



**Cour supérieure des comptes
et du contentieux administratif
CSCCA**

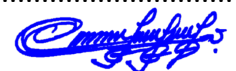


Rapport Final

**RAPPORT SUR
LA SITUATION FINANCIÈRE DE
L'ÉTAT ET L'EFFICACITÉ DES
DÉPENSES PUBLIQUES
POUR L'EXERCICE 2016-2017
(RSFEEDP IV)**

Table des Matières

Sommaire Exécutif	14
PREMIERE PARTIE : La situation financière de l'Etat.....	17
Chapitre I. Le cadre et le contexte du RSFEEDP IV	18
I. Le cadre du rapport	18
1.1 Le contexte du RSFEEDP IV	19
1.1.1 Trois gouvernements pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017	20
1.2 La lettre de cadrage et les priorités du budget 2016-2017	21
Chapitre II. Les opérations courantes – le solde budgétaire de base.....	24
2.1 Présentation du budget : Les ajustements entre la LDFI et la FDFR	24
2.2 Les prévisions et les réalisations de ressources de la LDFI et la LDFR	26
2.2.1 Les prévisions et les réalisations des recettes pour l'exercice 2016-2017	26
2.2.2 Les recettes fiscales collectées par la DGI et par l'AGD.....	28
2.2.2.1 Les rubriques et les montants de recettes de la DGI	28
2.2.2.2 Les recettes fiscales et douanières collectées par l'AGD.....	30
2.2.2.3 Le profil des autres recettes	31
2.3 Les dépenses courantes.....	33
2.3.1 Les crédits ouverts et consommés par titre sur le plan global	34
2.3.0 Remarques préalables sur les nomenclatures et les présentations budgétaires.....	35
2.3.1.1 certaines rubriques sont prioritaires en exécution.....	36
2.3.2 Les crédits ouverts et consommés par titre de dépenses et entité budgétaire.....	37
2.3.3 Analyse de certaines dépenses par nature.....	39
2.3.3.1 Les dépenses de personnel	39
2.3.3.2 Les dépenses d'acquisition de biens et de services	42
2.4 Conclusion sur les opérations courantes : les ressources domestiques et les dépenses courantes	42
Chapitre III. Les dépenses en capital et le financement	44
3.1 Les crédits pour les dépenses en capital	44
3.2 L'exécution des dépenses en capital	44
3.2.1 - Les dépenses d'immobilisation.....	44
3.2.2 - Les dépenses d'investissement (« Programmes et projets »).....	45



3.2.3 - L'amortissement en principal de la dette	45
3.3 Le financement	46
3.3.1 Les résultats courants, éléments de financement	47
3.4. Conclusion intermédiaire sur les dépenses en capital et leur financement au cours de l'exercice 2016-2017.....	48
Chapitre IV. La situation financière de l'Etat	51
4.1 Les évolutions pluriannuelles des recettes courantes	51
4.2 Les dépenses courantes (évolutions pluriannuelles)	54
4.2.1 Par entité budgétaire	54
4.3 Les dépenses en capital (évolutions pluriannuelles).....	55
4.3.1 Les dépenses d'immobilisation.....	56
4.3.2 - Les dépenses pour les « programmes et projets ».....	57
4.3.3 - L'amortissement de la dette.....	58
4.4 Le besoin de financement (évolutions pluriannuelles)	59
4.5 Les financements	60
4.5.1 Financements internes et financements externes	61
4.5.2 L'aide projet	62
4.5.3 Les évolutions	63
4.6. Conclusion sur la situation financière de l'Etat	64
4.6.1 De la conclusion générale sur la première partie du rapport	65
DEUXIEME PARTIE : Les mécanismes de financement de l'Etat.....	68
Chapitre I. Introduction aux mécanismes de financement de l'Etat	69
1.1 Du cadre de la gestion des finances publiques	70
Chapitre II. La fiscalité Haïtienne, source première de financement des dépenses publiques ...	73
2.1 L'organisation du système fiscal haïtien	73
2.2 La typologie des impôts.....	75
2.2.1. Impôts Directs.....	75
2.2.2. Impôts Indirects	77
2.3 Etat des lieux de la Politique Fiscale au cours des dernières années.....	80
2.3.1 De la performance de la DGI et de la Douane	81
2.3.1.1 De la collecte des recettes fiscales par la DGI.....	81



2.3.1.2 De la collecte des recettes par l'AGD.....	84
2.3.1.3 De la performance fiscale et des champs d'impôts.....	85
2.4 Evaluation du Système Fiscal Haïtien	85
2.4.1 Sur le plan de l'Administration Fiscale.....	85
2.4.2 Sur le plan économique	90
2.5 Conclusion	93
Chapitre III. Les besoins de financement.....	95
3.1 De l'approche de l'étude des mécanismes de financement de l'Etat.....	95
3.1.1 De la valeur de la monnaie : gourde constante vs gourde courante.....	96
3.2 La formation des résultats courants.....	99
3.2.1. Les recettes courantes.....	99
3.2.2 Les dépenses courantes et leurs déterminants.....	101
3.2.2.1 Poids des salaires dans les dépenses courantes.....	102
3.3 Les résultats courants et les dépenses d'investissement.....	104
3.3.1 Les résultats courants	104
3.3.2 Les dépenses d'investissement.....	105
3.3.3 Le besoin de financement.....	105
Chapitre IV. Les financements	108
4.1 L'évolution des financements.....	108
4.1.1 Les données (1981-2017).....	108
4.1.2 Les différentes phases	110
4.2 Le financement externe de l'Etat	111
4.2.1 L'aide publique au développement	111
4.2.2 Haïti, pays pauvre très endetté (PPTE)	112
4.2.3 Les conditions d'accès au PPTE et à l'IADM.....	113
4.2.3.1 Haïti et le PPTE.....	113
4.2.4 La dette externe et son service au cours des cinq dernières années.....	115
4.3. Le financement interne de l'Etat	118
4.3.1 La dette interne et son service au cours des cinq dernières années	118
4.3.2 La gestion de la dette interne	119
4.4 La soutenabilité de la dette	120

4.5 De l'évaluation des résultats des mécanismes de financement de l'Etat	122
Troisième partie : De l'efficacité des dépenses publiques	125
Chapitre 1. Efficacité de l'exécution des dépenses d'investissement public	126
1. L'enveloppe de financement des investissements publics	127
1.1 Une vue synoptique de l'exécution du PIP en 2016-2017	127
1.2 Présentation des projets d'investissements publics par institution	132
1.2.1 Du MPCE	132
1.2.2 Du MEF	134
1.2.3 MARNDR	136
1.2.4 Le MTPTC	138
1.2.5 Le MCI	141
1.2.6 Le MDE	142
1.2.7 Le MDT	143
1.3 Des investissements au niveau des départements	144
1.3.1 Les activités financées sur les plans national et départemental	146
1.4 Du financement des investissements et de leurs sources	148
1.4.1 Les financements prévus par les bailleurs de fonds	149
1.4.2 La réalité du financement externe et du PIP en 2016-2017	150
1.5 Conclusion relative à l'exécution du budget d'investissement	151
Chapitre II. De l'efficacité des projets d'investissement public	154
2.1 De la méthodologie de l'évaluation de l'efficacité des projets	154
2.2 De l'efficacité du projet	156
2.3 Rapport de visite des projets	156
2.2.1 Les projets de construction	157
2.2.2 Des routes de constructions du Grand Nord	157
2.2.3 Les projets de construction du Grand Sud	159
2.2.3.1 Conclusion sur les projets de construction	160
2.2.4 Les visites des travaux effectués dans le secteur agricole	161
2.2.4.1 Le programme de gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite	161
2.2.4.2 Les observations de la Cour	162
2.2.4.3 Projet de renforcement de la production rizicole dans la vallée de l'Artibonite	162

2.5 Les autre projets	163
2.5.1 Le marché de Fontamara	163
2.5.2 Le Carnaval 2017	164
2.5.3 La Caravane	165
2.6 Evaluation de l'efficacité des projets visités	168
2.6.1 Les projets de réhabilitation des tronçons de la route RN1	168
2.6.2 Les projets agricoles.....	169
2.6.3 L'efficacité des autres projets visités	169
2.6.4 La Caravane	170
Conclusions et recommandations du RSFEEDP IV	171
Les annexes.....	180
Annexe I. Première partie du rapport	181
Evolution pluriannuelle des recettes de la DGI et de la Douane	181
1 - Les recettes fiscales collectées par la DGI (évolutions pluriannuelles)	181
2 - Les recettes douanières (évolutions pluriannuelles).....	181
4 - Les autres recettes (évolutions pluriannuelles).....	182
Annex 2, Deuxième partie du rapport, Chapitre 2	184

Liste des tableaux

Tableau 1. Ajustements apportés par la loi de finances rectificative pour l'exercice 2016-2017	25
Tableau 2. Prévisions et réalisation des recettes	27
Tableau 3. Prévision et réalisation de TCA, IRS AR 2015-16, 2016-17.....	29
Tableau 4. Prévisions et réalisations des recettes collectées par l'AGD pour l'exercice 2016-2017	31
Tableau 5. Prévisions et réalisations des autres recettes courantes pour l'exercice 2016-2017	32
Tableau 6. Poids et performance des titres de crédits ouverts et consommés	35
Tableau 7 . Les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement / courantes par secteur budgétaire et par nature de dépenses (en millions de gourdes)	38
Tableau 8. Les taux de consommation des crédits pour les dépenses courantes et les dépenses d'immobilisation par entité budgétaire.....	38
Tableau 9. Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2015-2016 à 2016-2017	40
Tableau 10. Evolutions de la masse salariale annuelle moyenne par agent de 2015-2016 à 2016-2017	41
Tableau 11. Les crédits ouverts pour les dépenses de capital (en millions de gourdes)	44
Tableau 12. Les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement par entité budgétaire	45
Tableau 13. Les crédits ouverts et consommés pour le service de la dette, en MDG	46
Tableau 14. Evolution du résultat courant (en millions de gourdes)	47
Tableau 15. Financement prévu et réalisé au cours de l'exercice 2016-2017 (en millions de gourdes)	48
Tableau 16. Evolutions pluriannuelles des recettes courantes (en millions de gourdes)	52
Tableau 17. Evolutions pluriannuelles des produits collectés par la DGI (en millions de gourdes)	181
Tableau 18. Evolutions pluriannuelles des produits collectés par l'AGD (en millions de gourdes)	182
Tableau 19. Evolutions pluriannuelles des autres recettes courantes (en millions de gourdes)	183
Tableau 20. Dépenses de capital ouvert et consommé par secteur 2012-13, 206-2017.....	54
Tableau 21. Evolution des dépenses en capital (en millions de gourdes).....	55
Tableau 22. Dépenses d'acquisition de biens et service de fonctionnement	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 23. Crédits ouverts et consommés entre 2015-2016 et 2016 et 2017	57
Tableau 24 Amortissement de la dette (en millions de gourdes)	59

Tableau 25. Evolution du besoin de financement (en millions de gourdes)	59
Tableau 26. Les financements prévus et réalisés (en millions de gourdes)	60
Tableau 27. Les financement prévus et réalisés (en millions de gourdes)	61
Tableau 28. Les dépenses nettes en capital et leur financement (en millions de gourdes)	63
Tableau 29. Equilibre de la loi de finances rectificative exercice 2016-2017	71
Tableau 30. Les champs d'impôt et leur performance au cours des 6 dernières années....	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 31. Poids Relatif par Rapport aux Recettes Courantes	86
Tableau 32. Sources de Financement de l'Etat en milliard de gourdes	91
Tableau 33. Evolution des recettes en valeur et en volume de 2011 à 2017, en millions de gourdes courantes et constantes	96
Tableau 34. Les besoins (+) ou les capacités de financement de l'Etat de 1991 à 2017 en millions de gourdes courantes	97
Tableau 35. Evolutions des recettes courantes comparées à des agrégats macroéconomiques	100
Tableau 36. Evolutions des dépenses courantes et de traitements et salaires	103
Tableau 37. Les financements de l'Etat de 1981 à 2017 en millions de gourdes courantes.....	109
Tableau 38. La dette externe de l'Etat haïtien en millions de gourdes (2012-2017)	116
Tableau 39. La dette externe de l'Etat haïtien en millions de USD (2012-2017)	117
Tableau 40. Le service de la dette externe	117
Tableau 41. Evolution de la dette interne en gourdes courantes de 2013 à 2017	118
Tableau 42. La gestion de la dette interne	119
Tableau 43. Le financement de l'Etat haïtien gourdes courantes de 2013-2014 à 2016-2017 .	120
Tableau 44. Seuils indicatifs d'endettement (déterminés par le FMI et la BM).....	121
Tableau 45. Méthode d'évaluation de la dette des PPTE	121
Tableau 46. Programmation, prévisions, allocations et exécution des projets, en millions de gourdes	128
Tableau 47. Distribution des projets en programmation, provisionnement et en exécution ...	129
Tableau 48. Financement des projets par secteur au cours.....	130
Tableau 49. Poids relatif occupé par les institutions dans le financement programmé et exécuté	131
Tableau 50. Montants de crédits d'investissements par projet du MPCE, en Million de gourdes	133

Tableau 51. Projets, allocations et exécutions des crédits	135
Tableau 52. Projets, crédits et exécution du MARNDR	137
Tableau 53. Projets, crédits exécution MTPCT	140
Tableau 54. Projets, prévision et exécution des investissements du MCI	141
Tableau 55. Projets prévus et exécutés par le MDE	142
Tableau 56. Projets, prévision et exécution du MDT.....	143
Tableau 57. Allocation des ressources du PIP au niveau national.....	145
Tableau 58. Projets et activités financés sur les plans national et départemental.....	146
Tableau 59. Les prévisions de financement par bailleurs.....	149
Tableau 60. Tableau des sources de financement du PIP et de l'efficacité du financement externe	150
Tableau 61. Echantillon de projet choisi pour la viste de la Cour	155

Liste des acronymes

ACI	Autres Créanciers Internes
AGD	Administration Générale des Douanes
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BNC	Banque Nationale de Crédit
BRH	Banque de la République d'Haïti
DGI	Direction Générale des Impôts
DGTCP	Direction générale du trésor et de la Comptabilité publique
DDT	Droit de tirage
TBS	Taxe sur les biens et services
LDF	Loi de Finances
LDR	Loi de Finances Rectifiées
UEDH	Université d'Etat d'Haïti
TCA	Taxe sur le chiffre d'affaires
PTI	Plan d'investissement triennal
PIB	Produit intérieur Brut
ICETI	taxes et impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales
EDH	Electricité d'Haïti
TPA	Taxe sur Primes d'Assurance
DD	Droits de Douane
FV	Frais de Vérification
CAF	Cout Assurance Fret
TPI	Taxe de Première immatriculation
IRPP	Impôts sur le revenu des personnes physiques et morales
FIDA	Fonds international de développement
ISC	Institutions supérieures de compte internationales
IHSI	Institut Haïtien de statistique et d'informatique
UE	Union Européenne
UEP	Unité d'Etude et des projets
ARF	Autres recettes Fiscales

RPHC	Recettes des Provinces Hors Cap
ARNF	Autres Recettes Non Fiscales
ISP	Impôt sur la Propriété
ICETI	Impôt sur le Commerce Extérieur et les Transactions Internationale
DFAVNI	Droits et Frais d'Administration Non Industrielle
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
APD	Aide publique au développement
ATF	Accord a taux futur
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
VIH/SIDA	Syndrome immuno- déficience acquise
PSTE	Pays Pauvre très endetté
DFA	Département français d'Amérique
AID	Association internationale de développement
USJLD	Usine sucrière de Darbonne
PIP	Programme d'investissement Public
PAM	Programme alimentaire Mondiale
VAN	valeur Actualisée nette
TMS	Taxe sur la masse salariale
DA	Droits d'accises
CFPB	Contribution foncière des propriétés bâties
BM	Banque Mondiale
FMI	Fond monétaire Internationale
ISR	Impôt Sur le Revenu
MAE	Ministère des affaires étrangères
MARNDR	Ministère de l'agriculture et des ressources naturelles
MAST	Ministère des affaires sociales et du travail
MC	Ministère des cultes
MCFDF	Ministère à la condition Féminine 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

MDG	Milliard de gourdes
MENFP	Ministère de l'Education Nationale formation Professionnelle
MHAVE	Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger
MICT	Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales
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 des Populations
MT	Ministère du Tourisme
MTPTC	Ministère des travaux Publics transport et communication
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEP)
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PSUGO	Programme de scolarisation Universelle, gratuite et Obligatoire
PVDSA	Pétrole du Venezuela SA
RSFEEDP Publiques	Rapport sur la Situation Financière de l'Etat et l'efficacité des Dépenses Publiques
SOGEBEL	Société Générale Haïtienne de Banque d'Epargne et de Logement
SYSDEP	Système des dépenses publiques

Sommaire Exécutif

Fidèle à son rendez vous constitutionnel annuel, la Cour présente son quatrième rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques (RSFEEDP IV) en quatre ans. Le souci de pénétrer la situation financière de l'Etat porte la Cour à analyser les données avec la plus grande profondeur, de manière à apporter un éclairage nouveau tous les ans et permettre aux gestionnaires et ordonnateurs des fonds publics à tirer profit de ce document annuel. Cela explique que tous les ans, la Cour aborde le rapport sous un angle nouveau tout en faisant le gros plan sur une thématique qui préoccupe les gestionnaires publics qui ont la responsabilité de planifier et d'orienter la mobilisation et la gestion des ressources publiques dans le sens des intérêts publics.

La Cour a choisi cette année de se focaliser sur la question du financement qui est aujourd'hui la plus grande préoccupation des gestionnaires qui sont face à l'obligation de trouver des ressources financières pour supporter le fonctionnement de l'Etat et les investissements publics, dans un contexte de baisse de l'aide publique au développement au niveau international.

Ce **RSFEEDP IV** qui porte sur l'exercice 2016-2017 a la particularité d'examiner la gestion des finances publiques faite dans une période de transition où le budget de l'Etat a été élaboré et exécuté par deux gouvernements élus et un gouvernement de transition à cheval sur les deux.

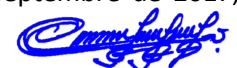
Ce rapport comporte les trois parties qui le composent ordinairement : la situation financière de l'Etat sur l'exercice passé, 2016-2017 ; la thématique retenue qui traite cette fois-ci des mécanismes de financement des activités de l'Etat ; l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques.

Si le format reste le même, l'approche du traitement des sujets retenus est toutefois différente à chaque occasion. La situation des dépenses publiques de cette année est examinée strictement à la lumière des objectifs qui ont été fixés dans la lettre de cadrage du gouvernement provisoire et examinée par voie de comparaison entre les crédits ouverts dans la loi de finances rectificative et consommés par les entités de l'Etat.

Dans la première partie, Les composantes des dépenses et les allocations de crédits ont été examinées par entité bénéficiaire et par rubrique de manière à bien cerner le niveau de consommation et les rubriques qui sont les plus sollicitées sur le plan du fonctionnement de l'Administration Publique. Les rubriques de dépenses du personnel, le service de la dette publique et les autres dépenses de l'Etat dans lesquelles se trouvent les autres interventions publiques sont les catégories de dépenses les plus exigeantes en matière de fonctionnement de l'Etat. Le premier est tiré à la hausse par les nouveaux recrutements et la masse salariale soumise aux pressions inflationnistes, le deuxième par l'augmentation des prêts et les amortissements qui au fil des dernières années ont significativement augmenté et les autres interventions publiques qui sont toujours sollicitées.

Les ressources publiques devant financer les dépenses prévues dans la loi budgétaire ont été analysées. Il en ressort que les recettes fiscales constituent l'essentiel de la base de financement des dépenses de l'Etat.

Au cours de l'exercice 2016-2017, les recettes courantes ont été de 74.9 milliards de gourdes, soit 3.5 milliards de gourdes de plus par rapport aux prévisions de 71.4 milliards dans la loi de finances rectificative. Cette augmentation est inscrite dans la tendance affichée au cours des 5 dernières années, même si les 4.9% d'augmentation reste de loin plus faible que les 20% réalisés en 2014-2015. Mais l'augmentation des recettes a permis tout de même une augmentation du solde budgétaire de base qui est passé de - 5.6 milliard en septembre 2014 à + 6.1 milliards de gourdes en septembre de 2017,



réduisant ainsi le besoin de financement, par suite des restrictions appliquées sur les investissements publics qui n'ont pas été exécutés comme prévus dans la loi de finances.

Le financement prévu dans la loi budgétaire était de 52.318 milliards de gourdes alors que le financement réalisé était de 17.43 milliards, en raison surtout de l'absence des ressources externes de 27.8 milliards prévus et non décaissés pour financer les investissements publics au cours de l'exercice.

La deuxième partie du rapport fait l'étude des mécanismes de financement de l'Etat qui est un examen du système fiscal haïtien et des autres sources de financement interne et externe sur lesquelles l'Etat se repose pour financer ses activités de fonctionnement et d'investissement.

L'examen du système révèle que la collecte des ressources fiscales se reposent principalement sur 7 champs d'impôt dont deux d'entre eux, la TCA et l'impôt sur le revenu, génèrent à eux-seuls une moyenne de 92% des recettes annuelles sur les six dernières années au niveau de la DGI et deux autres, les taxes sur le biens et services et les taxes sur le commerce extérieur et les transactions internationales comptant pour une moyenne de 97.5% sur la même période au niveau de la douane. A travers les Autres Revenus Fiscaux (ARF), la DGI recouvre entre 5% et 7% de ses recettes annuelles, dont celles de provinces.

L'examen du système fiscal haïtien montre que, malgré les efforts enregistrés au cours de ces dernières années, celui-ci reste sous exploité et en raison de la concentration des dirigeants sur les recettes faciles à collecter à la source comme la TCA et l'ISR, la première à la douane, l'autre au niveau du personnel de l'administration publique. La base taxable n'est pas encore suffisamment élargie pour inclure un grand nombre de contribuables potentiels qui sont restés en dehors des champs de captation, ce qui se traduit par la plus faible pression fiscale dans la région de l'Amérique Latine.

Les autres ressources sont d'abord externes en provenance des organismes multilatéraux seulement sous forme de dons depuis l'acceptation d'Haïti à l'initiative PPTE qui lui a valu l'élimination de 1.2 milliards de dollars de dette. Haïti peut néanmoins contracter des prêts des agences bilatérales. Au 30 septembre 2017, ces prêts représentaient 2.13 milliards de dollars.

Il faut inclure également les ressources internes dans le champ auquel l'Etat accède pour financer ses besoins de financement. Le principal bailleur sur ce plan demeure la Banque de la République d'Haïti qui, au 30 septembre 2017, absorbait 93.5% de la dette interne représentant 57.436 milliards de gourdes. La restructuration ayant lieu en 2015 par laquelle les autres créanciers locaux ont été en grande partie repayés, principalement les banques qui avaient souscrit aux bons du Trésor, a débouché sur la conversion des dettes de court terme en dettes de long terme auprès de la BRH. Le Trésor public a depuis lors ralenti l'exploitation de ses bons comme un mécanisme de financement, limitant ainsi ses recours.

En fait, par rapport à la dette publique, des évolutions positives sont enregistrées. Mais, en dépit de ces évolutions positives, la dette totale aurait progressé de près de 80 milliards de gourdes en quatre ans, de la fin de l'exercice 2012-2013 à la fin de l'exercice 2016-2017, dont 70 milliards pour la dette externe et 10 pour la dette interne.

Mais dans le système monétaire actuel, la dette externe bilatérale ou multilatérale contractée en dollars présente un risque de change. Celui-ci s'est manifesté entre 2013-2017, période au cours de laquelle la dépréciation de la gourde vis-à-vis du dollar a, à elle seule, accru la dette externe de 26 milliards de gourdes en quatre ans, entre fin 2013 et fin 2017.

La troisième partie du rapport porte sur les investissements publics et leur financement de manière détaillée. Cette rubrique est incluse dans la loi de finances comme un volet important du budget national où il est tenu compte de tous les projets qui seront exécutés et où les montants qui doivent les financer y sont inclus. Mais dans la réalité, cet exercice demeure ce qu'il est car les fonds appelés à financer ces

projets sont des ressources multilatérales ou bilatérales sous forme de dons qui en général ne suivent pas le schéma budgétaire et sont décaissés par les bailleurs selon leur propre programmation. En fait, beaucoup de ces projets sont exécutés par des agences qui évoluent en Haïti et agréés par les bailleurs multilatéraux ou bilatéraux. Les projets que ces agences exécutent le sont en dehors de tout contrôle du Ministère de la Planification et échappent au contrôle du Trésor public.

Dans cette logique, la loi de finances 2016-2017 avait prévu 42.65 milliards de gourdes dont 27 milliards devaient provenir des agences multilatérales. Des bailleurs qui avaient programmé de financer des projets, seulement le FIDA avait décaissé 7.55 millions sur 14.55 millions de gourdes engagées. En fait, seulement 6.9 milliards de gourdes ont été au total dépensées sur les 42.65 prévues sur l'exercice, soit 16.11% de l'enveloppe en définitif. Des 6.9 milliards de gourdes dépensées dans le cadre des investissements publics, 59% étaient des tirages sur le FPC et 69% des anticipations du Trésor public dans la loi de finances rectificative.

Cette situation illustre la fragilité des ressources externes et montre la nécessité de revoir la stratégie de financement du fonctionnement de l'Etat et des infrastructures économiques et sociales du pays.

La Cour a évalué l'efficacité des projets financés et exécutés par les ressources publiques et a effectué à cet effet des visites sur un échantillon de projets exécutés.

L'étude des documents de projet, ajoutée aux constats faits par la Cour, lui a permis de constater en général que les projets de construction faisaient face à de sérieux problèmes d'exécution dont les plus importants étaient l'absence quasi systématique de paiement des frais d'expropriation par l'Etat et les études des routes qui étaient soit mal faites, soit non faites. Ces problèmes contribuaient à augmenter les coûts de construction des routes et des litiges qui en allongeaient la durée.

Parmi les autres projets dont l'exécution a été évaluée par la Cour, on retient la construction du marché de Fontamara. Cet équipement urbain, dont la construction a été lancée en 2012 et sur lequel environ 10 millions de dollars américains ou 650 millions de gourdes environ ont été avancés, sur le cout total de 16 millions contractés, n'est jamais achevé, livré et mis en service. En fait, l'équipement en construction est entrain de tomber en décrépitude où des pertes énormes sont enregistrées, faute par l'Etat de parvenir à une entente avec l'exécutant du contrat de construction pour en terminer avec les travaux.

