenus collectés, la Mairie de Mirebalais devrait être plus en mesure d'améliorer sa gestion et de maintenir la ville plus propre et à même de mieux accueillir les visiteurs qui semblent affluer vers la ville ces dernières années.

Dans la mesure où les travaux reçoivent le financement selon la programmation établie et que l'équipement est érigé dans les délais, les dépenses consenties au cours de l'année 2013-2014 devraient être considérées comme justifiées. Une réserve par contre est émise par rapport aux dépenses effectuées dans la construction de la route Artibo Plage qui pourrait attendre un peu plus tard, compte tenu des contraintes de ressources de l'Etat et de la nature clairsemée de ce village dont la population encore faible n'exige pas son inscription sur la liste des priorités.