Parmi les autres projets évalués, ceux portant sur le secteur agricole et qui étaient en exécution sont considérés comme efficaces, étant donné qu'ils ont de fait été exécutés malgré les difficultés inhérentes aux contraintes des milieux ruraux et au secteur agricole lui-même. On notera toutefois que l'un des projets qui avaient fait l'objet d'une appréciation négative lors d'une enquête antérieure sur les ressources non fiscalisées qui l'avait classé comme non efficace est toujours présent dans la liste des bénéficiaires de subvention du Trésor Public.



PREMIERE PARTIE : La situation financière de l'Etat

Chapitre I. Le cadre et le contexte du RSFEEDP IV

I. Le cadre du rapport

Inscrit dans la continuité du respect des obligations que prescrit l'article 204 de la constitution du pays, ce rapport en est le quatrième consécutif produit par la Cour depuis celui portant sur l'exercice 2013-2014. Guidé par le nouveau format qui consiste à examiner de manière approfondie la situation financière du pays, le rapport devient un rendez-vous, une plateforme permettant à la Cour de jeter un regard analytique sur la gestion des finances publiques dans l'optique d'appuyer les efforts des gestionnaires et ordonnateurs à optimiser l'utilisation des ressources publiques au bénéfice des citoyens. Il participe également du processus d'institutionnalisation de la Cour qui s'est donnée pour mission d'aligner ses travaux sur ceux produits par les institutions supérieures de compte internationales (ISC) selon les normes et conventions définies à cet effet.

Ce quatrième rapport continue donc avec la pratique initiée depuis l'exercice 2013-2014 consistant à traiter à chaque publication une thématique qui préoccupe les gestionnaires publics et qui appelle à des solutions susceptibles d'améliorer la gestion des ressources de l'Etat.

Le rapport 2013-2014 avait passé en revue la gestion des fonds affectés aux investissements publics et était parvenu à la conclusion que des problèmes sérieux existaient dans la manière dont ces fonds ont été affectés, dans le choix des projets qu'ils avaient financés et dans le respect des contrats qui avaient été signés entre l'Etat et ceux là qui exécutaient les travaux.

Le rapport 2014-2015 avait porté l'accent sur les goulets d'étranglement qui frappaient le processus de financement en remontant la chaîne des finances publiques à travers laquelle les différents projets doivent passer avant d'atterrir sur le champ de l'exécution.

Le rapport 2015-2016 avait été placé dans le contexte de l'exécution du Plan d'investissement triennal (le PTI) et avait passé en revue les résultats de ce plan tout en regardant de près la gestion des revenus non fiscalisés par les institutions autonomes.

Dans l'actuel RSFEEDP, le quatrième, la concentration est portée sur les mécanismes de financement de l'Etat, compte tenu des contraintes diverses auxquelles celui-ci doit faire face pour financer son fonctionnement et le développement du pays.

Le RSFEEDP IV poursuit les objectifs consistant à faire le point pour l'exercice examiné sur :

- a. La situation financière de l'Etat dans ses composantes ressources et dépenses
- b. Les dépenses publiques dans ses composantes fonctionnement et investissement
- c. L'efficacité des dépenses publiques tenant compte des résultats produits par les dépenses effectuées
- d. Les sources de financement et l'adéquation de celles-ci par rapport aux besoins de fonctionnement et d'investissement



- e. Les résultats financiers de cette gestion de manière globale

Dans son projet d'approfondissement des connaissances sur les fondamentaux des finances publiques, la Cour compte :

1. Examiner la structure de taxation en place et son adéquation par rapport aux objectifs de financement des besoins de fonctionnement et d'investissement
2. Présenter la performance du système en place au regard a) des objectifs poursuivis b) et des moyens mis en œuvre
3. Faire le bilan des mécanismes de financement interne en place dans le pays pour faire face à ses besoins de fonctionnement et d'investissement
4. Evaluer les incidences de la performance du système en place sur le comportement économique national, avec un regard particulier sur l'exercice 2016-2017
5. Faire le bilan du financement interne des projets d'investissement au cours des années antérieures
6. Evaluer l'efficacité de l'enveloppe des investissements au regard de ses impacts sur l'économie nationale

Au moment où ce rapport a été établi les données sur l'exécution du budget de l'Etat pour l'exercice 2016-2017 étaient encore incomplètes et, pour la plupart de celles communiquées par l'administration, de caractère provisoire. Mais dans l'essentiel, leur exploitation donne une idée fidèle de la situation financière des finances publiques étant donné que la très grande partie des informations a été déjà traitée et restait seulement à être finalisée au moment de la publication du rapport annuel.

Par ailleurs, les analyses concernant la situation financière portent essentiellement sur l'Administration centrale de l'Etat. Il y aurait bien sûr intérêt à les mener sur un périmètre plus large, incluant les établissements et entreprises publics, ce que la Cour a fait dans de précédents rapports et se propose de faire de nouveau à l'avenir. Toutefois, compte tenu de la place prédominante de l'Etat dans la sphère publique, l'analyse de sa situation financière appelle à un examen approfondi que la Cour a cherché à faire dans le présent rapport.

1.1 Le contexte du RSFEEDP IV

La gestion des finances publiques pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017 a été marquée par deux changements de gouvernement qui ont conduit à modifier les priorités dans les lois de finances, avec des incidences sur la situation financière de l'Etat.

Les élections présidentielles de fin 2015 auraient dû conduire à une transition régulière du pouvoir politique. Le premier tour de scrutin, organisé le 25 novembre, a été suivi de disputes entre acteurs politiques entraînant un report sine die du deuxième tour. S'en est suivie une « transition » non programmée, négociée par l'Assemblée Nationale (formée de la chambre des députés et du Sénat de la République) et des secteurs politiques du pays. Les responsables de la transition devaient organiser des élections présidentielles et législatives partielles dans un délai de trois mois, avant fin avril 2016 ; la transition a finalement duré un an avec des élections présidentielles organisées le 20 novembre 2016.

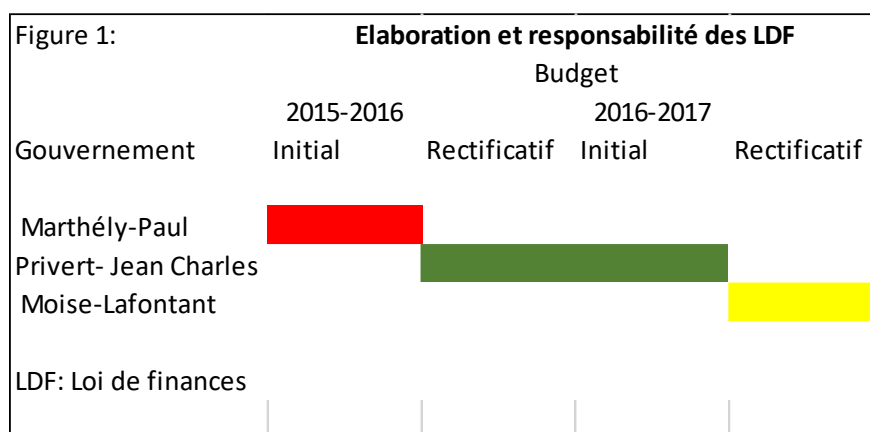


1.1.1 Trois gouvernements pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017

Le gouvernement de Paul-Marthély a présenté le projet de loi de finances pour l'exercice 2015-2016 ; le décret présidentiel établissant le budget général de la République pour l'exercice 2015-2016 a été signé le 28 septembre 2015¹. Ensuite, le gouvernement de transition de Jean Charles -Privert a préparé un projet de loi de finances rectificative pour le même exercice 2015-2016 ; ce projet n'a pas été voté par le Parlement, ni même promulgué par décret présidentiel. Ce même gouvernement a ensuite préparé le projet de loi de finances initiale pour l'exercice 2016-2017 ; ses dispositions ont fait l'objet d'un arrêté présidentiel portant adoption du budget général, signé le 28 septembre 2016². Enfin, le gouvernement Lafontant-Moïse a présenté un projet de loi de finances rectificative pour le même exercice 2016-2017 qui a été voté par le corps législatif³ et promulgué le 1^{er} juin 2017.

Les deux lois de finances rectificatives n'ont pas eu pour objet, comme usuellement, de corriger ce qui méritait de l'être au milieu de l'exercice, au vu d'écarts entre prévisions et réalisations, mais de traduire dans le budget de l'Etat les changements de priorités gouvernementales.

Le graphique ci-dessous montre que le gouvernement de transition a été à cheval sur deux exercices et a par conséquent géré deux moitiés d'exercice : une première moitié couvrant le deuxième semestre de l'exercice 2015-2016 dont le budget avait été préparé par le gouvernement sortant et une deuxième couvrant le premier semestre de l'exercice 2016-2017, pour l'exécution duquel le gouvernement issu des élections a ensuite pris le relai.



Ce contexte a eu deux conséquences. En premier lieu, le gouvernement de transition a tacitement souscrit à la poursuite du programme du gouvernement sortant (le programme

¹ Décret publié au Moniteur du 1^{er} octobre 2015.

² Arrêté publié au Moniteur du 3 octobre 2016.

³ Loi publiée au Moniteur du 26 juin 2017.

triennal d'investissement - PTI) et s'est focalisé sur l'organisation de nouvelles élections. En second lieu, des crédits supplémentaires ont été nécessaires pour financer ces nouvelles élections

Comme le montrent les priorités de la lettre de cadrage⁴ du gouvernement de transition relative au budget de l'exercice 2016-2017, une partie des ressources de l'Etat a été mobilisée pour financer la résolution de la crise de gouvernance au détriment de la production de services publics.

1.2 La lettre de cadrage et les priorités du budget 2016-2017

Conçue par le gouvernement de transition, trois mois après son installation⁵, la lettre de cadrage est centrée sur l'achèvement des élections incomplètes de novembre 2015 en vue de parvenir à l'organisation du deuxième tour de l'élection présidentielle⁶. La politique budgétaire qui en résulte est restrictive : est prévue une stabilité des dépenses publiques en phase avec une prévision des revenus en croissance modeste, compte tenu de l'importance donnée au financement des élections. De fait, le budget de l'exercice 2016-2017 ne pouvait être exécuté par le gouvernement de transition que pour un seul semestre, entre octobre 2016 et mars 2017.

Le gouvernement de transition se proposait sur l'ensemble de l'exercice 2016-2017 de :

1. geler la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat dans les limites des crédits budgétaires ;
2. restreindre les dépenses de subvention, d'acquisition de matériel roulant, de frais de voyage, de location de véhicules et de frais de réception ;
3. s'assurer que les crédits affectés aux programmes et projets sont imputés aux secteurs concernés.

Dans ce cadre restrictif, les activités à financer sur l'ensemble de l'exercice devaient :

- A. d'une part, promouvoir les investissements et faciliter la desserte des services de base à la population en :
 - a. Maintenant la stabilité macroéconomique ;
 - b. Assurant la poursuite du financement des élections ;
 - c. Créant un environnement favorable à la création de la richesse et d'emplois ;
 - d. Supportant l'agriculture, l'élevage et la pêche en maximisant leurs impacts sur l'économie ;

⁴ Lettre datée du 17 juin 2016

⁵ Après l'accord conclu 7 février 2016, sous les auspices du président Michel Martelly, sortant, Jocelerme Privert a pris ses fonctions le 14 février 2017

⁶ Au moment de l'accord du 7 février, le gouvernement de transition était prévu pour durer 120 jours et le deuxième tour de l'élection présidentielle devait être organisé fin avril 2016

- e. Recherchant une meilleure cohésion dans l'utilisation des ressources de l'administration centrale de l'Etat et des organisations autonomes de manière à maximiser leurs impacts ;
- f. Intensifiant les efforts dans le domaine de la sécurité publique ;
- g. Poursuivant la réforme des finances publiques ;
- h. Promouvant l'entrepreneuriat et les partenariats publics privés ;
- i. Augmentant la résilience du territoire ;
- j. Poursuivant et renforçant la politique d'accès à l'éducation ;
- k. Renforçant la couverture sanitaire ;
- l. Promouvant la protection de l'environnement et œuvrant au renforcement de la résilience du pays face aux catastrophes naturelles ;

B. Et, d'autre part, assurer :

- a. La promotion et l'accompagnement technique des PME ;
- b. La réduction de l'extrême pauvreté et l'insécurité alimentaire ;
- c. La poursuite des travaux dans le domaine du transport, de l'électrification, de l'eau potable et de la gestion des déchets solides ;
- d. Le renforcement des institutions et la modernisation de l'Etat et le gouvernement.

Les objectifs fixés dans la lettre de cadrage du gouvernement de transition sont la continuité de ceux fixés par le gouvernement sortant mais avec une priorité donnée à l'organisation des élections. La création des conditions pour promouvoir les investissements et faciliter la fourniture des services sociaux de base conduit à privilégier les secteurs économique (Ministère de l'agriculture des ressources naturelles et du développement rural – MARNDR ; Ministère des travaux publics transports et communications – MTPTC ; ministère de l'économie et des finances – MEF ; ministère du commerce et de l'industrie - MCI -) et social (ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle – MENFP -) qui sont au demeurant les principales instances qui mettent en œuvre l'action économique gouvernementale. En outre, la mission principale du gouvernement de transition étant d'organiser des élections se déroulant dans un climat sûr, il lui fallait privilégier le Ministère de la justice et de la sécurité publique (MJSP) dans l'allocation des moyens.

Sur le plan macroéconomique, le gouvernement de transition a retenu :

- un objectif de taux d'inflation de 10.5 %, soit 1 point de pourcentage de plus que celui de l'exercice antérieur (9.5 %), en raison des tendances constatées ;
- un taux de croissance du PIB en termes réels de 2,2% ;
- corrélativement, des recettes courantes de 76.64 milliards de gourdes, en retrait de 1% par rapport à celles prévues dans la loi de finances de l'exercice antérieur mais qui sera supérieur de 7% par rapport à la loi de finances rectificative 2016-2017 (71.416 milliards) du gouvernement issu des élections, soit un taux de prélèvement de 13.5% du PIB ;
- un déficit budgétaire de 2.3% du PIB expliqué en partie par la baisse du financement externe des investissements publics.



2.1 Présentation du budget : Les ajustements entre la LDFI et la FDFR

A la lumière des objectifs qui ont été fixés par le gouvernement de transition dans la loi de finance 2016-2017 (LDFI) et l'introduction de la loi de finances rectificative (LDFR) par le gouvernement élu visant à prendre en compte ses propres priorités et affirmer sa compréhension de l'évolution de la situation financière de l'Etat qu'il vient d'hériter, la Cour estime important de présenter un tableau contrasté des deux documents à l'instar des ajustements apportés et de leurs effets sur les différentes entités de l'Etat.

Rappelons que la loi de finances initiale de 2016-2017 avait prévu des ressources domestiques totalisant 76.64 milliards de gourdes pour une ouverture de crédits devant financer des dépenses de totalisant 62.85 milliards de gourdes. Montant qui est en dessous des crédits 2015-2016 totalisant 65.84 milliards de gourdes de dépenses courantes⁷. Différence qui illustre que le budget rectificatif pour l'exercice 2016-2017 du gouvernement issu des élections a été, dans une certaine mesure la poursuite de la stratégie indiquée dans la lettre de cadrage⁸ du gouvernement de transition, annonçant un budget restrictif. La LDFR a donc introduit un budget légèrement en baisse par rapport au budget initial ainsi que par rapport au budget de l'exercice 2015-2016.

Toutefois la restriction n'a porté que sur les dépenses d'investissement, à hauteur de 6 535 millions de gourdes. En revanche, les crédits pour les dépenses de fonctionnement ont été augmentés de 3 170 millions de gourdes, et portés à 75 930 millions, soit de plus de 4 %, par rapport au budget initial. Les crédits pour les dépenses courantes ont également augmenté, de 3 410 millions de gourdes, et ont été portés de 62 852 à 66 262 millions de gourdes.

Le tableau 1 détaille par entité budgétaire les ajustements apportés par le pouvoir élu aux crédits de fonctionnement de la loi de finances initiale du gouvernement de transition.

Si, comme annoncé dans la lettre de cadrage, le budget rectificatif est globalement restrictif, le choix de promouvoir les investissements et la production des services sociaux de base annoncé dans cette même lettre ne se reflète pas dans ce budget. S'agissant des investissements, les moyens ont été réduits (moins 6.5 milliards de gourdes).

⁷ Dépenses de fonctionnement (72 760) = dépenses courantes (62 852) + « immobilisations (1 041) + amortissement de la dette publique (8 866).

⁸ Cette lettre de cadrage a été produite par le gouvernement de transition et non du gouvernement sorti des élections

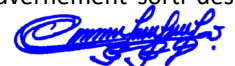


Tableau 1. Ajustements apportés par la loi de finances rectificative pour l'exercice 2016-2017

	2015-2016 LFI (1)	2016-2017 initial (2)	Evolution en % (2)/(1)	2016-2017 modifié (3)	Evolution en valeur absolue (3)-(2)	Evolution en % (3)/(2)
Budget global	122 680	121 945	-1 %	118 580	-3 365	-3%
Dépenses d'investissement	56 844	49 185	-8 %	42 650	-6 535	-13%
Dépenses de fonctionnement	65 836	72 760	4 %	75 930	+3 170	+4%
Pouvoir exécutif	59 664	66 260	7 %	68 739	+2 480	+4%
Secteur économique	8 486	9130	10%	9 188	+58	+1%
Secteur politique	17 254	18404	7%	19 410	+1 006	+5%
Secteur socio-culturel	17 058	18 028	7%	18 641	+613	+3%
Autres administration	16 865	20 697	5%	21 500	+803	+4%
- dont interventions publiques	7 923	9 105	-8%	11 148	2 043	+22%
- dont dette publique	8 942	11 592	17%	10 352	-1 240	-11%
<i>dont intérêts</i>	<i>2 293</i>	<i>2 726</i>	<i>23%</i>	<i>1 646</i>	<i>- 1 080</i>	<i>- 40 %</i>
<i>dont principal</i>	<i>6 649</i>	<i>8 866</i>	<i>33%</i>	<i>8 706</i>	<i>- 160</i>	<i>- 2%</i>
Pouvoir législatif	3 162	3 282	15%	3 897	+615	+19%
Pouvoir judiciaire	944	1 041	11%	1 048	+7	+1%
Institutions indépendantes	2 067	2178	5%	2 247	+69	+3%

Source : CSCCA à partir des lois de finances

S'agissant des crédits pour les dépenses courantes, leur augmentation (un peu plus de 2 milliards de gourdes) a été affectée pour près de moitié à la rubrique « interventions publiques ». Cette rubrique qui, dans la présentation du budget, ne relève d'aucun ministère particulier a ainsi vu sa dotation, particulièrement souple d'emploi, augmenter de plus de 20 %.

Le secteur politique et le secteur social ont bénéficié de crédits supplémentaires, respectivement de 1 006 et 612 millions de gourdes, soit des hausses respectives de + 5.5 % et + 3.7 % ; au sein du secteur politique, le ministère des affaires étrangères a bénéficié quant à lui seul de 916 millions de crédits supplémentaires, soit une augmentation relative très importante de + 33 %.

Dans le budget 2015-2016, le MJSP du secteur politique qui avait été priorisé dans le cadre des élections et de la sécurité publique est maintenu à la hausse en 2016-2017 par le pouvoir de transition, hausse renforcée par le pouvoir élu dans son budget rectificatif. En revanche, dans le secteur économique, la baisse contradictoire subie par le MARNDR de 2015-16 à 2016-2017 est réajustée de 7% à la hausse par le nouveau pouvoir dans son budget rectificatif, reflétant les nouvelles priorités du gouvernement.

En fait, à part les institutions politiques, Primature et Affaires étrangères, les affaires sociales et le MARNDR respectivement des secteur social et économiques qui ont bénéficié d'un ajustement à la hausse de leurs allocations de crédit dans le budget rectificatif 2016-2017, tous les autres secteurs et institutions ont connu des ajustements à la baisse apportés par le pouvoir élu, répondant aux baisses globales de crédits d'une année à l'autre effectuée dans la LDF 2016-2017 et sa loi rectificative .

Quasiment dans les mêmes proportions que la rubrique « interventions publiques », le pouvoir législatif a bénéficié d'une augmentation de ses crédits de près de 20 % : + 23.6 % pour le Sénat et + 12.6 % pour la chambre des députés.

Mais l'ajustement à la baisse a touché transversalement les autres secteurs, sauf pour les institutions indépendantes dont certaines sont touchées fortement, comme la CSCCA avec 46.4% de ses allocations, notamment une baisse drastique de ses crédits d'investissement, et d'autres sont restées intouchées comme l'UEDH qui a connu une hausse de 5.9% de son fonctionnement.

Cette première partie du rapport se propose de présenter la situation financière de l'Etat. Cet exercice consiste à examiner les deux côtés de l'équation budgétaire dont le premier examine les recettes alors que le second passe en revenue les dépenses sous forme de crédits alloués et crédits consommés. Il s'agira de présenter les deux côtés respectivement par rapport aux différentes ressources anticipées et aux crédits qui seront dépensés par les entités bénéficiaires.

Par cette présentation des crédits alloués et consommés par les différents secteurs, sera établi la situation financière de l'Etat à la lumière des résultats qui seront dégagés sous forme de solde budgétaire des opérations courantes qui constitue d'ailleurs l'une des ressources qui financent les dépenses de capital et amortissement de la dette.

2.2 Les prévisions et les réalisations de ressources de la LDFI et la LDFR

Les recettes courantes se composent des recettes fiscales comptabilisées par la direction générale des impôts (DGI), des recettes douanières et fiscales comptabilisées par l'administration générale des douanes (AGD) et d'autres recettes de diverses natures. Parmi les recettes comptabilisées par la DGI figurent des recettes internes collectées par l'AGD.

2.2.1 Les prévisions et les réalisations des recettes pour l'exercice 2016-2017

Le tableau suivant présente de façon synthétique les différentes composantes des recettes ordinaires.

Pour mieux saisir la dynamique des recettes et la provenance des ressources appelées à financer le budget, sont présentées dans le même tableau les données sur les deux exercices 2015-2016 et 2016-2017 tant sur les prévisions que sur les réalisations.



Le tableau 2 nous permet de voir que les prévisions ont été globalement les mêmes pour les deux exercices au niveau des lois de finances initiales avec une différence de moins 1%. Un ajustement à la baisse de 7% des prévisions des recettes dans la LDFR a été remarqué, sans doute en raison de la non réalisation des prévisions des recettes de 2015-2016.

Tableau 2. Prévisions et réalisation des recettes

	2015-2016 (1)			2016-2017 (2)		Prev2- Real2	Real2- Real1
	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFI	Prévu LFR	Réalisé		
RECETTES INTERNES	76,786.50	65,137.31	76,164.75	71,416	74,745.00	3811.36	9,607.69
Dont collecté par la DGI	61,519.80	49,236.87	59,506.81	53,450.70	53,091.00	-359.7	3,854.13
<i>Dont collecté par l'AGD</i>	15,266.70	15,900.44	16,657.94	17,482.94	16896	4,171.06	5,753.56
AGD	15,266.70	21127	13029	19325	21,654.00	(3 07)	- 18,821.00
Total collecté par l'AGD	30,533.41	36565	32017	35616	38550	(3 024)	1,985.00
<i>Dont comptabilisé par la DGI</i>	-15,266.70	-15438	-18988	-16291	-16244	-47	-806.00
Sous-total	67833	64877	64034	69533	67404		2,527.00
Autres ressources internes	1,217.01	2,367.57	483	483	226	-257	-2,141.57
Totaux des recettes courantes	78,003.51	67,504.89	76,647.75	71,416.64	74,971.00	3,554.36	7,466.11

La performance fiscale en 2016-2017 a été différente, cependant. Si les recettes totales réalisées n'ont pas pu atteindre le niveau des prévisions initiales, elles ont tout de même dépassé de +5.37% celles des prévisions de la LDFR, avec 3.8 milliards de gourdes collectées en plus des 71.416 anticipées.

En comparant le niveau de recettes collectées en 2016-2017 à celles de 2015-2016, on constate que l'exercice 2016-2017 a affiché une réalisation plus importante que l'exercice précédent

En examinant les prévisions des recettes et les recettes collectées par la DGI et par la Douane, il en ressort que, par rapport à la DGI, les prévisions de 2015-2016 étaient la plus optimiste par rapport à celles faites pour les deux autres lois de finances initiales et rectificatives qui ont suivi en 2016-2017. Mais évidemment, la réalisation s'est plutôt manifestée en 2016-2017 avec 3.8 milliards de gourdes ou 7.83% de plus collectées au cours de cet exercice par rapport à 2015-2016.

Il convient toutefois de souligner que des montants affichés comme ayant été collectés par la DGI, 31.81% représentant 16.9 milliards l'ont été effectivement par l'AGD qui collecte les taxes sur les biens et services pour le compte de l'agence sœur. En fait, le montant nominal collecté par l'AGD est de 38.6 milliards de gourdes sur l'exercice.

En tenant compte de toutes les recettes prévues et collectées, le total des recettes de l'exercice 2016-2017 s'élève à 74.9 milliards de gourdes, qui sont inférieures aux prévisions initiales mais supérieures à celles du budget rectificatif qui avait anticipé 71.4 milliards, permettant ainsi de dégager un peu plus de ressources que celles qui ont été ajustées à la baisse.

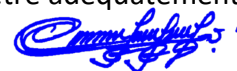
Globalement, les recettes courantes ont progressé de 7.4 milliards de gourdes par rapport à l'exercice antérieur, soit de 11% environ.

2.2.2 Les recettes fiscales collectées par la DGI et par l'AGD⁹

Pour mieux approfondir la compréhension relative aux sources de revenus de l'Etat, il est présenté dans les tableaux ci-après les principales taxes collectées par la DGI et par la Douane en rapprochant les prévisions et les réalisations, tout en comparant la performance des deux exercices.

2.2.2.1 *Les rubriques et les montants de recettes de la DGI*

De manière générale, les prévisions de recettes collectées par la DGI ne sont pas totalement prévisibles, en raison surtout d'un ensemble de recettes qui ne peuvent pas être adéquatement



⁹ Voir annexe 1 pour l'évolution pluri annuelle des recettes de la DGI et de la Douane

évaluées comme les autres recettes et les recettes de province, ce qui explique que cette dernière catégorie ne fait pas généralement l'objet de prévision.

Toutefois, ces recettes de province sont à la hausse au regard des montants collectés pour les exercices 2015-2016 et de 2016-2017 : 2,079 millions de gourdes pour l'un et 4,309 pour l'autre.

L'impôt sur le revenu est la première des recettes de l'Etat, c'est ce qui ressort de l'examen du tableau 3 car elle est la plus prévisible des recettes fiscales ; il procure 38.6 % du total de l'exercice 2016-2017, en hausse de 28.94% par rapport à l'exercice antérieur et de 3% par rapport aux prévisions de la LDFR. Par ailleurs, il convient de rappeler que la base principale de l'impôt sur le revenu est constituée de rémunérations du personnel de l'administration publique : un peu plus 61 % du total de l'impôt sur le revenu est payé par les plus de 83 000 agents de la fonction publique ; moins de 2 % l'est par les salariés du secteur privé.

La taxe sur le chiffre d'affaires est la deuxième plus importante source de revenus collectés par la DGI ; en 2016-2017, elle était de 19.85 milliards de gourdes, 2.2 milliards de plus par rapport à 2015-2016.

La taxe sur le chiffre d'affaires est collectée par la DGI certes mais une partie l'est à la source sur les tiers exécutant des contrats conclus avec l'Etat, nonobstant les questions de légalité de cette pratique. La taxe sur les biens et services, qui est son équivalent pour les biens importés, est collectée par l'AGD, à la source, sur ceux-ci. La taxe sur les biens et services représente environ le double de la taxe sur les chiffres d'affaires.

Les autres revenus sont la troisième catégorie de revenus collectés par la DGI, leur poids dans l'ensemble demeure marginal tant en prévision qu'en réalisation : 2.28% prévu en 2015-2016 contre 2.25% du total des recettes réalisée ; pour 2016-2017, la performance était encore plus faible 2.99% prévu par la loi de finances rectificative contre 0.50% réalisé.

Les recettes de provinces et les autres recettes ne sont pas prévisibles et ne sont pas évaluées ; impossibilité des prévisions qui découle certes des recettes de provinces mais aussi des autres recettes dont les montants sont en général marginal par rapport à l'ensemble. On remarque que dans le tableau 3 les montants prévus sont en dessous des montants réalisés dans tous les cas et ce dernier est augmenté des recettes de province qui ne sont pas indiqués dans la colonne des prévisions.

Plus de 90 % des recettes fiscales collectées par la DGI proviennent de la région de l'Ouest ; toutefois, cette proportion a légèrement diminué entre l'avant dernier et le dernier exercices puisque la part des provinces est passée de 6.4% à 8.5 % du total des recettes fiscales.

Tableau 3. Prévision et réalisation de TCA, IRS AR 2015-16, 2016-17

<u>2015-2016[1]</u>		2016-2017			Ecart entre prévisions et réalisations	Ecart de réalisations entre les deux exercices
(en millions de gourdes)		(en millions de gourdes)				
Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFI	Prévu LFR	Réalisé		

Impôt sur le revenu	16,096.18	15,888.63	18,987.60	19,987.60	20,487.00	499.40	4,598.37
Taxe sur le chiffre d'affaires	15,797.47	17,813.84	10,839.00	9,531.14	19,849.00	10,317.86	2,035.16
Autres revenus fiscaux	743.24	822.84	2,190.00	908.85	226.00	(682.85)	-596.84
Revenu des provinces[2]	-	2,079.60	-	-	4,309.00		2,229.40
Totaux	32,636.89	36,604.91	32,016.60	30,427.59	44,871.00	14,443.41	8,266.09

2.2.2.2 Les recettes fiscales et douanières collectées par l'AGD

Les recettes fiscales et douanières collectées par l'AGD sont de trois types : les taxes sur les biens et services, les taxes sur le commerce extérieur et les transactions internationales, les autres recettes fiscales qui est une combinaison de diverses taxes marginales.

La taxe sur le commerce extérieur et les transactions internationales (ICETI) est la principale recette collectée par l'AGD et est constituée de l'ensemble de différents droits, taxes et impôts assis sur les transactions conduites avec l'extérieur ; elle a représenté environ 57% du total des recettes collectées par cette administration en 2016-2017 et était en hausse par rapport à 2015-2016, dépassant de 13.63% les prévisions de la LDFR et de près de 100% de la LDFI. En fait, ces recettes étaient plus ou moins égales aux prévisions de 2015-2016.

La taxe sur les biens et services (TBS) est la deuxième taxe la plus importante collectée par l'AGD.

En 2016-2017, elle a représenté 42 % de ses recettes. En fait la TBS est une autre dénomination de la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) anticipé que collecte l'administration générale des douanes pour le compte de la direction générale des impôts. Si l'AGD est chargée de la collecte de cette taxe, c'est la DGI qui est chargée de sa comptabilisation, au même titre que celle des autres recettes sur les activités économiques internes. Cette taxe, qui devrait être en principe collectée pour le compte de la DGI, par l'importateur du bien, lorsqu'il le cède sur le marché domestique, est captée à la source par l'AGD avant même la cession du bien importé.

Les autres taxes et recettes de provinces, comme celles de la DGI, les prévisions de ces recettes collectées par l'AGD sont de qualité inégale et sont difficiles à prévoir; elles sont tantôt surévaluées tantôt sous évaluées comme cela est mis en évidence dans le tableau 4. En 2016-2017 150 millions de gourdes ont été prélevées alors que moins d'un million ont été prévues.

La même situation prévaut dans le cas des recettes douanières collectées au niveau des provinces. La colonne des prévisions est restée vide alors que celle des réalisations comporte des revenus collectés en province. Ces derniers sont toutefois à la hausse de 4.91% en 2016-2017 par rapport à 2015-2016

Tableau 4. Prévisions et réalisations des recettes collectées par l'AGD pour l'exercice 2016-2017
(en millions de gourdes)

	2015-2016 (en millions de gourdes)		2016-2017 (en millions de gourdes)			Ecart entre prévisions et réalisations	Ecart de réalisations entre les deux exercices
	Prévu FR	Réalisé	Prévu LFI	Prévu LFR	Réalisé		
Taxe sur les biens et services	16776	15 438	18 988	16 291	16 244	-47	+806
Impôts sur le commerce extérieur	21920	20699	10 839	19 234	21857	2 623	+1 158
Autres recettes fiscales	85	143	2 190	1	150	149	+7
Revenus des provinces		285			299	299	+14
Totaux	38 780	36 565	32 017	35 616	38 550	3 024	1 985

Source :CSCCA à partir des lois de finances et des projets de lois de règlement et du MEF

2.2.2.3 Le profil des autres recettes

Il semble opportun d'examiner brièvement le comportement des autres recettes qui se présentent dans le tableau 1, comptabilisant les sources de revenus du Trésor. Ces recettes se déclinent comme : les revenus du domaine et de l'entreprise, les droits et fais d'administrations non industriels, les amendes et sanctions, et les autres revenus fiscaux, tel qu'ils se présentent dans le tableau 4.

Le tableau suivant montre les fortes variations, d'une année à la suivante, du montant des « autres recettes », dont certaines de nature fiscale, néanmoins autour d'une tendance haussière.

La prévision des « autres recettes », dont la part dans les recettes courantes est marginale demeure, au même titre que les catégories de province, peu prévisibles. Les divers responsables de ces recettes ne semblent pas maîtriser les paramètres qui les déterminent, le cas extrême

étant, en 2015-2016, une prévision de plus de 8 milliard de gourdes en « revenus domaine et entreprise » qui ne s'est réalisée ni en 2015-2016, ni en 2016-2017.

Les revenus du domaine et l'entreprise fait l'objet d'un niveau de prévision toujours très éloigné des probabilités de réalisation. Les réalisations dépassent toujours de loin les prévisions, comme cela s'est produit en 2015-2016 et 2016-2017 où les réalisations ont de 235.8 millions contre 19.9 millions de gourdes prévues pour le premier exercice et 285.12 de gourdes réalisées contre 21.48 millions de gourdes prévues pour le second.

Tableau 5. Prévisions et réalisations des autres recettes courantes pour l'exercice 2016-2017
(en millions de gourdes)

Produit	2015-2016(10) (en millions de gourdes)		2016-2017 (en millions de gourdes)			Ecart entre prévisions et réalisations	Ecart de réalisations entre les deux exercices
	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFI	Prévu LFR	Réalisé		
Revenu domaine et entreprise	422,7	22,21	485,97	707,07	26,86	-680,21	4,65
Droits et frais d'administration et vente non industrielle	969,77	582,94	1 059,61	1 069,01	644,44	-424,57	61,5
Amendes et sanction	78,17	64,39	86,14	86,14	66,38	-19,76	1,99
Autres revenus non fiscaux	19,49	235,8	21,48	21,48	285,12	263,64	49,32
Totaux	1 490,13	905,34	1 653,20	1 883,70	1 022,80	-860,9	117,46

Source : CSCCA à partir des lois de finances, des projets de lois de règlement et du MEF

Les droits, frais d'administration, et vente non industrielle constitue la principale « autres recettes » et cette catégorie est nettement plus prévisible, au regard de l'écart entre les prévisions et les réalisations pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017, qui sont certes très grands, environ 40% entre les prévisions et les réalisations de 2015-2016 et le même niveau pour

¹⁰ Loi de finances initiale pour 2015-2016.

2016-2017, mais se rapprochent tout de même de la réalité. Notons que ce champs d'impôts occupe plus de 60% du total des autres recettes bon an mal an, sauf pour 2016-2017 où les prévisions ont été de 56.75% du total des autres recettes mais en réalisation elles ont été de 63%. Une exception est l'exercice 2014-2015 où sa part dans le total a été de 10%.

Le amendes et sanctions, malgré son faible poids de 5% en moyenne dans l'ensemble des autres recettes, forment un champ d'impôts plus ou moins régulier en prévision et en réalisation dans la catégorie des autres recettes. En 2016-2017, e champ a pu réaliser 77% des prévisions de 86.14 millions de gourdes, taux supérieur à celui de 2015-2016 ; mais les écarts entre les prévisions et les réalisations demeurent élevés dans les deux cas. Ce qui traduit tout un manque de maitrise de ce champ d'impôt par les planificateurs.

Les autres revenus non fiscaux sont encore une autre catégorie qui produit des revenus pas tout à fait prévisibles. Mais les réalisations sont presque toujours très substantiellement différentes par rapport aux prévisions et viennent en appoint au total des autres revenus qui tournent toujours au tour d'un milliard de gourdes par an.

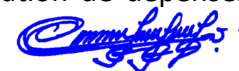
2.3 Les dépenses courantes

La loi de finances de manière générale s'articule autour de deux grandes catégories de dépenses : celles de fonctionnement et celles d'investissements. Les premières portent sur la gestion de la marche de l'Etat alors que les secondes financent ses activités de développement à travers les projets qui sont exécutés sur l'ensemble du territoire national. Ces derniers seront étudiés dans le chapitre relatif aux investissements publics traitant de leur gestion et de leur exécution.

Dans la loi de finances initiale de l'exercice 2016-2017, des crédits de 62.86 milliards de gourdes ont été ouverts à la consommation courante des différentes entités de l'Etat. La LDFI ambitionnait une gestion restrictive qui devait déboucher sur un solde courant de base de 13.8 milliards de gourdes. Dans la LDFR les ambitions ont été réajustées à la baisse : d'abord de manière globale en faisant passer le budget initial à 118.56 de 121.9 milliards de gourdes ; ensuite les allocations de crédits d'investissements publics ont baissé à 42.65 milliards ; enfin les crédits alloués aux dépenses courantes de fonctionnement de l'administration publique ont été ajustés à la hausse pour passer à 66.26 milliards, tout en réduisant les objectifs du solde budgétaire à 5.154 milliards.

Ce choix d'augmenter les dépenses de fonctionnement au détriment du solde budgétaire de base, comme on le verra dans le chapitre traitant des dépenses de capital et de leur financement, est délibérément fait par le gouvernement élu.

La présentation des crédits ouverts et des crédits consommés sera faite d'abord de manière globale, par secteur et par titre de crédits alloués dans la loi budgétaire. Elle s'étendra ensuite sur trois sections spécifiques traitant des dépenses de personnel, des biens et services et des transferts et subvention, qui sont les trois rubriques de grande consommation de dépenses courantes.



2.3.1 Les crédits ouverts et consommés par titre sur le plan global

Les tableaux ci-dessous présentent les crédits ouverts et les crédits consommés pour l'exercice 2016-2017, d'abord selon la nature des dépenses. Les dépenses de fonctionnement réalisées en 2016-2017, telles qu'elles sont présentées dans le tableau 6 sont globalement inférieures à celles autorisées par la loi de finances rectificative.

Le total des crédits ouverts dans la LDFR était de 75.9 milliards¹¹ qui devaient être alloués aux six grandes rubriques de fonctionnement ou titre de dépenses. A l'exécution, les crédits consommés étaient de 72.9 milliards¹², soit un écart de 3 milliards de gourdes environ.

Il y a lieu de faire quelques constatations sur les allocations de crédits.

Au niveau du Titre I, le traitement et salaire du personnel occupe 47.12% du total des allocations de l'exercice. La dette publique vient en deuxième position avec 13.63% du budget de fonctionnement ; vient ensuite le Titre III des dépenses « acquisition des biens et services », avec 12.9%. Les titres IV et VI traitant respectivement des transferts et subventions et des autres dépenses de fonctionnement occupent pratiquement le même poids dans l'ensemble avec 9.79% et 9.45% chacun.

A l'exécution, on relève des écarts entre les crédits consommés par rapport aux crédits alloués. La rubrique « traitements et salaires » ou titre I a consommé 101.1% de ses crédits, ce qui a occasionné une augmentation de 2.46% de sa part dans le total des ressources de fonctionnement budgétisées. La même observation est faite pour l'acquisition de biens et services, au titre II qui a aussi dépassé son allocation de 2.08 point de pourcentage.

La rubrique « Transferts et subventions » est celle qui a laissé le plus de points par rapport à son allocation : 7.23% de crédits consommés par rapport au 9.79% de crédits alloués. La dette publique et les autres dépenses, titre V et VI ont consommé respectivement un demi point et 3.66 points de pourcentage de plus par rapport à ce qui leur a été alloué.

De manière globale, l'ensemble des dépenses courantes, exprimé sous la forme de crédits ouverts et consommés par titre, a été exécuté à 96%. Il faut toutefois remarquer que les titres II et VI ont été surperformant en ayant eu des dépassements respectifs de 11.84% et de 33.27% de leurs allocations alors que le titre IV n'a pas absorbé tout le crédit qui lui a été ouvert. Il en est de même du titre V, la dette publique, qui a eu un écart d'absorption de 1% de moins par rapport à son allocation.



¹¹ Le montant des allocations des crédits par titre n'est pas celui présenté dans le tableau d'Equilibre (LDFR, pp 6 et 7)

¹² Données provisoires fournies par le SYSDEP du Ministère de l'économie des Finances

Tableau 6. Poids et performance des titres de crédits ouverts et consommés

	Personnel	Biens et services	Immobilisation	Transferts	Dette publique	Autres	Total
Titres	I	II	III	IV	V	VI	
Total des crédits ouverts par titre	35,778.25	9,563.24	961.81	7,435.06	10,351.95	7,171.95	75,930.08
Poids relatif	47.12%	12.59%	1.27%	9.79%	13.63%	9.45%	100.00%
Total des crédits consommés par titre	36156	10696	975	5275	10267	9558	72927
Poids relatif	49.58%	14.67%	1.34%	7.23%	14.08%	13.11%	100.00%
crédits consommés /crédits ouverts par titre	101.06%	111.84%	101.37%	70.95%	99.18%	133.27%	96.04%

Sources : LDFR, MEF 2017

2.3.0 Remarques préalables sur les nomenclatures et les présentations budgétaires

La présentation du budget dans les lois de finances appelle des clarifications :

- le tableau d'équilibre décompose les « dépenses totales » entre « dépenses ordinaires » et « dépenses de capital » ; il décompose ensuite ces dernières entre « immobilisations » « programmes et projets » et « amortissement de la dette »¹³;

- le tableau donnant le détail des crédits par entité administrative et par titre distingue les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement¹⁴.

Dans ce tableau détaillant les crédits, les dépenses d'amortissement de la dette ainsi que d'immobilisations sont incluses dans les « dépenses de fonctionnement ». Ainsi les « dépenses courantes » (du tableau d'équilibre) sont égales aux dépenses de fonctionnement diminuées des dépenses d'amortissement de la dette ainsi que d'immobilisations.

Les documents budgétaires décomposent les dépenses de fonctionnement par nature : dépenses de personnel (titre I) ; dépenses de biens et de services (titre II) ; dépenses d'immobilisations (titre III) ; dépenses de transfert (titre IV) ; service de la dette publique (titre V) ; autres dépenses publiques (titre VI).

Les dépenses courantes sont les dépenses des titres I, II, IV, VI ainsi que la partie des dépenses de titre VI correspondant aux dépenses d'intérêt ; l'autre partie des dépenses du titre VI, l'amortissement en principal, relève des dépenses de capital ; les dépenses du titre III sont également des dépenses de capital.

Dans le tableau détaillant les crédits, le total de ceux prévus pour l'investissement est quant à lui bien égal à l'agrégat « Programmes et projets » du tableau d'équilibre.

2.3.1.1 certaines rubriques sont prioritaires en exécution

Il importe de souligner que la nomenclature budgétaire prévoit des dépenses d'immobilisation tant en fonctionnement qu'en investissement. Ces derniers se rapportent surtout aux dépenses de type immobilier ou à certaines infrastructures soumises à des dépréciations alors que les premiers sont plutôt des immobilisations souples, tels par exemple les objets d'art et certains meubles sujets à l'usure du temps.

La nomenclature budgétaire présente la composition et le poids des dépenses de chaque poste qui varie avec la priorité du gouvernement exercée après exercice. Ce qui est en prévision n'est pas nécessairement matérialisé en exécution. En fait, on constate que certaines rubriques au fil des ans occupent toujours le poids le plus important en réalisation en vertu de la place prioritaire qu'elles occupent dans les dépenses publiques face aux contraintes des ressources qui sont toujours limitées. Deux de ces rubriques prioritaires sont les dépenses de personnel et celles de l'acquisition des biens et services nécessaires au fonctionnement des institutions composant l'Etat.



¹³ Cf. article 31 de la loi de finances pour 2016-2017.

¹⁴ Cf. article 32 de la loi de finances initiale pour 2016-2017

2.3.2 Les crédits ouverts et consommés par titre de dépenses et entité budgétaire

Le tableau 7 présente de manière détaillée les allocations de crédit de consommation par titre et par secteur d'activité dans deux compartiments. Au haut du tableau, le premier compartiment, le total des montants alloués est indiqué pour chaque titre suivi du pourcentage alloué à l'entité budgétaire dans le total. Au bas du tableau, le second compartiment, le total des crédits consommés par titre est indiqué et est suivi de la part de consommation par titre et par entité budgétaire.

Sur le plan des allocations de ressources, on fait le constat habituel selon lequel le pouvoir exécutif qui regroupe les 5 secteurs d'activités socio-économique et politique absorbent un peu plus de 90% du total des crédits alloués, laissant moins de 10% aux autres pouvoirs et institutions indépendantes.

On constate aussi des écarts entre les allocations et la consommation de crédits dans les différents secteurs. Ces écarts entre les dépenses et les crédits, selon les entités budgétaires, viendraient principalement de la rubrique « interventions publiques » avec 3.2 milliards de gourdes de dépenses en deçà des crédits prévus.

L'autre écart relativement important entre crédits ouverts et consommés concernent les institutions indépendantes avec un dépassement de 10 % des crédits ouverts (+ 237 millions) ; toutefois, leurs dépenses seraient inférieures de 8 % à celles de l'exercice précédent (- 208 millions).

Type de dépenses	Personnel	Biens et services	Immobilisation	Transferts	Dette publique	Autres	Total
Titre du crédit	I	II	III	IV	V	IV	
Secteur économique	5,501.58	2,303.09	232.34	185.99		964.97	9,187.97
Secteur politique	10,774.12	3,304.00	295.11	120.44		4,916.06	19,409.74
Secteur socio-culturel	14,372.65	2,768.08	191.31	443.51		866.09	18,641.64
Interventions publiques	0	0	75	6,404.92	10,351.95	4,667.83	21,499.69
Pouvoirs législatif et judiciaire	3,384.21	896.1	142.93	279.7		241.78	4,944.72
Institutions indépendantes	1,745.68	291.97	25.12	0.5		183.04	2,246.32
Total	35,778.25	9,563.24	961.81	7,435.06	10,351.95	7,171.95	75,930.08

Consommés

Secteur économique	5937	1473	236	186		1757	9589
Secteur politique	10774	6696	275	100		1336	19181
Secteur socioculturel	14328	1610	198	346		1963	18445
Interventions publiques				4295	10267	3649	18211

Pouvoirs législatif et judiciaire	3386	488	196	347		599	5016
Institutions indépendantes	1731	429	70	1		254	2485
	36156	10696	975	5275	10267	9558	72927

Tableau 7 . Les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement / courantes par secteur budgétaire et par nature de dépenses (en millions de gourdes)

2.3.2.1 Les taux de consommation des crédits

Dans la loi de finances rectificative, les crédits pour les dépenses ordinaires s'élevaient à 66 262 millions de gourdes ; ils n'ont été consommés qu'à hauteur de 63 086 millions, soit un taux de consommation de 95.5 %.

Les dépenses de personnel qui représentent près de 47 % du budget de fonctionnement ont dépassé les crédits ouverts. La même performance est remarquée au niveau du service de la dette publique avec 99.2% auxquelles se rapprochent les dépenses d'immobilisation avec 79.23% des prévisions.

Dans ces situations, ce sont les dépenses moins exigibles qui font les frais en exécution, même quand elles sont prévues dans la loi budgétaire. Le cas de l'acquisition des biens et services exécutés à seulement 54 % illustre la gestion des contraintes qu'en ont faites les donneurs d'ordre. Mais certaines activités du secteur social pâtissent de ces situations, comme c'est le cas des transferts et subventions et d'autres activités du même genre où est budgétisé le financement de certaines actions, telle la subvention des manuels scolaires qui n'ont été exécutés qu'à 66 % des montants anticipés.

Ces taux de consommation sont également variables selon les entités budgétaires.

Tableau 8. Les taux de consommation des crédits pour les dépenses courantes et les dépenses d'immobilisation par entité budgétaire

	Secteur économique	Secteur politique	Secteur socio-culturel	Interventions publiques	Pouvoirs législatifs et judiciaires	Institutions indépendantes	Total
Crédits ouverts	9,188	19,410	18,642	21,500	4,945	2,246	75,930

Part dans les crédits ouverts	12.10%	25.56%	24.55%	28.32%	6.51%	2.96%	100.00%
Crédits consommés	9,589	19,181	18,445	18,211	5,016	2,485	72,927
Part dans les crédits consommés	13.15%	26.30%	25.29%	24.97%	6.88%	3.41%	100.00%
Taux de consommation des crédits	104.36%	98.82%	98.95%	84.70%	101.44%	110.63%	96.05%

Sources : LDFR, MEF

Ils permettent de comparer les dépenses de fonctionnement réalisées en 2016-2017, d'une part avec les crédits ouverts et avec les dépenses réalisées en 2015-2016, d'autre part.

Les dépenses de fonctionnement réalisées en 2016-2017, seraient globalement en retrait par rapport à celles exécutées au cours de l'exercice précédent (écart en moins de 9.2 milliards de gourdes).

Par ailleurs, les variations des dépenses d'un exercice à l'autre au niveau de chacune des 30 entités budgétaires devraient être tempérées au niveau des sept groupes d'entités retenus dans l'analyse, sauf pour la rubrique « interventions publiques » nécessairement affectée par des événements exceptionnels. Or tel n'est pas le cas. Ces fortes évolutions reflètent donc sans doute d'amples fluctuations dans la gestion des services.

Souvent, ce qui est prévu n'est pas nécessaire matérialisé en exécution. Deux de ces rubriques prioritaires sont les dépenses de personnel et celles de l'acquisition des biens et services nécessaires au fonctionnement des institutions composant l'Etat central.

Les interventions publiques permettent de réaliser certaines activités non prévues dans la loi de finances mais qui méritent des actions d'urgence. La rubrique Intervention Publique est souvent interpellée car elle accueille les montants destinés aux réponses imprévues qui s'effectuent surtout lors des catastrophes naturelles dont l'ampleur est souvent impossible à évaluer à l'avance mais aussi dans l'exécution d'autres dépenses que l'exécutif estime importantes de faire. Cette rubrique flexible laisse des marges de manœuvre quelque peu discrétionnaires aux autorités car il n'est pas indiqué un manuel de motif de dépenses à partir de cette rubrique, même si la loi d'urgence place un peu de sourdine au degré de discrétion qui peut être utilisé dans ces situations exceptionnelles en exigeant tout au moins le vote de la déclaration de l'état d'urgence par le Sénat comme préalable à ces genres de dépenses.

2.3.3 Analyse de certaines dépenses par nature

2.3.3.1 Les dépenses de personnel

En un an, de 2015-2016 à 2016-2017, les effectifs ainsi que la masse salariale ont significativement augmenté.

Les effectifs ont augmenté de 910 agents au total, soit de 1.1 %. En nombre les principaux bénéficiaires de cette augmentation ont été les secteurs économique (+ 613), politique (+ 158) et social (+ 121). En proportion, les principaux bénéficiaires sont le secteur économique (+ 7.6 %) et le pouvoir législatif (+3,8%). Seuls les effectifs des institutions indépendantes ont diminué (-62 agents, soit -2.3 %). Cette augmentation exceptionnelle pourrait être la conséquence des alternances politiques, chaque nouveau pouvoir étant tenté de recruter des agents lui étant familiers. Le cas échéant, compte tenu du poids des dépenses de rémunération dans les dépenses courantes (60 % en 2016-2017), cette pratique serait contraire à la nécessité de maîtriser les dépenses courantes.

La masse salariale a, quant à elle, augmenté de 3 274 millions de gourdes d'un exercice à l'autre soit de 10 %.

Le tableau suivant présente ces évolutions :

Tableau 9. Evolution des effectifs et de la masse salariale de 2015-2016 à 2016-2017

Exercices	2015-2016		2016-2017		Variation des effectifs		Variations de la masse salariale	
	Effectif	Masse salariale (en millions de gourdes)	Effectif	Masse salariale (en millions de gourdes)	En nombre	En %	En montant	En %
Secteur économique	8 054	5 269,13	8 667	5 561,70	613	8%	292,57	6%
Secteur politique	19 953	9 875,17	20 111	10 774,12	158	1%	898,95	9%
Secteur social	47 866	12 375,58	47 987	13 568,99	121	0%	1 193,41	10%
Secteur culturel	1 554	742,18	1 565	803,65	11	1%	61,47	8%
Pouvoir législatif	1 492	1 862,73	1 549	2 540,41	57	4%	677,68	36%
Pouvoir judiciaire	967	796,32	979	843,81	12	1%	47,49	6%
Institutions indépendantes	2 720	1 627,82	2 658	1 730,65	-62	-2%	102,83	6%
Totaux	82 606	32 548,93	83 516	35 823,34	910	1%	3 274,41	10%

L'évolution de la masse salariale n'est pas corrélée avec l'augmentation des effectifs ; elle ne résulte donc pas d'une prise en compte uniforme de l'inflation afin de maintenir le pouvoir d'achat des agents publics.



L'augmentation de la masse salariale est due pour l'essentiel au secteur politique (+ 90 millions, soit + 9 %), au secteur social (+ 119 millions, soit + 10 %) et au pouvoir législatif (+ 68 millions, soit + 36 %).

L'évolution de la masse salariale moyenne par agent est comprise entre 7.5 et 9.4 %, à l'exception de ceux du pouvoir judiciaire et surtout du secteur économique (-1.9%) et du pouvoir législatif (+31.4 %).

Le pouvoir législatif, est manifestement, dans le domaine du personnel, une entité budgétaire à part : sa masse salariale par agent qui était déjà 3.2 fois supérieure à la moyenne en 2015-2016 est devenue 3.8 fois supérieure à cette moyenne en 2016-2017.

Tableau 10. Evolutions de la masse salariale annuelle moyenne par agent de 2015-2016 à 2016-2017

Exercices	Masse salariale moyenne (en gourdes)		Evolutions	
	2015-2016	2016-2017	En montant	En %
Secteur économique	654 230	641 710	-12 520	-1,9%
Secteur politique	494 920	535 730	+40 810	+8,2%
Secteur social	258 550	282 760	+24 220	+9,4%
Secteur culturel	477 590	513 510	+35 920	+7,5%
Pouvoir législatif	1 248 480	1 640 030	+391 550	+31,4%
Pouvoir judiciaire	823 500	861 910	+38 410	+4,7%
Institutions indépendantes	598 460	651 110	+52 650	+8,8%
Moyenne	394 030	428 940	+34 910	8,9%

Source : Projets de Lois de règlement MEF

Quant à l'évolution négative de la masse salariale moyenne par agent dans le secteur économique, elle s'explique peut-être par l'importance des recrutements : d'une part, les agents recrutés l'ont peut-être été en fin d'année, sans effet significatif, le cas échéant, sur la masse salariale ; d'autre part, la rémunération de ces nouveaux agents, plus jeunes et moins expérimentés, est peut-être sensiblement inférieure à celle des agents en place.

Les augmentations observées tant des effectifs (un millier d'agents supplémentaires) que de la masse salariale (+ 10 %) est à l'opposé de la politique de gel de la masse salariale annoncée dans la lettre de cadrage du gouvernement de transition lors de la préparation du budget annuel 2016-2017.



2.3.3.2 Les dépenses d'acquisition de biens et de services

Les biens et services dont il s'agit sont ceux nécessaires au fonctionnement quotidien des administrations publiques : véhicules pour les déplacements, travaux divers, équipements informatiques et bureautiques, etc. Il s'agit aussi de prestations intellectuelles : études, consultations d'experts, etc.

Dans le budget 2016-2017, des crédits d'un montant total d'un peu plus de 19 milliards de gourdes, soit environ 23 % du total des crédits pour les dépenses courantes, ont été ouverts pour l'acquisition de biens et de services.

Le montant de crédits ouverts était divisé en deux enveloppes : la première enveloppe pour les dépenses de fonctionnement au sens strict, la seconde pour l'acquisition de biens d'investissement, en raison de leur durée de vie supérieure à un an. Cette distinction, intéressante, n'est pas connue pour les dépenses réalisées, ce qui est dommage.

Tableau 10.1 Acquisition de biens et services

Exercice	13-14	14-15	15-16	16-17
Prévision	24,352	21,696	25,735	21,302
Exécution	13,128	14,922	19,158	21,132
Ecart	11,224	6,774	6,576	170

Sources : TOFE, 2017

Cette rubrique de dépenses a évolué considérablement au cours des quatre dernières années, selon les données publiées par le TOFE du MEF au 30 septembre 2017. Ces données indiquent que pour 2016-2017, la consommation des biens et services avoisinaient les 100% de consommation des crédits ouverts, une évolution considérable par rapport à l'année antérieure. En, en 2013-2014, la consommation des crédits étaient de 54% des prévisions ; niveau qui est passé à 68.78% l'année suivante avant d'atteindre les 99.20% en 2016-2017.

L'augmentation des crédits ouverts et consommés devraient s'attribuer principalement à la hausse des couts des biens et services en prix courants qui ne cessent de croître au cours des dernières années, point qui sera développé dans la deuxième partie du rapport.

2.4 Conclusion sur les opérations courantes : les ressources domestiques et les dépenses courantes



La Cour a passé en revue les ressources domestiques réalisées et les dépenses courantes au cours de l'exercice 2016-2017, à la lumière des prévisions qui ont été faites pour les unes et des ouvertures de crédits pour le compte des entités de l'Etat pour les autres.

L'ajustement à la baisse des recettes fiscales apporté par la LDFR de 76.16 milliards à 71.416 milliards ne s'est pas totalement justifié car en fin d'exercice, les recettes collectées ont été de 74.9 milliard.

Du côté des dépenses courantes, elles ont été ajustées à la hausse de 3.4 milliards de gourdes dans la LDFR. Mais après les ajustements apportés aux opérations financières en fin d'exercice et le retrait des dépenses de la dette publique qui sont en effet des dépenses de capital (voir section 2.3.0 ci-haut), les dépenses courantes effectives ont été de 63,924 milliards¹⁵ de gourdes sur l'ensemble de l'exercice 2016-2017.

Les résultats de l'exercice sur la base des opérations courantes et des recettes collectées sont donc de 11,048 milliards de gourdes. Mais par rapport aux prévisions de dépenses courantes et des dépenses courantes effectives, les résultats courants sur le plan de l'exécution en tant que tel affichent un écart positif de 2.338 milliards de gourdes.

L'analyse des dépenses en capital permettra de mieux comprendre l'usage de cet excédent budgétaire dans le financement des autres dépenses de capital.



¹⁵ Voir Tableau des opérations financières (TOFE) 2016-2017 du MEF

Chapitre III. Les dépenses en capital et le financement

La loi de finances distingue deux grandes catégories de dépenses : celles de fonctionnement et celles d'investissement. Elle distingue également les dépenses courantes des dépenses en capital. Les dépenses en capital sont les dépenses d'investissement, augmentées de deux natures de dépenses de fonctionnement : celles d'immobilisations et celles d'amortissement en principal de la dette. C'est cette deuxième distinction (dépenses courantes / dépenses de capital) qui est retenue dans le présent rapport, sauf exception.

3.1 Les crédits pour les dépenses en capital

Le tableau suivant donne les montants de ces différents agrégats issus de la loi de finances initiale pour 2015-2016, la loi de finances initiale 2016-2017 et la loi de finances rectificatives pour 2016-2017.

Tableau 11. Les crédits ouverts pour les dépenses de capital (en millions de gourdes)

	2015-2016 LFR (1)	2016-2017 initial (2)	Evolution en % (2)/(1)	2016- 2017 modifié (3)	Evolution en montants (3)-(2)	Evolution en % (3)/(2)
<i>Budget global</i>	113042	121945	8%	118580	-3365	-3%
<i>Dépenses courantes</i>	59598	62852	5%	65992	3140	5%
Dépenses en capital	53444	59093	11%	5 588	-6505	-11%
- dont dépenses d'immobilisations	948	1042	10%	962	-80	-8%
- dont dépenses d'investissement	45792	49185	7%	42649	-6536	-13%
- dont amortissement de la dette	6704	8 866	32%	8977	111	1%

Source : CSCCA à partir des lois de finances initiales pour 2015-2016 puis 2016-2017 et rectificative pour 2016-2017.

3.2 L'exécution des dépenses en capital

3.2.1 - Les dépenses d'immobilisation

Les dépenses d'immobilisation sont, dans le budget, considérées à la fois comme des dépenses de fonctionnement, s'agissant des crédits, et des dépenses de capital, s'agissant de l'équilibre.

La nomenclature budgétaire prévoit aussi des dépenses d'immobilisation tant en fonctionnement qu'en investissement. Ces derniers se rapportent surtout aux dépenses de type immobilier ou à certaines infrastructures soumises à des dépréciations alors que les premiers sont plutôt des immobilisations souples, tels par exemple les objets d'art et certains meubles soumis à l'usure du temps.



3.2.2 - Les dépenses d'investissement (« Programmes et projets »)

Au sein des dépenses en capital du tableau d'équilibre du budget, les dépenses d'investissement sont qualifiées de dépenses pour les « Programmes et projets ».

Un tableau en annexe II détaille les crédits ouverts par la loi de finances rectificatives pour 2016-2017 pour les dépenses d'investissement par entité budgétaire ; le tableau suivant en présente le résumé.

Les crédits pour les dépenses d'investissement ont connu des baisses successives, rapides et importantes : 68.7 milliards de gourdes de crédits dans le budget 2013-2014, puis 66.6 dans le budget suivant, réduits à 53.4 par un budget rectificatif; 56.8 dans le budget initial pour 2015-2016, réduits à 45.8 par un budget rectificatif ; 49.2 dans le budget initial pour 2016-2017, abaissés à 42.65 par un budget rectificatif.

Tableau 12. Les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement par entité budgétaire
(en millions de gourdes)

	2015-2016 (1) LFR	2016-2017 initial (2)	Evolution en % (2)/(1)	2016-2017 modifié (3)	Evolution en valeur absolue (3)-(2)	Evolution en % (3)/(2)
Pouvoir exécutif	44,024	47,434	8%	41,661	-5,773	-12%
Secteur économique	28,858	34,046	18%	29,537	-4,509	-13%
Secteur politique	1,170	652	-44%	321	-331	-51%
Secteur social	13 951	12,623	-10%	11,740	-883	-7%
Secteur culturel	45	113	151%	63	-50	-44%
Pouvoir législatif	690	630	-9%	700	70	11%
Pouvoir judiciaire	166	15	-91%	0	-15	-100%
Institutions indépendantes	911	1,106	21%	289	-817	-74%
Totaux	45,792	49,185	7%	42,650	-6,535	-13%

Source : CSCCA à partir des lois de finances

3.2.3 - L'amortissement en principal de la dette

L'amortissement en principal de la dette est la troisième composante des dépenses de capital présenté dans le tableau d'équilibre. Dans le budget, cet amortissement est considéré comme une dépense de fonctionnement de titre V (« service de la dette ») et est comptabilisé, avec les

intérêts, dans la rubrique « Autres administrations » - « Interventions publiques » - « Service de la dette publique ».

Tableau 13. Les crédits ouverts et consommés pour le service de la dette, en MDG

	2015-2016		2016-2017		Ecart entre crédits ouverts et consommés	Ecart de consommation entre les deux exercices
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts	Crédits consommés		
	LFR	(1)	LFR			
Dépenses d'intérêt sur la dette à moyen et long terme	2,013.72	1,247	1,646.02	1,595.39	50.62	(348.08)
Dépense d'amortissement de la dette	6,649.13	8,654.75	8,705.83	8,677.00	28.83	(22.25)
Totaux	8,662.85	9,902.07	10,351.85	10,272.39	79.46	(370.32)

Source : CSCCA, Rapport 2015-2016

La dette à court terme (les opérations de trésorerie) engendre aussi des dépenses d'intérêt. Les dépenses correspondantes sont imputées sur la rubrique « service de la dette », comme les autres intérêts. Ces dépenses sont mentionnées dans le tableau ci-dessus.

3.3 Le financement

Le financement des dépenses en capital (« investissements », « Programmes et projets et l'amortissement de la dette en principal) est assuré par l'excédent des opérations courantes, le cas échéant, ainsi que par des dons et des emprunts.

Le financement a deux composantes :

- la première interne : excédent des opérations courantes (solde budgétaire de base), Bons du Trésor et autres financements internes (avances de la BRH, par exemple) ;
- la seconde externe : dons et emprunts

Les montants concernés pour l'exercice 2016-2017 sont précisés dans le tableau 39 de l'équilibre budgétaire dans la deuxième partie du rapport.



Le financement des investissements publics est assuré principalement par l'aide publique au développement. Quand l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage des projets concernés, il doit fournir une contrepartie pouvant aller jusqu'à 20% des montants financés par les dons reçus des bailleurs. Toutefois, l'Etat n'assure pas la maîtrise d'ouvrage de tous les projets financés par l'aide publique au développement.

Les prévisions de financement des projets, de la rubrique « aide aux projets », sont des anticipations de financement de projets par les bailleurs de fonds qui établissent des rapports directs avec des entités non étatiques, supposées conduire des activités de développement en Haïti. Ces opérations ne sont en fait pas gérées par l'Etat, même si elles sont incluses dans son budget. Cette situation résulte de la faiblesse de l'Etat haïtien quant à la confiance accordée aux responsables de sa gestion qui ne sont pas parvenus à affirmer le plan stratégique et la voie choisie par eux pour développer le pays.

3.3.1 Les résultats courants, éléments de financement

Tableau 14. Evolution du résultat courant (en millions de gourdes)

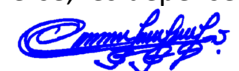
Exercices	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé
Recettes courantes	52,002.00	44,258.84	50,900.00	49,869.97	58,443.79	58,525.34	78,003.51	67,504.89	71,416.64	74,972.00
Dépenses courantes	41,130.19	41,322.64	46,471.20	46,732.48	51,129.84	53,532.79	60,518.76	59,891.93	66,262.36	63,923.00
Résultat courant	10,871.81	2,936.20	4,428.80	3,137.50	7,313.95	4,992.55	17,484.75	7,612.96	5,154.28	11,049.00

Sources : Loi de finances rectificatives ; lois de règlement 2015 ; MEF 2017

Les résultats financiers sont considérés comme le solde budgétaire de base qui s'obtient en tenant compte des recettes collectées et des dépenses effectivement réalisées sur l'exercice. Ces résultats sont aussi, comme on le voit dans le tableau d'équilibre budgétaire, un élément de financement du budget. Le tableau 26 nous permet de faire une double observation.

D'abord, les recettes prévues dans la loi de finances ont rarement été réalisées entre 2012-2013 et 2016-2017. Sauf pour l'exercice 2014-2015 où les recettes réalisées dépassaient les prévisions d'une centaine de millions de gourdes, les recettes des autres années affichaient des écarts assez grands et en général en dessous des prévisions.

L'exercice 2016-2017 a été différent à plusieurs points de vue. En prévision, la loi de finances rectificative avait ramené à la baisse les prévisions initiales à 71.41 milliard de gourdes. En réalisation, cette prévision a été dépassée de 3.6 milliards de gourdes. A l'inverse, les dépenses



courantes prévisionnelles ont été ajustées à la hausse par le gouvernement dans sa loi rectificative en le faisant passer à 66.3 milliards mais exécutées à hauteur de 63.9 milliards.

Ces changements de situation a débouché sur des résultats courants positifs de 11.05 milliards qui ont été la plus grande performance en matière de solde budgétaire de base dépassant les prévisions de près de 6 milliards, depuis les 7.6 milliards réalisés en 2015-2016 qui pourtant étaient de 9.9 milliards en dessous des prévisions.

La partie des dons dont dispose librement le Trésor public est l'appui budgétaire que fournissent les bailleurs de fonds internationaux, (FMI, UE, BM). Elle ne représente qu'environ 10% du total des dons comptabilisés dans le budget. L'autre partie, la plus importante, du moins en prévision, est formée de dons faits par les institutions multilatérales à l'Etat haïtien. Au nombre de 12, dont 5 institutions multilatérales et 7 bilatérales, ces institutions ont engagé un total de 32.47 milliards de gourdes au cours de l'exercice 2016-2017, qui devaient servir à financer à la fois l'investissement public et contribuer au fonctionnement courant de l'Etat (Voir 3^{ème} partie du rapport sur le financement externe).

Tableau 15. Financement prévu et réalisé au cours de l'exercice 2016-2017 (en millions de gourdes)

Ressources	2016-2017		Emplois : dépenses de capital		
	Prévu LFR	Réalisé		Prévu	Réalisé
Solde budgétaire de base	5,154.00	11,049.00			
Dons	32,469.00	1,055.00	Immobilisations	962	999.00
- dont appui budgétaire global	4,690.00	1,055.00			
- dont aide projets	27,779.00		Program/rojets	42650	4,957.00
Financement	14,695.00	9,359.00			
- dont tirages sur emprunts	3,608.00		Amortiss. la dette	8706	11,477.00
- dont Bons du Trésor	3,604.00	2,800.00			
- dont autres financements internes	4,679.00				
- dont emprunts institutions financières	2,803.00	6,559.00			
Total des ressources	52,318.00	21,463.00	Total des emplois	52318	17,433.00

Source : CSCCA à partir de

3.4. Conclusion intermédiaire sur les dépenses en capital et leur financement au cours de l'exercice 2016-2017

L'exercice 2016-2017 a commencé, en octobre 2016, dans le cadre d'un budget, en forme de projet de loi de finances promulgué par arrêté publié le 3 octobre 2016. Il s'est poursuivi dans le cadre d'une loi de finances rectificative publiée le 1^{er} juin 2017. Son exécution a été de la responsabilité d'abord du gouvernement de Jean-Charles Enex (sous la présidence de Jocelerme Privert, jusqu'au 7 février 2017 puis de Jovenel Moïse), ensuite, à compter du 22 février 2017, du gouvernement de Jack Guy Lafontant.

La gestion a été marquée par l'effort d'assainir les finances publiques, effort indispensable pour compenser la baisse du financement externe. Toutefois, les résultats s'écartent souvent des objectifs fixés par les lois de finances, initiale puis rectificative.

La Cour relève que si les recettes ont progressé de 6% en valeur par rapport à l'exercice précédent, en tenant compte de l'inflation, en volume, elles ont régressé d'environ 7% .

Les dépenses courantes ont aussi augmenté mais plus lentement que les recettes (11.30 % contre 13.46%, selon les données du TOFE 2017 du MEF, malgré la forte augmentation des dépenses d'interventions publiques et de celles de rémunération. S'agissant des « interventions publiques » prévues pour diminuer, elles ont cru de 5.7 milliard de gourdes à 7.3 milliard d'un exercice à l'autre, soit de près de 30 % ; la réparation des dégâts causés dans le Grand Sud par le passage du cyclone Mathew a pu être l'une des causes de cette augmentation. S'agissant de la masse salariale, prévue pour être gelée, elle a continué de croître : la progression, de 8%, est toutefois ralentie par rapport à l'exercice antérieur où elle avait été de 10 %. En outre, les effectifs des employés de l'Etat ont été accru de près d'un millier.

L'écart de croissance entre les recettes, d'un côté, et les dépenses courantes, de l'autre, a permis d'améliorer significativement le solde budgétaire passé d'un déficit de 5,4 milliard de gourdes en 2013-2014 à un excédent de 5,1 milliard en 2016-2017.

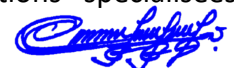
Le financement de ces dépenses en capital a été assuré ainsi :

Le tarissement des financements externes (MdG) et l'accroissement des remboursements en principal de la dette (MdG) ont donc été compensés par :

- l'amélioration du solde courant (MdG) ;
- la diminution des investissements publics (MdG) ;
- l'augmentation du financement interne (MdG).

Si l'assainissement de la gestion financière est un objectif important à poursuivre, il doit toutefois servir de cadre pour la construction de l'économie nationale dont les principaux paramètres ont montré des signes de détresse. Ce point a été mis en évidence dans les rapports antérieurs de la Cour, notamment celui de 2015-2016 qui a coïncidé avec la fin du plan triennal lancé en 2013-2014. A part les progrès atteints au niveau de la gestion des finances publiques durant cette période triennale, les indicateurs de reconstruction n'ont pas bougé outre mesure.

Sur le plan de la gestion économique globale, la Cour ne relève aucune concordance entre les prévisions macroéconomiques et les résultats publiés par les institutions spécialisées,



notamment l'IHSI pour les données réelles et la BRH pour les données monétaires. Les prévisions sur le taux de croissance de l'économie, le taux d'inflation n'étaient pas différentes de celles faites au cours des dernières années ; ces objectifs passent toujours à côté, même quand ils étaient fixés par un gouvernement élu régulièrement sous l'égide de la constitution en vigueur.

Selon l'IHSI le taux de croissance de l'économie n'a pas pu franchir la barre de 1.5% au cours des trois dernières. Pour sa part, le taux d'inflation a continué d'augmenter en passant de 12.5% en 2015-2016 à 15.5% au cours de l'exercice 2016-2017¹⁶, le taux de change gourdes/dollar qui fait l'objet de recherche de stabilité continue de détériorer, oscillant autour de 63 et 65 gourdes pour un dollar au cours de l'exercice.



¹⁶ Publication de la BRH septembre 2017, site internet

Chapitre IV. La situation financière de l'Etat

L'exécution du budget 2016-2017 s'est déroulée dans un contexte particulier où les objectifs sur le plan macroéconomique étaient modestes et en fait aucune disposition n'avait été prise sur le plan des investissements publics pour dynamiser les résultats. Cependant, sur le plan des finances publiques, le gouvernement de transition avait programmé de poursuivre les efforts en vue d'augmenter les recettes fiscales en les fixant au même niveau que l'exercice 2015-2016, 76.6 milliards de gourdes mais ramenées par le nouveau gouvernement à 71.4 milliards dans la loi de finances rectificative. L'exercice ayant été plus performant que prévu sur le plan des recettes, l'année fiscale a pu s'achever avec 74.9 milliards de gourdes.

De l'autre côté, le pouvoir de transition qui n'avait pas ambitionné de poursuivre de grands objectifs a pu contenir les dépenses. Et malgré le recrutement d'un millier d'agents additionnels dans l'Administration publique, les dépenses sont restées en dessous des recettes, ce qui a débouché au bout du compte à des résultats courants meilleurs que l'exercice précédent ; résultats qui se sont traduits par un solde courant 11,048 millions de gourdes¹⁷.

Mais ces résultats sont à placer dans un contexte de quasi absence de l'aide externe, sous toutes les formes, appui budgétaire au strict minimum et aucun don pour financer les investissements publics , (sauf pour 2.5 milliards de gourdes tirées sur le FPC). Cette absence de financement externe renforcée par le souci des gestionnaires de ne pas faire marche arrière sur les progrès réalisés au niveau de la stabilisation de la dette interne restructurée sur le long terme auprès de la BRH, n'aurait laissé pas d'option aux ordonnateurs ¹⁸ quant au financement des investissements publics programmés dans la loi budgétaire.

Un tel contexte renvoie nécessairement à des considérations stratégiques par rapport au comportement qu'il convient d'adopter pour accéder aux ressources découlant des recettes et sur la mobilisation de l'épargne nationale.

Ces résultats obtenus sur les exercices sont positifs certes, mais ils demeurent insuffisants pour garantir la bonne marche de l'Etat et supporter la production des services sociaux de base du pays (éducation, santé, infrastructure économique).

L'examen plus approfondi de ces résultats permettra de mieux cerner les contraintes auxquelles les finances publiques faisaient face au cours de l'exercice.

4.1 Les évolutions pluriannuelles des recettes courantes

Les recettes courantes ont été en progression continue, en gourdes courantes, ces dernières années comme le montre le tableau suivant :



¹⁷ TOFE 2017, données provisoires

¹⁸ Ou est peut-être une mise en évidence du souci de prioriser l'assainissement des finances publiques en l'absence de l'aide externe qui finance ordinairement les investissements publics

La répartition des recettes fiscales entre la DGI et l'AGD apparaît stable à raison de deux tiers pour la DGI, ou un peu moins certains exercices, et d'un tiers pour l'AGD, ou un peu plus. En fait, les recettes collectées par l'AGD ont davantage progressé que celles collectées par la DGI, avec des taux de croissance respectif de 56 et 68 %, comme expliqué ci-après. Les autres recettes peuvent quant à elles être qualifiées de marginales.

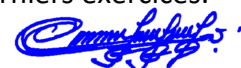
La croissance des recettes courantes de l'AGD est associée à celle du taux de change gourdes dollars qui est passé de 42.26 à 62.76 gourdes pour un dollar au cours des cinq dernières années. Cela s'explique par le fait que les marchandises sont importées en dollars et les taxes, droits et tarifs sont aussi facturés en dollars avant d'être convertis au taux du jour. Le bordereau de douane reflète ainsi le taux de change qui est à la hausse, créant ainsi une illusion de croissance des recettes douanières avec des incidences sur la capacité réelle de l'Etat à financer son fonctionnement et ses dépenses en capital

Tableau 16. Evolutions pluriannuelles des recettes courantes (en millions de gourdes)

Exercices	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 ¹⁹	
Produit	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé
DGI	28 626	27 677	33 912	30 129	32 136	31 852	34 768	35 327	45 829	43 750	50 208	45 098
AGD	16 190	13 755	17 338	14 311	35 450	27 799	21 951	18 451	22 004	21 127	19 325	22 306
Autres recettes	362	523	316	448	474	759	511	401	1 490	905	1 884	1 024
Totaux	45 178	41 955	51 566	44 887	68 060	60 410	57 231	54 180	68 705	65 137	71 417	68 428
Ecart réalisé-prévu		-7%		-13%		-11%		-5%		-6%		-11%
Evolution n/n-1 en valeur				7%		35%		-10%		20%		5%
PIB		328 061		364 517		391 635		423 644		481 212		551 911
Réalisé en points de PIB		12,8 pt		12,3 pt		15,4 pt		12,8 pt		13,5 pt		12,4 pt

Source : CSCCA à partir des lois de finances et des projets de lois de règlement et du tableau des opérations financières de l'Etat
Données de la BRH : estimation pour 2016-2017 ; donnée provisoire pour 2015-2016 ; donnée semi-provisoire pour 2014-2015.

L'augmentation des recettes ordinaires aurait été, en gourdes courantes, de 63 % en cinq exercices. Toutefois, compte tenu de l'inflation et du taux de change, elles n'auraient augmenté que de 5% en gourdes constantes. En effet, selon les statistiques de la BRH, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 55% en cinq ans²⁰. En volume, la croissance des recettes ordinaires n'aurait donc été que d'environ 1 % en moyenne par an au cours des cinq derniers exercices.



¹⁹Les données de 2016-2017 sont provisoires.

²⁰ Indice des prix en mars 2012 : 192,10 ; indice des prix en mars 2017 : 298,30.

Les prélèvements de l'Etat, ou pression fiscale, exprimés en pourcentage du PIB, oscillent entre 12.3% et 13.5%, hormis en 2013-2014 (15.4%). Aucune tendance, à la hausse ou à la baisse, n'est apparente.



4.2 Les dépenses courantes (évolutions pluriannuelles)

L'évolution des dépenses courantes est analysée ci-après, d'abord par entité budgétaire ensuite par nature de dépense.

4.2.1 Par entité budgétaire

Tableau 17. Dépenses de capital ouvert et consommé par secteur 2012-13, 206-2017

Exercice	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016	2016-2017		
	Ouverts	Cons	Ouverts	Con	Ouverts	Cons	Ouverts	Cons	Ouverts	Cons
					LFR		LFR *		LFR	
Secteur économique	6.57	5.95	7.31	7.31	6.66	7.28	8.49	8.32	9.19	9.59
Secteur politique	12.16	11.78	13.79	13.33	15.45	15.60	17.25	17.21	19.41	19.14
Secteur social	10.76	10.33	12.85	12.39	14.66	14.50	15.54	15.34	16.99	16.79
Secteur culturel	1.04	1.00	1.20	1.16	1.41	1.38	1.52	1.53	1.65	1.65
Autres administrations	8.60	7.90	9.29	9.18	13.10	28.05	16.87	19.79	21.50	18.26
- dont interventions publiques	5.36	4.72	5.41	5.39	6.72	6.36	10.01	9.89	11.15	7.94
- dont service de la dette	3.24	3.19	3.88	0.39	6.33	21.69	8.20	9.90	10.35	10.27
Pouvoir législatif	2.45	2.41	2.74	2.71	0.85	1.66	3.16	2.85	3.90	3.89
Pouvoir judiciaire	0.79	0.78	0.99	0.88	0.91	0.91	0.94	0.94	1.05	1.05
Institutions indépendantes	1.68	1.46	1.81	1.80	1.96	1.96	2.07	2.07	2.25	2.23
Autre	-	-	-	1.65	-	-	-	1.84	-	-
Total des dépenses de fonctionnement	44.04	41.62	49.97	48.76	54.99	71.34	65.84	68.05	75.93	72.60
Ecart réalisé-prévu	-	2.43	-	1.21	-	(16.35)	-	(2.21)	-	3.33
Evolutions n/n-1				21%		41%		-3%		4%

Il peut être observé une tendance à la hausse des dépenses courantes de tous les secteurs composant la base de l'Etat central. Cette tendance se présente tant en prévision qu'en réalisation, ce qui implique que les crédits ouverts par la loi de finances ont tendance à être consommés entièrement, sauf pour le service de la dette et les interventions publiques qui affichent souvent des écarts inférieurs par rapport aux allocations faites par les lois de finances.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, la hausse des crédits a varié entre 40 et 60% au niveau des secteurs contrôlés par le pouvoir exécutif mais était de moins de 2% pour les autres entités, sauf pour le service de la dette qui allait au-delà de 2% sur les cinq dernières années.



Par rapport aux consommations, l'écart moyen était en général moins de 4 milliards de gourdes entre le total des crédits ouverts et le total des crédits consommés, sauf pour 2014-2015 où il était de 16.35 milliards, en raison des dispositions exceptionnelles pour payer les dettes internes et une partie des dettes externes dans le cadre d'un effort de restructuration de la dette publique.

4.3 Les dépenses en capital (évolutions pluriannuelles)

Les dépenses en capital ont trois composantes dont le tableau suivant présente l'évolution depuis l'exercice 2012-2013 : les dépenses d'immobilisation en fonctionnement, les dépenses en investissement, les amortissements de la dette.

Les immobilisations en fonctionnement qui sont des dépenses effectuées dans l'acquisition de biens de fonctionnement et de biens incorporels ont tendance à augmenter sur les cinq dernières années et les crédits consommés ont été en général supérieurs aux crédits ouverts jusqu'en 2015-2016.

Tableau 18. Evolution des dépenses en capital (en millions de gourdes)

Exercices	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 LFI	
	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts LFR	Consommés	Ouverts LFR	Consommés	Ouverts LFR	Consommés
« Immobilisations »	641.80	849.35	908.25	1,083.08	649.13	1,129.01	853.62	1,343.70	17,770.22	999.00
« Programmes et projets »	87,501.26	39,075.66	68,702.05	34,831.57	51,150.19	24,408.49	55,455.33	21,299.78	50,227.00	4,957.00
Amortissement de la dette	2,020.24	1,982.41	2,599.06	2,597.57	5,176.63	20,589.41	6,649.13	8,654.75	8,865.83	11477
Totaux	90,163.30	41,907.43	72,209.35	38,512.23	56,975.96	46,126.92	62,958.08	31,298.22	76,863.05	17,433.00

Le tableau 21 montre que depuis l'exercice 2012-2013,

- le montant des crédits ouverts pour les « programmes et projets », c'est-à-dire les dépenses prévues pour les réaliser, a régulièrement décliné, pour être divisé par deux en cinq ans ;
- le montant des dépenses a lui aussi décliné, pour être finalement divisé par six au bout de cinq ans ;
- le taux de consommation des crédits qui peut être assimilé à un taux de réalisation des programmes et projets, voisin de 50 % au cours des trois premiers exercices de la période examinée et qui frisait 40 % en 2015-2016, s'est effondré à 14 % en 2016-2017 ;

- les dépenses prévues ont concerné majoritairement les « infrastructures institutionnelles », répondant aux besoins des services publics, sauf en 2012-2013 : deux fois plus que les infrastructures à vocation plus générale, au cours des deux exercices 2013-2014 et 2014-2015 ; pour les deux derniers exercices, sur un total de dépenses prévues de 100 milliards de gourdes, plus de 90 leur étaient destinés.

L'évolution des dépenses en capital de manière générale est sur une pente descendante depuis les cinq dernières années et c'est surtout les dépenses dans les programmes et projets qui en font les frais. Ce point sera traité avec de plus amples détails dans les deuxième et troisième parties du rapport.

4.3.1 Les dépenses d'immobilisation

Les dépenses d'immobilisation sont de type de fonctionnement et d'investissement : celles qui sont faites dans le cadre du fonctionnement coutumier de l'administration et celles qui sont plutôt de nature durable ayant de longue vie mais toutefois soumises à dépréciation au fil des ans.

Les dépenses de fonctionnement coutumier portent sur l'acquisition des équipements mécanographiques tels les photocopieuses, le matériel informatique, le mobilier, le matériel et outillage technique, le matériel de télécommunication etc.

Ces équipements et matériels sont de type corporel et se distinguent des immobilisations incorporelles tels que les logiciels informatiques ou des systèmes de communication.

Les dépenses d'investissement portent surtout sur la construction des immeubles et infrastructure institutionnelles, programmées dans le cadre des dépenses du Trésor Public.

Le budget 2016-2017 a programmé d'effectuer des dépenses d'immobilisation de l'ordre 27.2 milliard de gourdes dont 3.5% affectées au fonctionnement et 96.5% destinées aux investissements.

Ces affectations ont touché principalement les dépenses de fonctionnement qui ont épuisé plus de 100% de leurs crédits. En revanche, les dépenses d'immobilisation se rapportant aux investissements ont été relativement faibles, tenant compte des montants indiqués dans le tableau des opérations financières qui sont de 5.96 milliard, soit environ 19% des prévisions.

Tableau 22. Crédits de dépenses d'immobilisation ouverts et consommés

Exercices	2015-2016[1]		2016-2017[2]			Ecart entre crédits ouverts et consommés	Ecart de consommation entre les deux exercices
	(en millions de gourdes)		(en millions de gourdes)				
Crédits	Ouverts	Consommés	Ouverts LFI	Ouverts LFR	Consommés		
Secteur économique	31,947.61	258.73	28,143.57	24,086.07	236.13	23,849.94	22.60
Secteur politique	1,985.55	334.67	721.00	291.69	2,196.14	(1,904.45)	(1,861.47)
Secteur socio-culturel	3,016.89	223.50	1,990.28	1,501.08	197.59	1,303.49	25.91
Autres administrations						-	-
- dont interventions publiques	10.00	223.77	10.00	75.00	50.51	24.49	173.26
- dont dette publique		0	-			-	-
Pouvoir législatif	311.18	235.30	773.18	798.93	138.93	660.00	96.37
Pouvoir judiciaire	40.46	42.53	53.03	44.00	45.28	(1.28)	(2.75)



Institutions indépendantes	405.49	25.87	1,130.29	313.28	24.95	288.33	0.92
Totaux	37,717.19	1,344.37	32,821.35	27,110.05	2,889.54*	24,220.51	(1,545.18)

Source: LDI, LDFR 2016-2017; LDR 201516 ; * données provisoires : le TOFE affiche 5,956 millions de gourdes

4.3.2 - Les dépenses pour les « programmes et projets »

Des crédits pour les dépenses d'investissements publics sont inscrits, année après année, dans les lois de finances. Elles visent à construire l'infrastructure institutionnelle de l'Etat et l'infrastructure socio-économique du pays. Le premier objectif est une obligation depuis le séisme de 2010 qui a pratiquement détruit le cadre physique de gestion qui existait depuis près d'un siècle. Le second, outre la nécessité de réparer les dommages des catastrophes naturelles, entre dans le cadre des actions continues visant à mettre en place la base du développement économique et social, tant dans le domaine éducatif et sanitaire que dans celui des infrastructures. En particulier la construction de routes, de ponts, de ports et d'aéroports est indispensable pour renforcer la production de biens et de services et les échanges commerciaux à l'intérieur du pays et avec l'extérieur.

Les dépenses de programmes et projets continuent donc la tendance affichée depuis les 5 dernières années aussi bien en ce qui a trait aux crédits ouverts que dans la matérialisation du financement des infrastructures auxquelles sont destinés ces crédits. En 2016-2017, cette tendance a atteint son plus bas point avec seulement 6.9 milliards de gourdes de dépenses effectivement consommées sur 42.655 milliards prévues. On notera que le plus haut niveau de dépenses en capital était atteint en 2012-2013 quand l'Etat avait pu dépenser 44.65% des allocations de 87.5 milliards.

Tableau 19. Programmes et projets : crédits ouverts et consommés entre 2015-2016 et 2016 et 2017

	2015-2016		2016-2017		CO1-CC1	CO2-CC2	ECEX
	CO1	CC1	CO2	CC2			
			LFR				
Pouvoir exécutif	56,202.33	11,436.01	41,661.00	6,701.73	44,766.32	34,959.27	4,734.28
Secteur économique	38,873.56	6,508.74	29,537.12	5,745.11	32,364.82	23,792.01	763.63
Secteur politique	2,173.35	272.01	320.60	222.93	1,901.34	97.67	49.08
Secteur social	14,896.42	4,624.68	11,740.58	714.67	10,271.74	11,025.92	3,910.01
Secteur culturel	259.00	30.59	62.66	19.03	228.41	43.63	11.56
Pouvoir législatif	175.00	99.99	700.00	0	75.01	700.00	99.99
Pouvoir judiciaire	85.00	74.75	15.00	0	10.25	15.00	74.75
Institutions indépendantes	381.50	623.21	289.16	169.15	(241.71)	120.01	454.06
Totaux	56,843.83	12,233.96	42,665.16	6,870.88	44,609.87	35,794.28	5,363.08

Source : LDF, Moniteur oct 2015; LDR, 2015-2016, MDG: Millions de gourdes

ECCO: Ecart entre crédits ouverts et consommés

ECEX: écart de consommation entre les deux exercices

CO1: crédits LDF 2015-2016

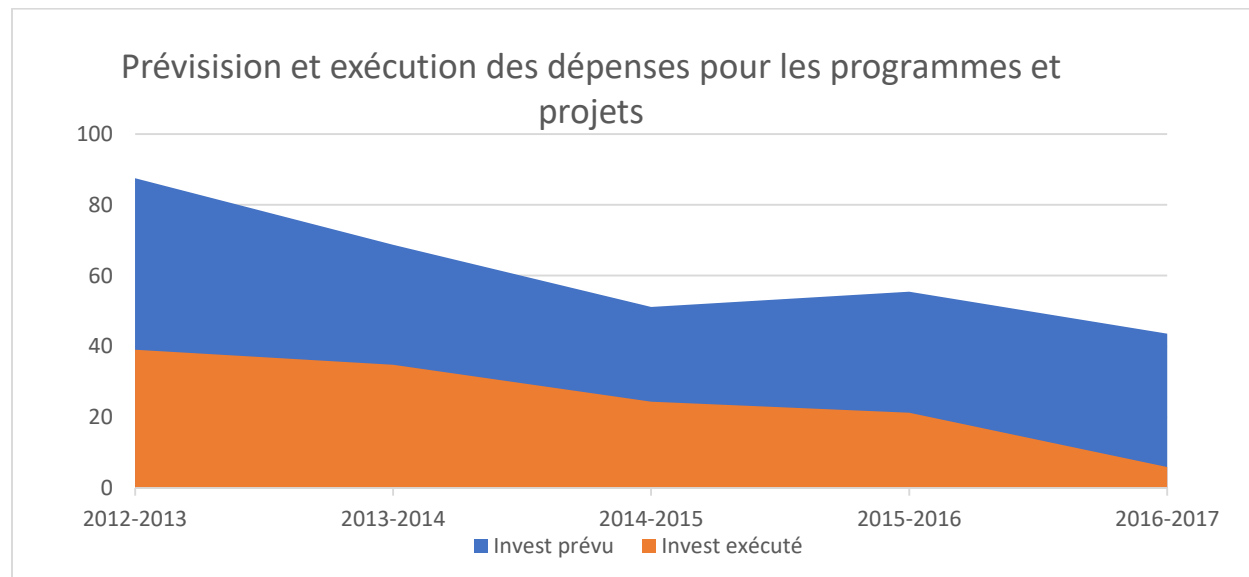
CC1: crédits consommés en 2015-16

CO2: crédits ouverts en 2016-17

CC2: crédits consommés en 2016-17

Cette préoccupation est exprimée par le tableau 23 où les crédits alloués dans la loi de finances sur les deux exercices 2015-2016 et 2016-2017 continuent de faire ressortir le grand écart existant entre les crédits ouverts et les crédits consommés. La baisse de consommation entre les deux exercices a été de 5.36 milliards de gourdes, soit 44% de la consommation de l'exercice précédent.

L'évolution globale est préoccupante, en raison de l'ampleur des besoins à satisfaire. Ses causes sont sans doute plurielles. Parmi elles, les défaillances de la maîtrise d'ouvrage, comme des contrôles de la Cour l'ont montré, ont pesé. Le tarissement des financements externes et leurs aléas ne sont sans doute pas non plus étrangers à cette évolution. Cependant, il n'est pas établi que ce dernier facteur aura été la principale cause de la situation financière du pays.



4.3.3 - L'amortissement de la dette

La troisième composante des dépenses en capital est le service de la dette comprenant les amortissements ajoutés des intérêts qui doivent être payés aux créanciers qui sont

Signature

principalement bilatéraux envers qui l'Etat Haïtien a accumulé environ 2.13 milliards de dollars américains.

Le tableau 24 montre les montants qui ont été payés pour servir la dette publique interne entre 2013-2014 et 2014-2015. Ces montants comprennent les amortissements et les intérêts payés sur la dette externe et interne. On remarque que l'exercice 2014-2015 est celui au cours duquel les responsables financiers avaient pris la disposition de payer quasi totalement les montants envers les créanciers dans un effort de restructuration de la dette interne en vue de la stabilisation des finances publiques et du système financier local.

On notera que ces phénomènes se produisent au niveau financier alors que parallèlement les investissements ont affiché un comportement baissier. De 2013 à 2017, les montants exécutés pour les acquisitions dans les dépenses d'immobilisation et la construction des infrastructures institutionnelles ont été constamment à la baisse. Le tableau 25 indique que les investissements consentis dans le financement des projets d'infrastructure et sociale ont été eux aussi à la baisse tant sur le plan externe qu'interne.

Tableau 20 Service de la dette (en millions de gourdes)

Amortissement	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Dette externe	751	2,028	3,296	4,677
Intérêts sur dette externe	264	561	971	1,268
Dette interne	12,455	15,125	1,400	2,800
Versements d'intérêt interne	1,200	305	337	450
Total amortissement	13,206	17,153	4,696	7,477
Total intérêts	1,464	866	1,308	1,718
Service total	14,670	18,019	6,004	9,195

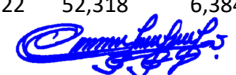
Source : TOFE, 2014, 2015, 2017.

4.4 Le besoin de financement (évolutions pluriannuelles)

Le besoin de financement de l'Etat est l'excédent de ses dépenses sur ses recettes. Il a évolué comme dans le tableau 25 suivant :

Tableau 21. Evolution du besoin de financement (en millions de gourdes)

Exercices	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 LFI	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé
Résultat courant (1)	10,230.00	2,936.19	921.50	(543.16)	1,488.18	(16,725.88)	9,982.00	(2,385.48)	5,154.28	11,049
Dépenses en capital (2)	90,163.30	41,907.43	72,209.35	38,512.23	56,975.96	46,126.92	62,958.08	31,298.22	52,318	6,384



Besoin de financement (2)-(1)	79,933.29	38,971.23	71,287.85	39,055.39	55,487.78	62,852.80	52,976.08	33,683.70	47,163.72	6,384
-------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-------

Sources : LDFR, TOFE 2017

Depuis 2012-2013, les besoins de financement ont tendance à diminuer en raison d'un double mouvement enregistré au niveau de la baisse des dépenses en capital tant en crédits ouverts qu'en crédits consommés. Des améliorations ont découlé des efforts d'augmenter les recettes internes qui ont permis de contenir les résultats courants négatifs, qui étaient très importants en 2014-2015 quand les dépenses courantes avaient été augmentées par suite des paiements de plus de 15 milliards de gourde en amortissements de la dette interne.

D'un résultat positif de 9.98 milliards de gourdes anticipé en 2015-2016, les réalisations ont été négatives de 2.4 milliards de gourdes toujours en raison des amortissements et de la baisse des entrées prévues, augmentant ainsi le besoin de financement. En 2016 -2017, ces besoins ont baissé par suite des bons résultats des recettes internes atténuant ainsi les effets de l'absence du financement externe, notamment les dons en appui budgétaire. Les résultats négatifs ont été ainsi bien moindres que ce qui a été anticipé dans la loi de finances, ce qui a fait baisser les besoins de financement.

Mais il importe de souligner que la baisse du besoin de financement va dans le sens de la recherche d'un équilibre financier en vue de stabiliser les finances publiques. En revanche, cela se fait en sacrifiant les dépenses d'investissements dont les crédits ouverts ne sont pas consommés en l'absence du financement externe.

4.5 Les financements

Ce besoin de financement est satisfait par des ressources de trois catégories qui peuvent être ou non libres d'emploi :

- des prêts, à moyen ou long terme, qui entraînent le paiement année après année d'intérêts versés aux prêteurs, sauf exception et appellent à des remboursements du principal, échelonnés ou non ;
- des avances à court terme ;
- des dons.

Les lois de finances prévoient les modalités de satisfaction du besoin de financement :

Tableau 22. Les financements prévus et réalisés (en millions de gourdes)

Exercices	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 LFI	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé	Prévu LFR	Réalisé
Besoin de financement	79,541.33	37,138.68	67,780.55	42,976.98	49,662.00	36,330.00	45,473.00	18,585.00	47,163.49	10,414.00
Dons	45,582.00	10,698.54	31,724.31	17,064.87	31,860.00	10,448.00	25,947.00	10,849.00	32,468.85	1,055.00
- appui budgétaire global	4,179.00	3,875.42	3,073.55	5,183.92	4,223.00	3,242.00	4,316.00	1,783.00	4,689.68	1,055.00
- aide projets	41,403.00	6,823.12	28,650.76	11,880.95	27,637.00	7,206.00	21,631.00	9,066.00	27,779.17	

Financements	33,959.33	26440.13	36,056.24	25,912.11	17,802.00	25,882.00	19,526.00	7,736.00	14,694.64	9,359.00
Tirages sur emprunts (Petro-Caribe)	785.34	16847.62	22,824.59	16,152.51	11,091.00	8,842.00	6,648.00	2,210.00	3,608.00	
- Bons du Trésor	5,452.34	5,488.01	8,669.17	5,530.00	1,500.00	10,995.00		1,400.00	3,604.00	2,800.00
- autres financements internes des projets	8,218.85	4,104.51	4,562.49	4,229.60	5,211.00	3,545.00	12,878.00	1,851.00	4,679.00	
institutions financières									2,803.00	6,559.00
FNE						2,500.00		2,275.00		
Venezuela	19,502.79									
Totaux des dons et financements	79,541.33	37,138.68	67,780.55	42,976.98	49,662.00	36,330.00	45,473.00	18,585.00	47,163.49	10,414.00

Source : Projets de Lois de règlement 2015-2016, LDFR 2012-2017, TOFE 2017

Les financements réalisés diffèrent de ceux prévus, ne serait-ce parce que les besoins de financements constatés ont toujours été supérieurs à ceux prévus (cf. tableau ci-dessus) :

4.5.1 Financements internes et financements externes

Le financement a deux composantes :

- la première interne : excédent des opérations courantes (solde budgétaire de base), Bons du Trésor et autres financements internes ;
- la seconde externe : dons et emprunts.

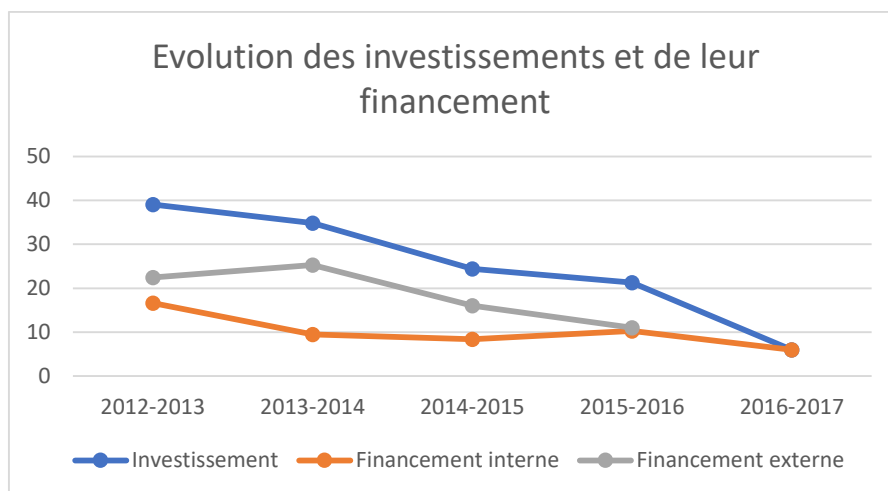
Tableau 23. Les financements prévus et réalisés (en millions de gourdes)

		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 LFI	
	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Résultat courant	3.79	4.43	3.14	7.31	4.99	17.48	7.61	5.15	11.05
Autres financements internes	9.59	13.23	9.76	6.71	17.04	12.88	5.53	9.70	9.36
Totaux financements internes	13.38	17.66	12.90	14.02	22.03	30.36	13.14	14.86	20.41
Dons	10.70	31.72	17.06	31.86	10.45	25.95	10.85	30.64	1.06
Tirage sur emprunts	16.85	22.82	16.15	11.09	8.84	6.65	2.21	4.96	-
Totaux financements externes	27.55	54.55	33.22	42.95	19.29	32.60	13.06	35.60	1.06
Financement total	40.92	72.21	46.11	56.98	41.32	62.96	26.20	50.45	21.46
Finance interne/Financ total	33%	24%	28%	25%	53%	48%	50%	29%	95%

Au cours des cinq exercices depuis celui de 2012-2013, les financements internes étaient prévus pour représenter en moyenne 24% du total des financements ; en fait, ils en ont représenté en moyenne bien

davantage : 28 %. Cette différence est due au fait que le taux de réalisation des investissements externes n'a été en moyenne que de 72%, alors que celui des financements internes a été en moyenne de 27.97%.

Les financements externes ont été divisés par deux entre 2012-2013 et 2015-2016 et sont devenus nuls en 2016-2017. Le graphique suivant illustre ces évolutions :



4.5.2 L'aide projet

Parmi les financements, l'Aide Projet est de nature particulière. Il ne s'agit pas d'un financement libre d'emploi mais il est lié au projet qu'il finance, qui est en principe décidé conjointement par les autorités haïtiennes et les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux. Ces financements sont souvent associés à des quoteparts qui peut atteindre jusqu'à 20% du coût de l'ouvrage.

La diminution de l'aide projets et parallèlement des projets qu'il était prévu de financer avec elle a ainsi pour conséquence financière de diminuer de façon égale le besoin de financements et les moyens de financement.

Il convient aussi de remarquer que dans les prévisions de ressources appelées à financer les investissements publics, désignés par la rubrique Aide aux Projets, sont figurés ces montants prévisionnels qui ne sont pas gérés par l'Etat en dépit de leur intégration dans le budget national. Ils sont des anticipations de financement de projet par des bailleurs de fonds établissant des rapports directs avec des organismes non gouvernementaux ou agences évoluant sur le terrain qui supposément conduisent des activités de développement en Haïti.

La partie des dons que reçoit véritablement le Trésor est l'appui budgétaire que fournissent les bailleurs de fonds internationaux, (BID, UE, BM) et ne représente qu'environ 10% du total des dons comptabilisés sur le compte d'Haïti mais inclus dans le budget national par les responsables du MEF et du MPCE, sans que ces derniers n'aient le contrôle des mouvements de ces dons d'investissements publics encore moins leur supervision.

En revanche, les dons sous forme d'appui budgétaire global sont une ressource financière sans emploi déterminé qui participe de la satisfaction du besoin de financement global.

Par ailleurs, les financements sont employés à l'amortissement en principal de la dette ; il est donc intéressant de prendre en considération les seuls financements nets de cet amortissement. Le solde des opérations courantes a fortement progressé depuis les exercices 2013-2014 où il a été de 1.9 milliards de gourdes). Il s'est en effet élevé à 8.6 milliards au cours des deux exercices suivants et sera de 11 milliards de gourdes en 2016-2017.

4.5.3 Les évolutions

En 2013-2014, avec ses revenus plus faibles que ses dépenses, l'Etat avait recouru à une combinaison de

Tableau 24. Les dépenses nettes en capital et leur financement (en millions de gourdes)

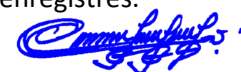
Exercices	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 LDF	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Dépenses en capital	90.16	41.91	72.21	38.51	56.98	46.13	62.96	31.30	76.86	17.43
- « projets » ^[1]	87.50	39.08	68.70	34.83	51.15	24.41	55.46	21.30	50.23	4.96
- amortissement de la dette	2.02	1.98	2.60	2.60	5.18	20.59	6.65	8.65	8.71	11.48
Dépenses nettes en capital	0.64	0.85	0.91	1.08	0.65	1.13	0.85	1.34	17.93	1.00
Résultat courant	10.87	3.79	4.43	3.14	7.31	4.99	17.48	7.61	5.15	11.05
Autres financements internes	13.67	9.59	13.23	9.76	6.71	17.04	12.88	5.53	9.70	9.36
Appui budgétaire global	4.18	3.88	3.07	5.18	4.22	3.24	4.32	1.78	2.86	1.06
Emprunts nets	20.29	-	-	-	4.94		(349.00)	-	(5.10)	-
Financements nets	8.43	-	-	-	27.09	-	17.32	-	15.83	-

financement interne et externe totalisant 7.8 milliards de gourdes pour contenir son déficit à 5.4 milliard de gourdes, le financement externe ayant été de 3.5 et le système interne combinant les banques commerciales et la BRH apportant environ 4.3 milliard.

L'évolution des revenus de l'Etat par l'amélioration des recettes fiscales, de plus de 20% à partir de 2014-2015 va permettre une amélioration importante des flux financiers. En 2014-2015 sur le plan externe le Trésor public a reçu un appui budgétaire de 1.4 milliard, en baisse de 67% par rapport à l'année d'avant et parallèlement a effectué une augmentation du montant des services de la dette Petro Caribe, ce qui va occasionner une baisse nette du financement externe devenant négatif avec moins 626 milliard de gourdes.

De l'autre côté, sur le plan interne, l'émission des titres de l'ordre de 10 milliard combinée à une avance de 8 milliard de gourdes par la BRH, vont réduire dramatiquement la dette interne envers les banques locales.

Ces mouvements financiers à la fois sur le plan externe et interne vont concourir à une baisse globale du financement net en 2014-2015 de près 700% et de 300% en 2015-2016 pour devenir négatif de 1 milliard en 2016-2017, même si sur le plan interne un milliard de gourdes de dettes ont été enregistrés.



Il faut attribuer cette tendance à la baisse du financement globale affichée dans le tableau 28 à un ou plusieurs facteurs:

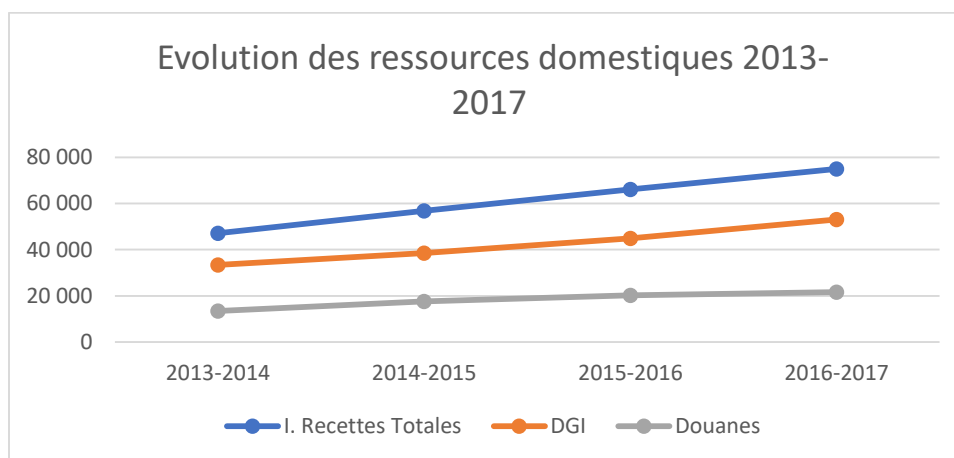
- a) La baisse tendancielle de l'appui budgétaire sous forme de don en provenance des bailleurs de fonds internationaux. De 4.27 milliards en 2013-2014, les dons sont passés à 1.06 milliard en 2016-2017, même si l'on observe un comportement en dents de scie entre les exercices.
- b) La performance fiscale, ayant permis la production des excédents budgétaires, a servi à éponger la dette publique à court terme et à maintenir à flow le service des montants convertis en dette à long terme.
- c) Le FPC, étant alimenté par les ressources dégagées des revenus pétroliers, n'est pas aussi performant que la période d'avant 2012. Les ressources qu'il dégageait ayant baissé considérablement, il n'a pas pu continuer à être une source importante de financement externe. Elle est plutôt devenue une source de financement négatif en raison des mouvements nets entre le paiement et les rentrées qui tendent à être négatifs.

Il importe de souligner que la performance fiscale, traduite par une augmentation nette de 27 milliard de gourdes de croissance entre 2013-2017, a servi surtout à rechercher l'équilibre budgétaire. Elle n'a pas été mise au service du financement de l'économie nationale.

4.6. Conclusion sur la situation financière de l'Etat

La situation financière de l'Etat ne peut être appréciée de façon instantanée ; elle ne peut l'être que par une mise en perspective tant vers le passé que le futur.

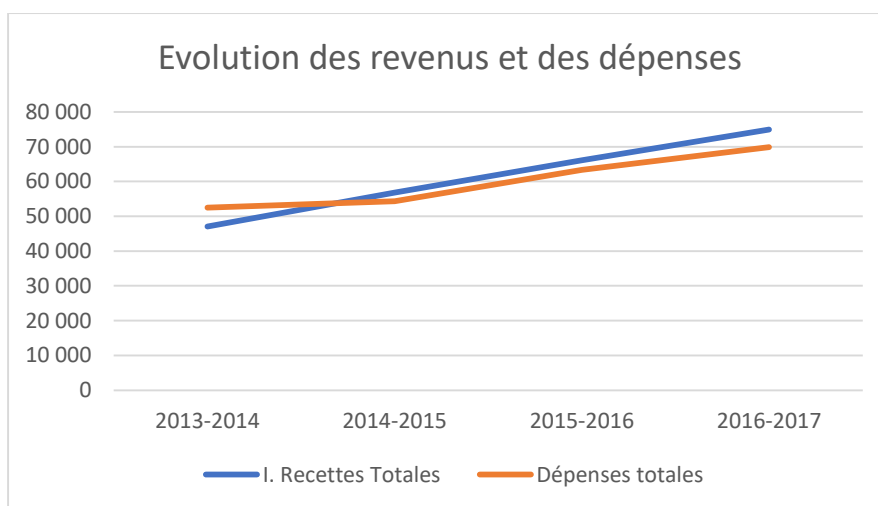
L'analyse du passé, la Cour en a retenu une période de cinq ans, met en évidence des tendances. La réflexion sur le futur vise à identifier les risques qui naîtraient de la poursuite des tendances identifiées. Ces tendances n'ont rien d'inéluctables mais, lorsqu'elles sont néfastes, elles doivent être inversées ce qui demande des efforts, de la persévérance et du temps.



Commissaire aux Comptes

La Cour observe que des efforts importants ont été faits en vue de l'augmentation des recettes fiscales. Ces efforts ont aidé à rechercher et à maintenir un certain équilibre financier dans un contexte où l'absence de l'aide aurait pu entraîner des difficultés financières énormes si les finances publiques n'avaient pas été relativement stabilisées.

Cette croissance des ressources domestiques ont permis un dépassement des dépenses globales en 2014-2015, lequel dépassement a changé une situation déficitaire de 5.4 milliards de gourdes en un solde positif de 2. 4 milliards sur l'exercice. Cette position est maintenue jusqu'à l'exercice 2016-2017 où ce solde net a pu atteindre les 5.1 milliard.



Cet équilibre et les résultats se sont exprimés par le maintien des écarts au plus bas possible entre les dépenses totales et les recettes totales de telle sorte que les besoins de financement soient aussi le plus faibles possibles, nonobstant une position de retrait par rapport au financement des investissements publics.

Mais il est important d'attirer l'attention encore une fois sur le fait que l'équilibre ne peut pas être une fin en soi. Il doit servir de cadre pour que, éventuellement, il puisse appuyer la production des services sociaux de base et la création du cadre de production de la valeur ajoutée.

4.6.1 De la conclusion générale sur la première partie du rapport

Cette partie du rapport traitant de la situation financière de l'Etat a été située dans le cadre de la transition politique qui a vu trois gouvernements être impliqués dans la gestion des finances publiques du pays en deux ans. Chacun d'entre eux a élaboré son propre budget rectificatif qui concerne la période de sa gestion. Mais la période la plus marquante a été celle de transition dont la gestion a chevauché entre les gouvernements sortants et entrants et a porté sur deux moitiés d'exercice.

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier les résultats de l'exercice 2016-2017 qui a fait l'objet d'une gestion avec des objectifs fixés dans la lettre de cadrage par le gouvernement de transition mais révisés par le gouvernement élu en grande partie à la baisse, surtout en vue de rester dans les limites des prévisions de revenus, mais qui a touché principalement les investissements publics.

La Cour relève un progrès soutenu au niveau de la performance fiscale qui, depuis le bond de 20.56% en valeur des recettes de 2013-2014 à 2014-2015, continue de s'améliorer. Les dépenses aussi ont augmenté mais à un rythme plus lent, ce qui laisse des marges pour une amélioration du solde budgétaire passé d'un niveau de moins de - 5.4 milliard en 2013-2014 à + 5.1 milliard en 2016-2017.

Ces résultats proviennent d'une gestion des finances publiques fortement basée sur l'effort de maîtriser la baisse du financement externe en le substituant par l'aide interne appuyée par la Banque de la République d'Haïti qui soutient l'émission des titres du Trésor Public lesquels sont consommés principalement par le secteur bancaire haïtien. Le service de la dette publique a pu être géré, mettant l'Etat de manière globale en bonne posture par rapport à ses créanciers.

Cet effort a permis d'aboutir à un certain assainissement des finances publiques en 2016-2017. Mais à l'intérieur de cette gestion, beaucoup d'écarts sont remarqués par rapport aux objectifs fixés dans la loi de finances élaborée à la lumière des directives de la lettre de cadrage.

En revanche, sur le plan de la gestion économique globale, la Cour ne relève aucune concordance entre les prévisions macroéconomiques et les résultats publiés par les institutions spécialisées, notamment l'IHSI pour les données réelles et la BRH pour les données monétaires. Les prévisions sur le taux de croissance de l'économie, le taux d'inflation, n'étaient pas différents de celles faites au cours des dernières années et passent toujours à côté ; même quand elles étaient fixées par un gouvernement permanent. Selon l'IHSI le taux de croissance de l'économie n'a pas pu dépasser le 1.2%, en dessous de sa performance de 1.5% réalisée l'année antérieure. Pour sa part, le taux d'inflation a continué d'augmenter en passant de 12.5% en 2015-2016 à plus de 15.5% au cours de l'exercice 2016-2017 ; le taux de change gourdes/dollar, qui fait l'objet de recherche de stabilité par la BRH en tant qu'institution monétaire, continue de se détériorer et a oscillé entre 63 et 65 gourdes pour un dollar entre octobre 2016 et septembre 2017.

Sur plan spécifique, la Cour a pu relever qu'à l'exception des prévisions de revenu faites par le gouvernement de transition et le solde budgétaire de base qui se sont rapprochées des résultats anticipés, aucun des objectifs financiers fixés n'a été atteint.

En ce qui concerne les interventions publiques fixées comme devant être restreintes, elles ont cru de 28% en un an, passant de 5.7 milliard à 7.3 milliard, tout en soulignant que le cyclone Mathew qui a produit de nombreux dégâts matériels dans le Grand Sud pouvait être un élément justifiant des dépenses extraordinaires d'interventions publiques.

La masse salariale a continué de croître, même si elle était plus lente que le taux de l'année précédente. Alors qu'elle aurait dû être gelée, elle a au contraire accusé une croissance de 8% par suite de l'augmentation d'un millier de nouveaux agents de la fonction publique et de contractuels de l'Etat en un an.

Il importe de souligner que la performance fiscale, traduite par une augmentation nette de 27 milliard de gourdes de croissance entre 2013-2017, a servi surtout à rechercher l'équilibre budgétaire. Elle n'a pas été mise au service du financement de l'économie nationale. Si l'assainissement de la gestion financière est un objectif important à poursuivre, il doit toutefois servir de cadre pour la construction de l'économie nationale dont les principaux paramètres ont montré des signes de détresse. Ce point a été mis en évidence dans les rapports antérieurs de la Cour, notamment celui de 2015-2016 qui a coïncidé avec la fin

du plan triennal lancé en 2013-2014. A part certains progrès atteints au niveau de la gestion des finances publiques durant cette période triennale, les indicateurs de reconstruction n'ont pas bougé.



DEUXIEME PARTIE : Les mécanismes de financement de l'Etat

Chapitre I. Introduction aux mécanismes de financement de l'Etat

A la lumière des conclusions tirées de l'analyse de la situation des finances publiques, la Cour se propose de mettre l'accent dans cette deuxième partie du rapport sur les mécanismes de financement des dépenses publiques. Cela rentre dans la logique d'approfondissement des sujets préoccupant la Cour qui est engagée depuis ces quatre dernières années à faire le jour sur les fondements des finances publiques dont la gestion et l'efficacité des dépenses doivent faire l'objet d'un rapport annuel constitutionnel. Cet engagement a conduit la Cour à produire jusque-là des observations, analyses et recommandations sur différents volets portant sur l'efficacité de la gestion des finances publiques :

- a. La Cour a, dans le RSFEEDP I, investigué de manière approfondie l'efficacité interne et externe des projets d'investissements publics et a pu faire ressortir les différents obstacles auxquels leur gestion globale était confrontée, tant sur le plan administratif que sur celui de l'exécution, et qui les empêchaient d'être pleinement utiles aux bénéficiaires et au développement du pays.
- b. Dans le RSFEEDP II, elle a poursuivi son investigation sur le suivi du processus d'exécution interne des projets pour conclure que l'efficacité était mise à mal par la faiblesse de ce suivi et le manque de célérité dans l'exécution des dépenses d'investissements publics qui sont appelés à construire l'infrastructure économique et institutionnelle du pays
- c. Dans le RSFEEDP III, elle a examiné de manière compréhensive la question de l'efficacité des dépenses publiques en se penchant sur :
 - i. L'efficacité du processus budgétaire
 - ii. L'efficacité de l'allocation des ressources vue sous l'angle de la capacité à respecter les engagements pris et des objectifs fixés dans la LDF
 - iii. L'efficacité de la gestion des revenus non fiscalisés

C'est ce souci d'approfondissement de la question de l'efficacité qui emmène à la conclusion que celle-ci doit être regardée sous l'angle des dépenses certes mais également sous l'angle des ressources qui les supportent. Cela implique que pour dépenser les ressources publiques, il faut que celles-ci soient d'abord mobilisées et disponibles. Or dans le contexte actuel, le véritable défi des gestionnaires publics consiste à maîtriser ces ressources tant sur le plan interne qu'externe.

Sur le plan externe, les différents RSFEEDP produits par la Cour ont déjà fait ressortir que les ressources de l'APD tendaient à être moins disponibles et, de toute évidence, devenaient moins accessibles aux pays dont le niveau de gouvernance était faible.

Sur le plan interne, les ressources mobilisées ne parviennent pas à supporter les exigences de la demande de financement du fonctionnement de l'administration publique devenue de plus en plus importante avec la modernisation de l'appareil étatique d'une part, et de supporter la construction de l'infrastructure économique et sociale du pays, d'autre part.

C'est fort de ce constat fait à partir de l'observation des données qui découlent de la gestion des finances publiques sur les deux aspects ressources et dépenses que la Cour en vient à la conclusion que le volet mobilisation des ressources internes mérite un examen plus approfondi afin de jeter la lumière sur la capacité réelle du pays à financer le fonctionnement de l'Etat et sa construction à mesure que l'on déploie les efforts nécessaires pour accéder aux ressources externes.



Cette partie du rapport renvoie donc à un examen des mécanismes en place visant à assurer le financement des activités de l'Etat tant sur le plan de son fonctionnement que sur celui des investissements consentis pour assurer et supporter le développement de l'économie nationale.

Il s'agit en effet d'évaluer l'un des principaux mécanismes en place au cours des dernières années et d'apprécier sa capacité à pourvoir aux besoins de fonctionnement et d'investissement exprimés par l'économie nationale tout en examinant les différentes voies complémentaires qui sont disponibles et qui ont été explorées par l'Etat au fil des dernières années afin de faire face aux défis de mettre les ressources disponibles et accessibles au service de la population et du développement du pays.

En raison de son poids dans le total des ressources de l'Etat, l'analyse accorde une attention particulière au système fiscal en place : sa base taxable, ses principaux champs de taxation, droits et impôts, son orientation globale et sa capacité à répondre aux demandes de l'économie.

C'est dans ce contexte que la Cour a porté son dévolu sur la mobilisation des ressources en examinant :

1. La source première qui est la fiscalité haïtienne, comme principal mécanisme de financement des dépenses de l'Etat
2. Les ressources mobilisées à partir d'autres mécanismes en dehors des revenus collectés par les institutions préposées (DGI et AGD) à cette fin au niveau domestique pour supporter les dépenses de fonctionnement de l'administration publique et d'investissement dans l'infrastructure de développement.
3. La gestion des obligations de l'Etat dans le contexte de contraintes financières.

1.1 Du cadre de la gestion des finances publiques

C'est donc dans une certaine mesure l'évaluation de l'efficacité de la mobilisation des voies et moyens qui sont en place pour supporter l'exécution des dépenses. A cet effet, une bonne compréhension de ces mécanismes commence par un regard sur leur structuration, l'utilisation et l'évolution des ressources au cours de ces dernières années tant en recettes qu'en dépenses.

De la présentation et l'analyse de la situation financière, il ressort que la configuration de la gestion des finances publiques haïtiennes prend la forme qui est indiquée dans le tableau d'équilibre de la LDFR. Du côté des ressources, le Trésor public compte sur trois sources de rentrées alors que du côté de l'emploi on compte quatre grandes rubriques d'activités qui les absorbent sous forme de dépenses réalisées plus les dépenses d'intérêts.

Le grand défi pour le Trésor public consiste à balancer cette équation qui souvent est soumise à des aléas non financiers handicapant la disponibilité des ressources et font souffrir l'exécution programmée dans la loi budgétaire.

Le tableau d'équilibre de la loi de finances rectificative est présenté en deux compartiments.

Le compartiment Nord prévoit les voies et moyens et leurs sources à gauche où sont mobilisées les ressources domestiques, (les taxes, droits et impôts, les taxes sur les transactions internationales qui sont prévus d'être 71.4 milliards de gourdes) et à droite les dépenses courantes estimées à 66.26 milliards de gourdes que doivent financer les revenus collectés à gauche. L'exécution des deux côtés gauche et droite du tableau, doit déboucher sur un solde budgétaire positif, c'est-à-dire les montants dépensés au côté droit seront moindres que ceux collectés au côté gauche. Ce solde budgétaire a été prévu d'être 5.1 milliards de gourdes.



Au compartiment Sud à gauche s'expriment les besoins additionnels de ressources financières estimés à 47.1 milliards qui sont les dépenses de capital et doivent provenir de l'excédent budgétaire, des dons, des emprunts car les 71.4 milliards ne suffisent pas pour couvrir les dépenses en capital qui se présentent à droite du compartiment Sud. Il est prévu des dons de l'international pour un montant total de 32.4 milliards de gourdes, sous forme d'appui budgétaire et d'aide aux projets. Des ressources complémentaires doivent provenir du Trésor public, des bons du Trésor, d'autres emprunts.

A droite, sont prévus les dépenses d'immobilisation, les projets d'investissements, les transferts et subventions et le paiement de la dette. Ces dépenses en capital s'élèvent à 52,32 milliards de gourdes.

Tableau 25. Equilibre de la loi de finances rectificative exercice 2016-2017

VOIES ET MOYENS	118,580	DÉPENSES TOTALES	118,580
Ressources Domestiques	71,417	Dépenses Courantes	66,262
Recette internes	53,451	Salaires et Traitements	35,778
Recette douanières	17,483	Biens et services (y/c ADP)	21,121
Autre ressources domestiques	483	Transferts et subventions	7,717
	71,417	Intérêts	1,646
Solde Budgétaire de base			5,154
Total des ressources en capital	52,318	Dépense de Capital	52,318
Solde budgétaire	5,154	Immobilisations	962
Dons	4,690		
Appui budgétaire	27,779	Programmes et Projets	42,650
Aide projets		Trésor Public	6,584
Financement	14,695	Annulation dette FMI	1,622
Tirages sur emprunt	3,608	Autres financements	3,057
Bonds du Trésor	3,604	Dons et emprunts	31,387
Autres financ. Internes de projets	4,679		
Emprunt Institution financière	2,803	Amortissement de la dette	8,706

Source : Loi de finances rectificative, 2017

Cette partie du rapport se propose d'étudier les mécanismes du côté gauche du tableau. En fait, il convient d'évaluer ce côté gauche tant au Nord qu'au Sud, pour mieux comprendre la question des voies et moyens appelés à financer le côté droit de cette équation complexe d'une part et de parvenir à produire des excédents budgétaires capables de financer les besoins exprimés au Sud-droit du tableau.

Cet exercice appelle à un examen approfondi de la fiscalité haïtienne d'une part et un passage en revue des autres mécanismes de financement appelés à fournir les compléments de ressources nécessaires pour supporter les dépenses en capital. La question est de chercher à savoir si l'équilibre financier peut être atteint de manière globale ou en l'absence du compartiment sud où se situent les dépenses en capital.

Chapitre II. La fiscalité Haïtienne, source première de financement des dépenses publiques

Dans le premier chapitre de la première partie du RSFEEDP IV, la Cour a examiné les recettes et les dépenses de l'Etat afin de comprendre le mécanisme de formation du solde budgétaire de base qui est en fait le résultat de la gestion des finances publiques par laquelle les recettes sont maximisées alors que les dépenses sont bien contrôlées. Le point de départ consiste alors à mobiliser le maximum de ressources qui doivent permettre non seulement à l'Etat de financer son quotidien et de rendre les services nécessaires aux populations à partir des revenus générés par la collecte des impôts, mais aussi d'en trouver suffisamment pour financer l'infrastructure économique et sociale du pays.

C'est pourquoi le chapitre traitant de la fiscalité apparaît comme le premier mécanisme dont il faut cerner les contours pour parvenir à pénétrer ses points forts et faibles et dégager des perspectives susceptibles de lui permettre d'atteindre ses potentialités.

Cet examen se justifie par le contexte actuel dans lequel l'aide publique au développement tend à diminuer depuis ces dernières années. De plus en plus, l'Etat semble être forcé de dépendre de ses propres ressources pour financer ce qu'il peut ou tout au moins prouver qu'il est solvable par sa capacité de mobiliser les ressources, d'en faire bon usage et de gérer sainement ses finances.

Ce RSFEEDP IV étant focalisé sur la question du financement de l'Etat, comprendre la fiscalité haïtienne dans un tel contexte devient alors un impératif car de cette compréhension découlera les possibilités de renforcer sa base financière. Cela se traduit en effet par un examen des différents champs d'impôts qui servent de premières sources de prélèvement et aussi les autres champs qui auraient dû être des sources de prélèvement mais qui génèrent seulement des revenus marginaux.

L'approche de cet examen consistera à regarder de près l'organisation fiscale en place, à identifier les impôts, à en faire une typologie et en fin procéder à un état des lieux du système de collecte avant de conclure sur son évaluation.

L'examen devra déboucher sur les perspectives d'augmenter les capacités fiscales du pays en vue de lui permettre de jouer le rôle qui lui est réservé dans le contexte financier actuel : développer l'assiette fiscale en y incluant tous les redevables et augmenter au bout du compte le taux de prélèvement ou la pression fiscale du pays.

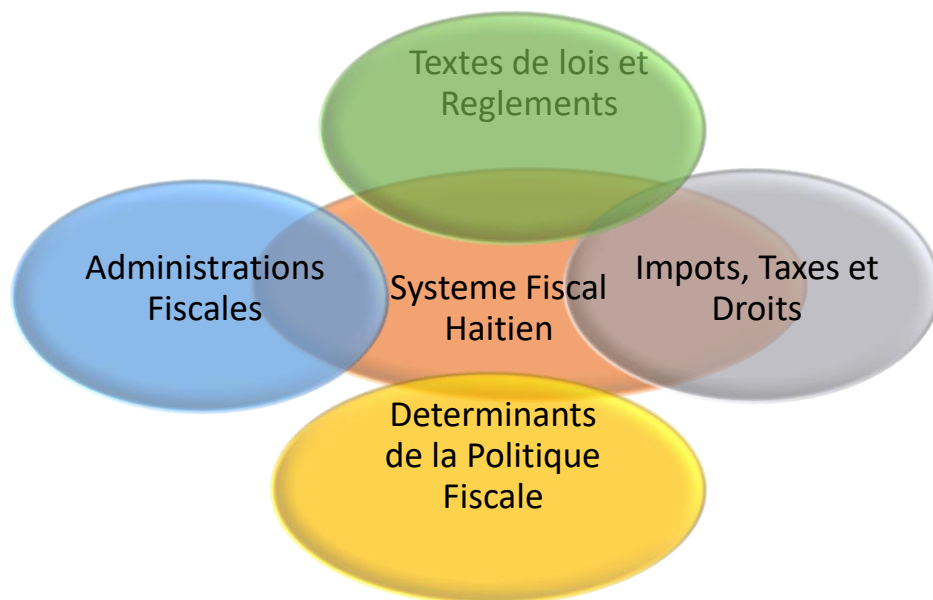
2.1 L'organisation du système fiscal haïtien

Le système fiscal haïtien schématisé ci-dessous inspire l'élaboration de la politique fiscale qui s'articule autour de deux grandes rubriques : impôts directs et impôts indirects. Dans la première catégorie, on traite des impôts sur le revenu des personnes physiques et morales (IRPP), de la Taxe sur la masse salariale (TMS) et des patentes et licences. En ce qui a trait à la catégorie des impôts indirects on aborde respectivement la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA), les Droits d'accises (DA) les droits de ports²¹ et d'autres taxes d'importance pour les contribuables et les éventuels investisseurs.



²¹dont les droits de douane, les frais de vérification et les taxes de première immatriculation

Figure 1
Le système fiscal haïtien

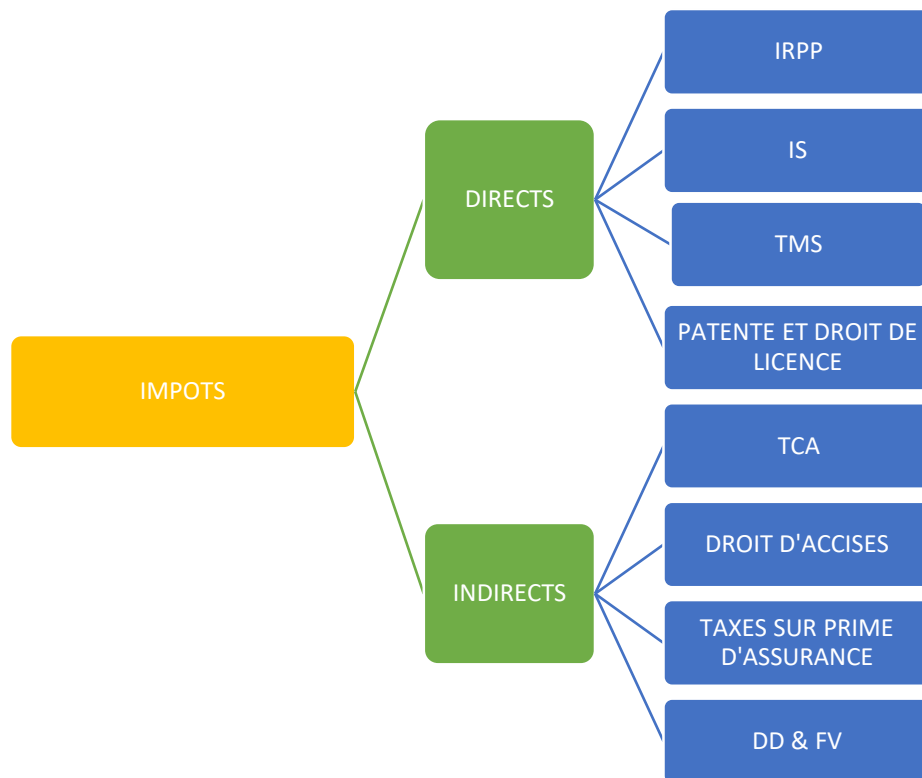


En Haïti, chaque année, après le vote de la loi de finances, un document faisant le « Sommaire de la Politique Fiscale » est élaboré. Celui-ci représente une version simplifiée qui contient les nouvelles mesures et dispositions fiscales. De plus, il expose les détails des principales modalités et dispositions spécifiques aux taxes et impôts prévus par la législation en vigueur.

C'est en effet une pratique instaurée de fait dans la stratégie fiscale en Haïti qui consiste à faire de la loi de finances annuelle la porte d'entrée des nouveaux champs d'impôts, droits et taxes constituant le corpus fiscal qui prévaudra dans le pays, à moins qu'il soit spécifiquement indiqué l'annulation d'un ou de plusieurs articles de la loi antérieure. Dans la Loi de Finances 2016-2017, il est prévu en son article 3 que : « les impôts, droits et taxes à percevoir au 30 septembre 2016, au profit de l'Etat et des Collectivités Territoriales, sont prorogés pour l'exercice 2016-2017 et leurs produits seront recouverts d'après les lois, décrets lois, décrets régissant la matière ».

Ainsi, au lieu de revoir systématiquement le code fiscal pour le mettre à jour avec la réalité socio économique selon une approche compréhensive et systémique, les différents gouvernements et le pouvoir législatif choisissent un chemin raccourci pour faire face à la nécessité de l'adaptation du code fiscal avec l'évolution de la société et les besoins de son développement.

Figure 2. Les principaux champs d'impôts du système fiscal haïtien



La figure 2 résume les principaux impôts et taxes en application en Haïti tels que consignés dans les textes de lois qui régissent chacun de ces impôts. Ces derniers ont été regroupés en impôts directs et indirects : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP), Impôt sur les Sociétés (IS), Taxe sur la Masse Salariale (TMS), Patente et le Droit de Licence, Taxe sur le Chiffre d’Affaires (TCA), Droits d’Accises (DA), Taxe sur Primes d’Assurance (TPA), Droits de Douane (DD) et Frais de Vérification (FV).

2.2 La typologie des impôts

Comprendre la fiscalité comme un mécanisme de financement des dépenses publiques passe d’abord par une pénétration des différents champs d’impôts qui constituent la base de génération des revenus qu’ils représentent pour l’Etat. En ce sens, une typologie de ces champs d’impôts est de toute importance car ces derniers forment la base de la politique fiscale qui sera articulée dans la loi de Finances annuelle. Cette typologie exposera tour à tour les champs d’impôts directs et les champs indirects, elle est tirée du sommaire de la politique fiscale élaborée en Décembre 2013.

2.2.1. Impôts Directs

a) Impôts sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP)

Deux critères sont retenus pour déterminer les assujettis à l’impôt sur le revenu : le domicile fiscal et la source du revenu. Les personnes physiques résidant en d’Haïti sont taxées sur leur revenu global de toute source suivant un barème progressif au titre de l’IRPP. Les principes généraux régissant les impôts sur le

revenu des personnes physiques et morales sont consignés dans le « Décret du 29 septembre 2005 relatif à l'impôt sur le revenu »

Le barème de l'IRPP est ensuite appliqué au revenu net global en fonction d'un barème de taux progressif à 5 fourchettes allant de 0 à 30%.

Les exonérations concernent des catégories ciblées de personnes physiques et certains revenus. Par exemple, les agents diplomatiques et consulaires accrédités en Haïti, sont affranchis de l'Impôt sur le Revenu dans les limites des privilèges et immunités reconnus par le droit international et les conventions signées et ratifiées par Haïti. L'IRPP est perçu annuellement et toute personne physique, assujettie à l'impôt sur le revenu, est tenue de faire annuellement sa déclaration définitive d'impôt sur le revenu à la DGI pour l'ensemble des revenus réalisés au cours d'un exercice fiscal donné. La Déclaration Définitive doit être faite avant le 1^{er} février de l'Année qui suit l'exercice fiscal pour lequel la déclaration est produite. L'Administration fiscale peut recourir à la taxation d'office du contribuable par défaut de déclaration dans le délai imparti par la loi.

b) Impôts sur le bénéfice des personnes morales

Sont assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes morales : les sociétés, les compagnies d'assurance, les lignes de navigation aérienne et maritime, et toutes autres personnes morales se livrant à des activités lucratives. Dans la catégorie des sociétés, on retrouve les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés de personnes, les sociétés d'économie mixte, les entreprises publiques et organismes d'Etat jouissant de l'autonomie financière.

Les entreprises commerciales, industrielles et autres dont le chiffre d'affaires ou actif total est inférieur à 1.25 million de gourdes sont assujettis à un régime de taxation simplifiée. Pour les petites entreprises, l'assiette retenue pour la détermination de l'impôt sur le revenu des personnes morales est le revenu net réalisé par les sociétés et autres personnes morales tel que consigné dans les états financiers.

L'assiette retenue pour la détermination de l'impôt sur le revenu des personnes morales est le revenu net réalisé par les sociétés et autres personnes morales tel que consigné dans les états financiers. Un taux de 30% est utilisé pour déterminer l'impôt à payer des personnes morales. Le contribuable a la responsabilité de déposer sa déclaration auprès des services des impôts. Le délai de soumission des états financiers est de 90 à 120 jours après la fin de l'année financière de la société. Cependant, il est fait obligation aux entreprises de verser un acompte provisionnel correspondant à 25% du revenu imposable de l'année précédente au cours des cinq (5) premiers mois d'un nouvel exercice fiscal. Ces acomptes sont déductibles de l'impôt sur le revenu et cette mesure s'applique sans égard à l'année financière de l'entreprise. Si les acomptes sont supérieurs à l'impôt dû, l'excédent n'est pas remboursé mais déduit du prochain acompte.

c) Taxe sur la masse salariale (TMS)

C'est une taxe supportée et payée par l'employeur des entreprises publiques et privées et de l'administration publique en générale. Sont exonérés de la TMS : les ambassades et consulats, les organisations internationales, les ONG liées à l'Etat par un contrat qui prévoit expressément l'exonération des droits et taxes.

L'assiette fiscale retenue comprend : le montant des salaires, appointements, émoluments et autres rétributions payées aux membres du personnel des entreprises publiques ou privées et de l'administration



publique en générale. Un taux de 2% est retenu pour calculer la TMS. La loi fait obligation à tout employeur de verser la TMS, tous les mois, au trésor public, accompagnée d'une déclaration.

d) La Patente et le Droit de Licence

La Patente et le Droit de Licence sont des droits d'exercer un commerce ou une profession. La patente est due par les personnes physiques et morales exerçant en Haïti une activité professionnelle non salariée. Elle inclut les commerçants, artisans et industriels, de même que les individus assujettis à l'impôt sur les bénéfices non-commerciaux. La Patente est perçue par la DGI, mais 80% des recettes doivent être versées aux communes puisqu'elle est essentiellement une taxe communale.

La licence (en plus de la patente) est due par les personnes physiques ou morales exerçant des activités contrôlées par la loi. Celles-ci incluent les manufacturiers et distributeurs de produits généralement assujetties aux accises (tabac, alcools, boissons gazeuses), en plus des activités générant des rentes, telles les stations de radio et commerçants de bois. Les contribuables étrangers travaillant ou établis en Haïti sont également assujettis à la Licence.

Sont exonérés de la patente : L'Etat central et décentralisé dans ses fonctions éducatives, sociales, sanitaires, sportives, touristiques et culturelles, les coopératives, les salariés, les artistes, auteurs et éditeurs. La licence étant très spécifique, elle ne comporte pas d'exception.

La patente comporte un droit fixe et un droit proportionnel, tous deux annuels. Le droit fixe est dû dès la première année d'opération. Il est fonction de l'activité économique et va entre 40 et 2000 gourdes. Le droit proportionnel est de 0.2% du chiffre d'affaires réduit des salaires versés et est dû dès la 2^e année d'exploitation.

La licence consiste en un montant fixe de quelques milliers de gourdes pour presque tous les assujettis (maximum de 2500 gourdes par manufacture de cigarette). Dans le cas des débits d'alcool et de tabac dans les hôtels, cafés, restaurants et boîtes de nuit, le montant de la licence est égal à 40% du montant de la Patente. Pour la licence des salariés étrangers, elle est de 45% du salaire mensuel. Dans le cas des sociétés ou des particuliers propriétaires d'une entreprise, la licence est de deux fois et demie le montant de la Patente.

La Patente est due au début de l'année financière (1^{er} octobre) et peut être acquittée jusqu'au 15 décembre. Un certificat de patente est émis comme preuve de paiement.

La Licence est due au début de l'année financière (1^{er} octobre) et peut être acquittée jusqu'au 30 octobre. Les contribuables étrangers doivent adresser une demande au Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Précisons que dans la Loi de Finances 2012-2013, il a été ajouté des secteurs d'activités à la nomenclature du décret régissant la patente. Les principaux secteurs d'activités ajoutés sont : les services de restauration, de tourisme, d'agence de voyage et de maisons de jeux.

2.2.2. Impôts Indirects

La fiscalité haïtienne est caractérisée par une très forte propension des impôts indirects. Ce type d'impôt a le mérite d'être perçu rapidement et à moindre coût. Les cinq principaux impôts indirects sont présentés ci-après : la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA), les Droits d'Accises (DA), les Taxes sur les Primes d'Assurance (TPA), les Droits de Douane (DD) et les Frais de Vérification et les Taxes de Première Immatriculation (TPI).



a) Taxe sur le chiffre d’Affaires (TCA)

La TCA est une taxe de vente classique à assiette large. Elle est perçue sur le chiffre d’affaires des entreprises, que les biens et services produits soient de consommation finale ou non. Elle comporte un droit à déduction limitée. Sont assujetties à la TCA²² toutes personnes physiques ou morales réalisant des opérations se rattachant à la consommation ou à l’utilisation des biens et services en Haïti. Les catégories de personnes ciblées par la TCA sont : les importateurs, les producteurs, y compris ceux effectuant des crédits-bails et des locations ventes, les entrepreneurs de travaux, les façonniers, les commerçants et les prestataires de service.

A noter, que les redevables dont le chiffre d’affaire est inférieur à 1,050,000 gourdes sont soumises à un régime simplifié de TCA. Ce régime concerne les façonniers, les commerçants (petits détaillants) et les prestataires de service et admet un abattement de 500,000 gourdes.

Sont exonérés de la TCA²³, les secteurs des exportations, celui du transport international, le secteur financier et immobilier, les honoraires des greffiers et des huissiers, les produits pétroliers, les intrants pour la fabrication des médicaments, les journaux, livres et fournitures scolaires et les matériels et équipements agricoles.

L’assiette imposable de la TCA est déterminée à partir des activités économiques telles que : la production, la commercialisation, les travaux et les prestations de services. Pour la production et les ventes, l’assiette retenue est le montant des ventes incluant les frais et taxes entrant dans la fabrication de ces produits. Pour les travaux, on se réfère au montant des marchés, factures ou acomptes. Pour les prestations de service, on renvoie au prix des services ou de la valeur des biens et services reçus en paiement. Pour les mutations à titre onéreux ou des apports en société, on se base sur le prix de la cession, le montant des indemnités rémunérant l’apport augmenté des charges.

La TCA payée sur certains intrants peut donner lieu à une déduction de la TCA collectée et payable à l’Etat. Trois catégories donnent droit à la déduction :

- Les matières et produits intégrés dans un produit fini passible de TCA tels que : les matières premières brutes ou finies, les produits semi-finis destinés à recevoir un complément de main-d’œuvre, les pièces détachées devant être incorporées dans un ensemble constituant par lui-même un produit fini.
- Les matières ou produits ne constituant pas un outillage ou un bien d’investissement. Ces produits perdent leurs qualités spécifiques au cours d’une seule opération de fabrication.
- Les produits finis livrés à des commerçants destinés à être revendus à l’Etat.

Il faut préciser que la TCA n’est pas remboursable. Le calcul se fait en appliquant le taux unique de 10% à la base imposable. A celle-ci, on enlève la TCA déductible sur les achats ainsi que l’éventuel crédit d’impôt du mois précédent pour avoir la TCA à payer. La TCA est payable du 1er au 15 de chaque mois. Pour les importations, elle est perçue en même temps que les droits de douane alors qu’elle aurait dû être collectée sur la marchandise vendue et remise à l’Etat par après. La loi de finance 2012-2013 a modifié la date de paiement de la TCA pour les redevables assujettis au régime simplifié prévu dans le décret du 23



²² Loi du 30 octobre 2002, art. 4, relative à la taxe sur le chiffre d’affaires

²³ Loi du 30 octobre 2002, art. 6

novembre 2005. Au lieu de payer en trois (3) versements, la Loi de Finances prévoit le paiement en un seul versement entre le 1^{er} octobre et le 15 décembre.

b) Droits d'Accises

Ces droits couvrent une vaste gamme de produits dont : les hydrocarbures, les véhicules de plus de 2200 CC, l'alcool, le tabac et les allumettes, les boissons gazeuses, ainsi qu'une multitude de produits alimentaires.

Les droits s'appliquent dans tous les cas, que les biens soient importés ou produits localement. La base taxable est la valeur Cout Assurance Fret (CAF) dans le cas des importations et la valeur ex-usine dans le cas de la production interne.

Les principaux taux sur les produits autres que les hydrocarbures se détaillent comme suit :

Tabac 12% de la base taxable, Rhum, bière 4% de la base taxable, boissons vineuses / autres boissons alcoolisées 5% de la base taxable, boissons gazeuses, 7.20 gourdes par 144 bouchons, sucre non raffiné 0.075 gourdes par livre, et sucre raffiné, 0.20 gourdes par livre. Plusieurs autres produits soumis aux Droits d'Accises sont sujets aussi au CFGDCT. Les principaux produits soumis au CFGDCT sont : cigarettes (20% du prix de vente), plaques ou vignettes d'immatriculation (20 gourdes par plaque/vignette), appel téléphonique international (8 gourdes par appel), billet d'avion pour l'étranger (25 gourdes par billet), gains de loterie, jeux et autres (5% du gain).

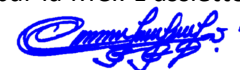
Les produits pétroliers sont soumis à deux types de prélèvements : les droits d'accise et l'accise variable. Cette dernière est ajustée afin de lisser l'évolution du prix des hydrocarbures sur le marché local. Les hydrocarbures ne sont pas sujets à la TCA, mais des droits de douane substantiels peuvent s'appliquer, de même qu'une redevance-carburant.

c) Taxes sur les primes d'assurance (TPA)

La Taxe sur les Primes d'Assurance (TPA) remplace la TCA sur tous les contrats d'assurance qui en sont exonérés. La TPA ne donne pas droit à déduction, exemption ou exonération. Son produit est versé aux régions frontalières. Pour les critères d'assujettissement, il faut préciser que tout bénéficiaire d'une police d'assurance est passible de la TPA. La taxe s'applique à toutes les polices d'assurance peu importe le risque assuré. Les primes payées par les assurés sont taxées au taux de 5% pour l'assurance-vie et de 10% pour l'assurance non vie. L'assureur liquide la taxe pour le compte de l'Etat. La non-perception de la taxe est passible du retrait de la Patente.

d) Droits de Douane et Frais de Vérification (DD et FV)

Les DD et FV sont deux principales sources de revenus à la frontière. C'est un droit d'accès au marché haïtien pour les produits étrangers. Sont assujettis aux DD toutes marchandises qui franchissent la frontière d'Haïti. Les principales exonérations touchent les importations à caractère non commercial. Sont également exonérées de DD et de FV les entreprises à vocation industrielle, touristique, agricole ou situées dans des zones économiques spéciales pour autant qu'elles soient agréées par la MCI. L'assiette



retenue pour le DD et les FV est la valeur en douane des marchandises. Un taux de 5% s'applique pour les FV alors qu'aux DD s'appliquent une multiplicité de taux :

- Ces derniers varient de 0 à 40% et exceptionnellement de 57.8% pour les produits pétroliers
- Les DD et FV sont calculés en appliquant le taux inscrit au tarif douanier à la valeur CAF des marchandises. La base est la même pour les deux droits. Le taux de FV est invariablement de 5%.

La perception des DD et FV se fait par la BRH pour le compte du Trésor avant même la livraison des marchandises par la Douane, faute de quoi le nom de l'importateur sera porté sur la liste des bordereaux impayés²⁴. Dans la Loi de Finances 2012-2013, les DD ont été modifiés pour certaines positions tarifaires. Les principales marchandises touchées par ces changements sont le gaz propane, le fer, l'acier et le charbon.

e) Taxe de Première immatriculation (TPI)

Sont assujettis à la TPI tous les véhicules neufs ou usagers importés en Haïti. Cette taxe est prévue pour les véhicules automobiles, bus, autobus, fourgonnettes, camionnettes et motocyclettes importées pour la mise à la consommation sur le territoire. Le paiement donne droit à la plaque d'immatriculation pour l'exercice en cours. Sont exonérés de la TPI : minibus, autobus, autocar de 25 places et plus, camion de 2 tonnes et plus de charge utile, véhicules appartenant à l'Etat, véhicules des membres des missions diplomatiques et consulaires accréditées auprès de l'Etat Haïtien, véhicules des compagnies et de leurs membres dont les contrats avec l'Etat comportent une clause qui les exonère de ces taxes.

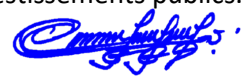
L'assiette retenue est la valeur CAF. Les taux sont ainsi énumérés : 5%, 10%, 15%, 20%. La règle de la perception de cette taxe est la même que celle retenue pour tous les autres droits et taxes perçus à la Douane.

2.3Etat des lieux de la Politique Fiscale au cours des dernières années

A la recherche de la compréhension des mécanismes de financement de l'Etat, la Cour se propose d'évaluer la fiscalité en mettant l'accent sur la performance de chacun des champs d'impôt identifiés dans les tableaux ci-dessus.

C'est un état des lieux de la politique fiscale de 2012 à 2017 qui examine la performance des champs d'impôts et montre l'accroissement du taux de mobilisation des recettes fiscales tout en indiquant la provenance de celles-ci.

On notera que La DGI et l'AGD ensemble se concentrent principalement sur 13 champs d'impôt formant la principale base des revenus qu'elles génèrent et le point focal de la mobilisation des efforts pour collecter les ressources fiscales nécessaires au financement des dépenses de l'Etat. La collecte de ces ressources est évidemment le principal mécanisme de financement et celui sur lequel l'Etat peut compter pour assurer sa viabilité financière, le fonctionnement de l'Etat et supporter les investissements publics.



²⁴ Code Douanier, Art. 77

Comprendre la performance de ces principaux champs d'impôts renvoie à:

- a) Une analyse statique des champs d'impôt année après année sur la période allant de 2012 à 2017.
- b) Une analyse statique comparative qui montre le poids de chaque champ d'impôt par rapport aux ressources collectées par chacun des organes de perception.
- c) Une analyse dynamique en considérant l'évolution de la performance de chaque champ d'impôt de 2011-2012 à 2016-2017 en vue de dégager la tendance qui les sous-tendent.

2.3.1 De la performance de la DGI et de la Douane

A la lumière de ce qui a été présenté dans la section 2, les ressources que peuvent mobiliser l'Etat se reposent en effet sur les deux agences de collecte d'impôts, DGI et l'AGD, qui interviennent chacune en son domaine mais de manière complémentaire. Pour certains champs d'impôts, l'AGD joue un rôle administratif de collecte pour le compte de la DGI qui elle enregistre légalement les transactions. L'état des lieux de la situation fiscale envoie véritablement à une description de la situation de collectes selon les champs d'impôts par chacune de ces instances fiscales.

2.3.1.1 De la collecte des recettes fiscales par la DGI

Comme souligné antérieurement, la DGI utilise principalement sept (7) champs d'impôt. De ces champs cependant, l'Impôt sur le Revenu et la Taxe sur les Biens et Services représentent à eux-seuls une moyenne de 92% des recettes annuelles sur les six dernières années. A travers les Autres Revenus Fiscaux (ARF), la DGI recouvre entre 5% et 7% de ses recettes annuelles au cours des trois (3) premières années de la période sous-étude (2011-2014). Au cours des deux dernières années cependant, la performance de l'ARF a chuté, atteignant environ 2 à 3%.

En ce qui a trait à la Taxe sur les Biens et Services (TBS), les autorités fiscales, en termes de prévision et douanière, dans leur planification, misent beaucoup sur ce champ d'impôt. En effet, pour la période sous étude, en moyenne 32.59% des recettes prévues au niveau de la DGI et 37.58% au niveau de la Douane devraient provenir de ce champ. Parmi les ressources collectées par la DGI, la TBS représente en moyenne 42.52% sur la période avec une performance extraordinaire en 2016, évaluée à 62.66%. Au niveau de l'AGD, la TBS a été collectée seulement pour les trois premières années soit de 2011 à 2013. Cependant pour les années 2014 à 2017, la TBS n'a pas été collectée par l'AGD. Ainsi, pour la période sous étude, ce champ d'impôt a une performance moyenne évaluée à 16.82%.



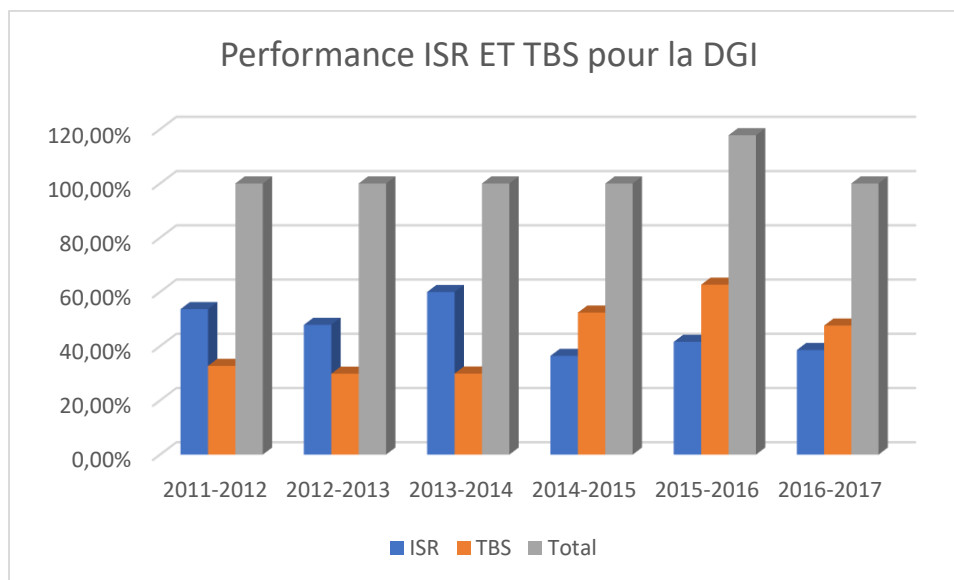
Tableau 30. Les champs d'impôt et leur performance au cours des 6 dernières années						
Exercice	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
DGI Prévisions						
ISR	55.57%	54.22%	59.99%	56.82%	57.04%	66.20%
TMS	2.14%	1.94%	1.93%	2.00%	2.15%	1.80%
ISP	2.56%	1.82%	3.71%	1.73%	6.08%	1.31%
TBS	34.88%	34.45%	29.91%	35.83%	32.10%	28.49%
ARF	4.86%	7.57%	4.46%	3.62%	2.63%	2.21%
RPHC	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ARF	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total	16,660	21,572	22,999	24,521	28,218	41,208
AGD Prévisions						
TBS	42.50%	41.58%	20.49%	31.92%	43.02%	46.09%
ICETI	57.50%	58.42%	79.50%	68.06%	56.98%	53.91%
ATF	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%	
RPHC	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
DFA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ARF	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total	28,156	29,678	44,587	32,245	38,997	37,932
Total RF						
DGI Réalisations						
ISR	53.67%	47.87%	59.99%	36.43%	41.59%	38.59%
TMS	1.76%	2.02%	1.93%	1.24%	1.34%	1.11%
ISP	1.34%	1.46%	3.71%	0.87%	0.92%	3.84%
TBS	32.74%	29.85%	29.91%	52.38%	62.66%	47.59%
	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ARF	3.06%	2.98%	4.46%	1.72%	1.78%	1.46%
RPHC	7.42%	15.81%	0.00%	2.73%	4.71%	4.62%
ARF	0.01%	0.00%	0.00%	4.63%	4.81%	2.80%
Total	18,529	20,387	22,999	38,114	44,904	53,090
AGD Réalisation						
ISR	0.00%	0.00%	0.00%	0.55%	0.17%	0.00%
TBS	39.94%	40.50%	20.49%	0.00%	0.00%	0.00%
ICETI	57.65%	57.07%	79.50%	96.62%	97.81%	95.59%
ATF	0.00%	0.00%	0.01%	0.60%	0.67%	1.03%
RPHC	2.40%	2.43%	0.00%	2.23%	1.35%	3.38%
DFAVNI	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ARF	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total AGD	22,903	24,052	44,587	18,451	21,162	21,880

Source : Lois de finances, MEF, 2017 ; les données fiscales de 2016-2017 sont provisoires



Au niveau de la DGI, à part l'impôt sur le revenu et la TBS, cinq (5) autres champs d'impôt fournissent entre 10% et 12% des recettes fiscales. Ce sont les Recettes des Provinces Hors Cap (RPHC), les Autres Recettes Fiscales (ARF), la Taxe sur la Masse Salariale (TMS), l'Impôt sur la Propriété (ISP) et les Autres Recettes Non Fiscales (ARNF).

- En général, dans sa planification, la DGI ne fait aucune prévision pour les recettes en provenance des villes de province. Au cours des deux premières années de la période étudiée, ces impôts ont contribué à 7.42% et 15.8% successivement. Cependant, il a enregistré une baisse en 2015 passant à 2.7%. Par suite des efforts entrepris, il est passé à 4.7% et 4.6% respectivement pour 2015-2016 et 2016-2017. Notons que la moyenne des recettes en provenance de ce champ d'impôt représente seulement 4% des recettes totales collectées par les deux organes de perception.



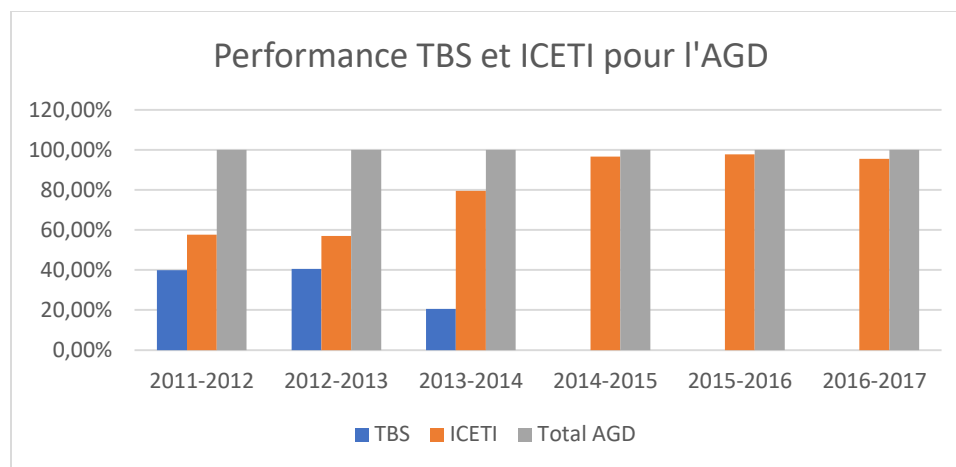
- Concernant les Autres Recettes Non Fiscales, aucun montant n'est généralement prévu pour ce champ d'impôt. En termes de réalisation, il a évolué en dents de scie entre 2011-2012 et 2013-2014. Sa performance a oscillé autour de 3% entre 2012 et 2013 pour monter à 4.4% en 2014. Pour le reste de la période, ce champ s'est infléchi globalement pour faire baisser la moyenne à 1.6%. Notons qu'en 2014, ce champ a contribué à hauteur de 1 milliard de gourdes soit un taux de croissance de 14% par rapport à l'année 2012. Ceci suppose que ce champ pourrait contribuer davantage si des dispositions étaient prises au niveau de la DGI.
- La TMS représente approximativement 2% des ressources à collecter au niveau de la DGI pour toute la période. En termes de réalisation, ce champ d'impôt a évolué à la baisse durant les six dernières années. Il est passé d'une moyenne 1.88% du total des recettes des exercices 2011-2012 et 2012-2013 pour baisser à 1.55% sur les exercices 2013-2014 et 2014-2015 et en fin atteindre son plus bas niveau avec une moyenne de 1.2% sur les deux derniers exercices, 2015-2016 et 2016-2017. Evidemment, avec cette tendance, son poids par rapport aux recettes collectées au niveau de la DGI a tendance à diminuer alors que les recettes de la DGI ont augmenté

sur la même période car, en valeur, elles sont passées de 18 milliards de gourdes en 2011 à 53.1 milliards de gourdes en 2017. Comparée à l'Année 2011, la TMS, a évolué à un rythme sans cesse décroissant, passant de 27% en 2013, baissant annuellement jusqu'à atteindre 15% en 2017.

- L'Impôt sur la Propriété (ISP) devait contribuer en moyenne à hauteur de 2.95% au total des recettes pour la période sous-étude. A l'analyse, ce champ d'impôt évolue en dents de scie passant de 1.3% en 2012 puis tomber à .08% pour rebondir à 3.8% en 2017, après des oscillations diverses. Mais en 2017 le saut a été significatif puisqu'il a, en généré 2 milliards de gourdes alors que pour les années antérieures sa performance variait entre 200 et 350 millions de gourdes, ce qui se traduit par un taux de croissance 481% en 2017 par rapport à 2012.

2.3.1.2 De la collecte des recettes par l'AGD

Les ressources recouvrées par l'AGD proviennent principalement de deux champs d'impôt qui sont la TBS et l'Impôt sur le Commerce Extérieur et les Transactions Internationales (ICETI). Combinés, ils représentent en moyenne 97.5% de 2011-2012 à 2016-2017. Ceci traduit l'importance des importations dans la structure de l'offre globale de l'économie haïtienne. Les recettes douanières collectées proviennent des différents champs d'impôt suivants : Impôt sur le Commerce Extérieur et les Transactions Internationale (ICETI), les Recettes de Provinces Hors Cap (RPHC), la Taxe sur les Biens et Services (TBS), les Autres Recettes Fiscales (ARF), les ATF et les DFAVNI.



- La Douane prévoit de collecter plus de 62% en moyenne de ses recettes à partir de l'ICETI. En ce qui concerne les réalisations, la contribution de l'ICETI est appréciable dans la collecte des recettes douanières. En effet, elle a accusé une tendance à la hausse, passant de 58% en 2011-2012 pour atteindre, après une légère fluctuation en 2012-2013, le taux de 95.6% en 2017 sans jamais s'infléchir, débouchant ainsi sur une moyenne de 80.75% sur la période de six ans. Mais, 2014 est une année charnière au niveau de l'AGD en termes de performance par rapport aux recettes collectées. Depuis la comptabilisation de la taxe sur le chiffre d'affaires collectée à la

Signature

Douane sur le compte de la DGI, une baisse nominale est enregistrée sur le compte de l'AGD qui est passé de 44.6 milliards en 2014, et à 21.8 milliards en 2017.

- Comme au niveau de la DGI, la Douane ne fait aucune prévision pour mobiliser les ressources en provenance des villes de province. En moyenne les provinces produisent 2.5% des recettes douanières.
- La Douane ne fait aucune prévision pour capter les Droits et Frais d'Administration Non Industrielle (DFAVNI). Aucune rentrée n'est perçue sur toute la période. Ce champ n'a pas été mobilisé.

2.3.1.3 De la performance fiscale et des champs d'impôts

Cette étude met en évidence la performance des principaux champs d'impôts collectés par les organes de perception. En fait, elle fait ressortir que l'ossature de la politique fiscale tourne autour de quatre champs d'impôts. Il s'agit de l'impôt sur le revenu, la taxe sur le chiffre d'affaires collectée au niveau de la DGI, l'impôt sur le commerce extérieur et des transactions internationales et, enfin, la taxe sur les biens et services recouvrés au niveau de la Douane. La nécessité pour les organes de perception de prendre des dispositions pour mobiliser plus de ressource en élargissant l'assiette fiscale devient un impératif dans le contexte actuel où les revenus fiscaux sont en train de devenir la source principale de financement des activités de l'Etat.

2.4 Evaluation du Système Fiscal Haïtien

L'évaluation du système fiscal se réfère à la typologie des impôts directs et indirects ainsi qu'à la présentation de l'état des lieux. Elle s'articule autour de l'Administration fiscale et ses incidences sur la gestion de l'économie.

2.4.1 Sur le plan de l'Administration Fiscale

Depuis plusieurs années, les autorités étatiques envisagent de réformer la fiscalité en Haïti. En effet, les textes de lois cadrant la fiscalité sont épars et proviennent principalement des lois de finances annuelles successives. Il en résulte une multiplicité de textes régulant la fiscalité et qui sont méconnus des contribuables en général. La configuration du système fiscal en vigueur en Haïti présente les caractéristiques d'une fiscalité entachée d'insuffisances, de distorsions, de multiplicité de taux, d'importantes exonérations et d'une assiette fiscale étroite. Le chapitre sur la fiscalité tente d'évaluer le système fiscal actuel en vue d'en relever le niveau d'efficacité économique et d'en dégager les ressources conséquentes. Cette évaluation est focalisée sur les recettes fiscales notamment sur les grands champs d'impôt et taxe qui forment l'ossature du système actuel et qui rapporte 80% du total des recettes annuelles.

L'analyse du tableau ci-dessous traitant du poids relatif des différents champs d'impôt par rapport aux recettes courantes montre que l'impôt sur le revenu, la taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le commerce extérieur sont les principaux champs d'impôt qui pourvoient à l'Etat sa plus grande part de revenus fiscaux.



Tableau 26. Poids Relatif par Rapport aux Recettes Courantes

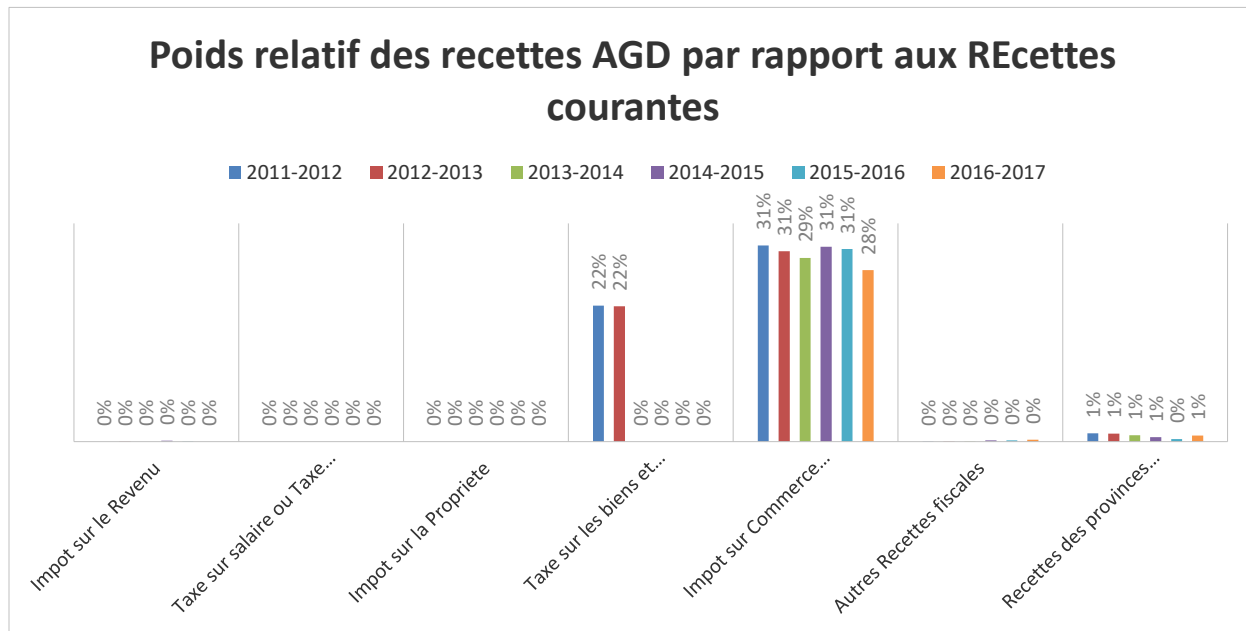
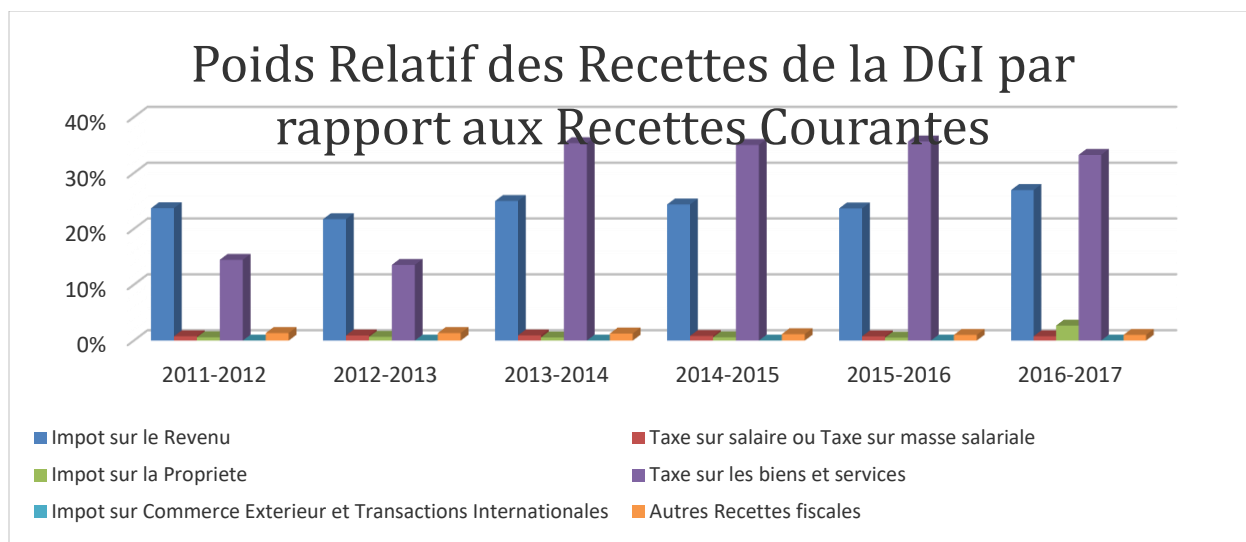
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
DGI						
Impot sur le Revenu	24%	22%	25%	24%	24%	27%
Taxe sur salaire ou Taxe sur masse salariale	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Impot sur la Propriete	1%	1%	1%	1%	1%	3%
Taxe sur les biens et services	14%	14%	35%	35%	36%	33%
Impot sur Commerce Extérieur et Transactions Internationales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autres Recettes fiscales	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Recettes des provinces hors Cap	3%	7%	3%	2%	3%	3%
Droits et Frais Administratifs	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autres recettes fiscales	0%	0%	1%	3%	3%	2%
Total DGI	44%	42%	68%	67%	68%	70%
AGD						
Impot sur le Revenu	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Taxe sur salaire ou Taxe sur masse salariale	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Impot sur la Propriete	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Taxe sur les biens et services	22%	22%	0%	0%	0%	0%
Impot sur Commerce Extérieur et Transactions Internationales	31%	31%	29%	31%	31%	28%
Autres Recettes fiscales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Recettes des provinces hors Cap	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Droits et Frais Administratifs	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autres recettes fiscales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total AGD	55%	54%	31%	32%	32%	29%
TOTAL RECETTES FISCALES	99%	99%	99%	99%	98%	99%

Source : calculs faits à partir des données du MEF, 2017

Les deux graphiques ci-dessous montrent que les recettes totales en provenance de la DGI et des Douanes reposent sur quelques champs d'impôt, principalement : impôt sur le revenu, taxe sur les biens et services et impôt sur les transactions internationales. Concernant les recettes qui proviennent de la DGI représentant 70% des recettes totales pour l'année 2017 par exemple, les deux champs d'impôt relatifs à l'impôt sur le revenu et la taxe sur les biens et services comptent à eux seuls pour 60% des revenus générés.

Donc, les autres champs d'impôt tels que : impôts sur la propriété, taxe sur la masse salariale et autres impôts recouvrés par la DGI sont marginaux ou nuls. De 2011 à 2017, la même tendance de marginalisation de certains champs d'impôt est observée. Ce qui a négativement impacté la mobilisation des recettes totales sur toute la période. C'est un élément explicatif du rétrécissement de l'assiette fiscale.



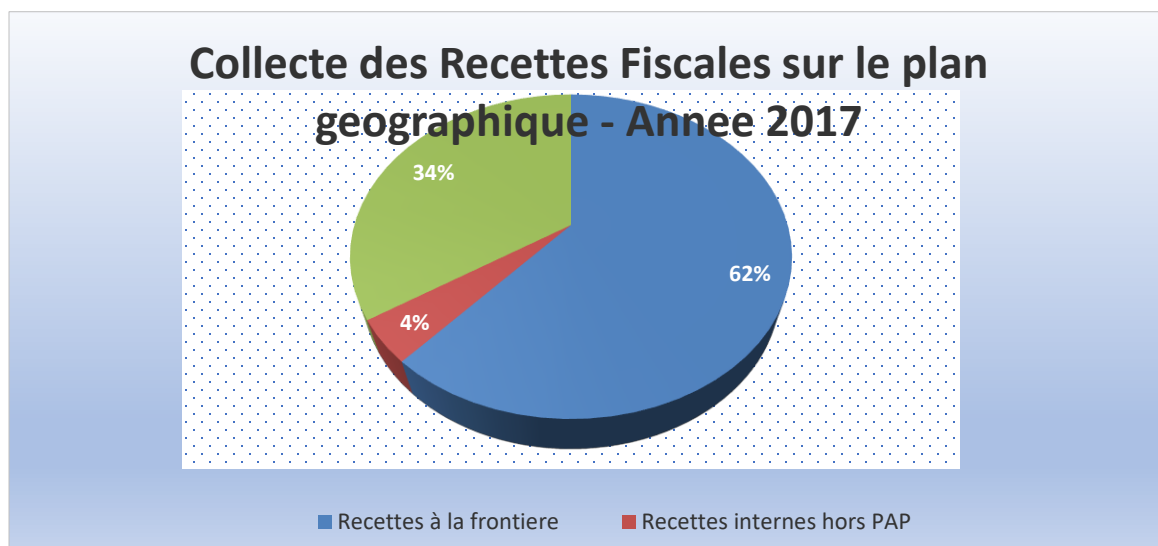


Il faut remarquer que près de 60% des recettes recouvrées en moyenne proviennent des impôts indirects, principalement des échanges commerciaux. Or, aujourd'hui, dans le contexte international, beaucoup de pays évitent d'emprunter cette voie : taxer les échanges. Haïti doit donc trouver un juste équilibre entre un régime fiscal attractif pour l'investissement et la croissance et des recettes suffisantes pour faire face à ses obligations : financer les dépenses publiques.

Le poids des impôts indirects dans la composition des recettes fiscales est une source de préoccupation. Beaucoup de pays ont tendance à abandonner les taxes indirectes sur les échanges au profit de la TVA en vue d'accroître l'efficacité des systèmes de collecte et de favoriser ainsi l'établissement des relations directes et formelles entre l'Etat et les entreprises.

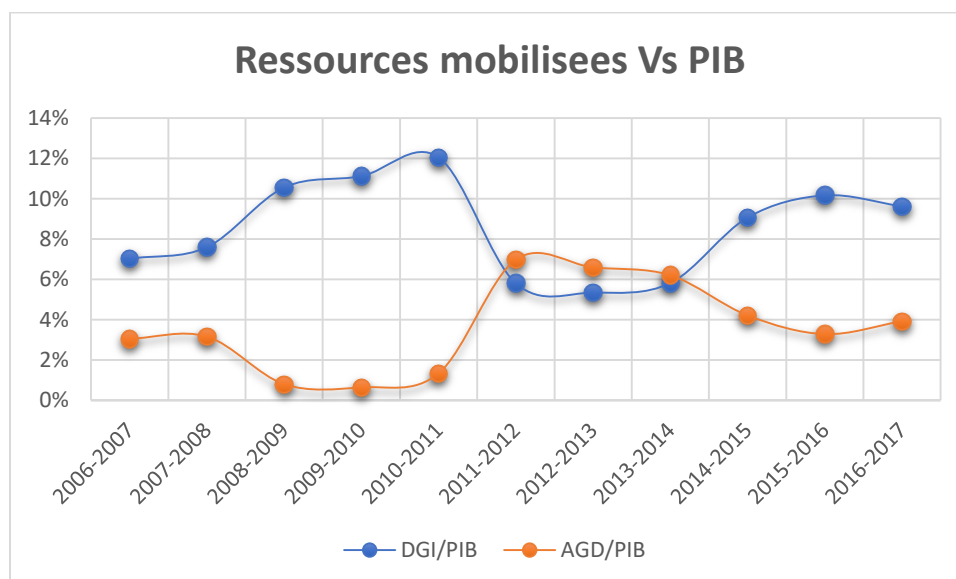
Signature

Les impôts collectés dans les provinces sont très faibles parce qu'il est difficile de les collecter dans des économies rurales à faible revenu et marquées par un fonctionnement informel très large. Dans ce cas, une stratégie devrait être trouvée par les responsables en vue d'intégrer ces franges de contribuables évasifs à rejoindre l'assiette en vue de la grossir. Les mentalités des citoyens devraient être transformées pour les porter à payer l'impôt tout en travaillant à l'éradication de la corruption invoquée le plus souvent pour justifier la réticence envers le fisc et l'évasion fiscale.



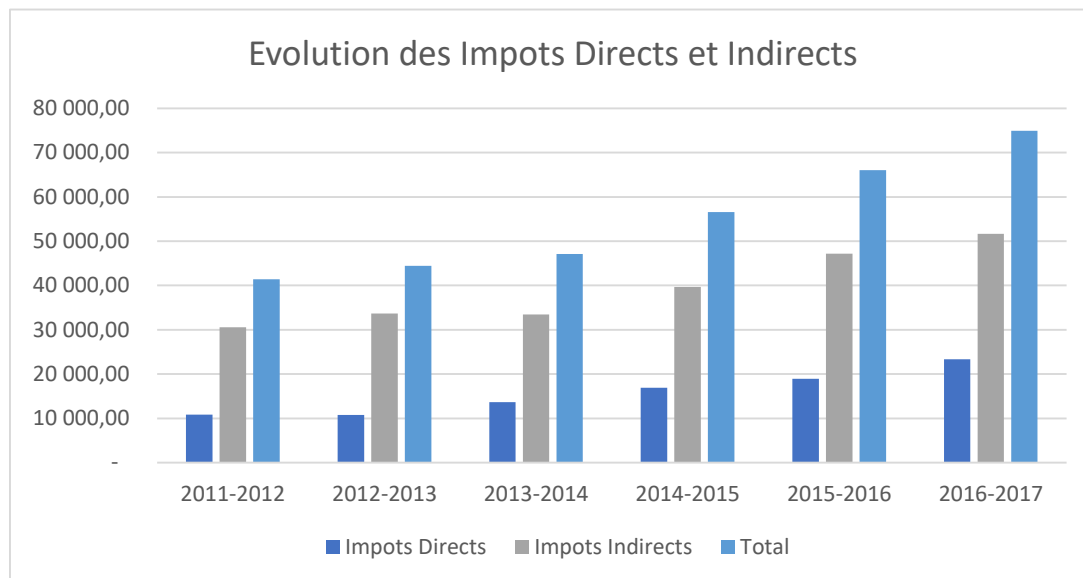
- **Le poids des droits de douane dans la structure fiscale d'Haïti**

Les recettes en provenance du recouvrement des droits de douane et des frais de vérification perçus au taux de 5% du montant des importations représentent environ 4% du PIB, soit plus du double de la moyenne caribéenne qui est de 1.8% du PIB.



- **Le poids des exemptions érode les impôts directs**

Une part importante des recettes pouvant être recouvrée à partir de la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés n'est pas effectivement perçue en raison des exemptions octroyées.



Comme indiqué dans la typologie, le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés en Haïti est de 30%. Selon un rapport de la Banque Mondiale²⁵, les exemptions représentaient 63% de la totalité des montants recouvrés au titre de l'impôt sur le revenu. Il importe de souligner que la plupart des exemptions découlent du Code des investissements promulgué en 2002 accordant des exemptions d'une durée de 15 ans aux sociétés opérant dans des zones franches, ainsi que des exemptions de 5 à 10 ans au titre de projets d'investissement particuliers susceptibles de faire la promotion de développement.

L'état des lieux montre une tendance haussière des recettes fiscales sur la période allant de 2006 à 2017. Cette situation est due à un effort combiné de l'administration fiscale en termes d'amélioration de la perception des recettes et du fait d'inclure les montants tirés du FPC dans les prévisions de dépenses budgétaires. Au fur et à mesure que les fonds de Petro Caribe s'amenuisent et surtout que l'aide internationale se raréfie, l'effort de mobilisation des recettes paraît appréciable en matière de financement des dépenses publiques et de l'investissement. La pression fiscale reste faible en comparaison à celle de la région Caribéenne : elle tire les revenus des recettes fiscales provenant de la région métropolitaine de Port-au-Prince et de la zone frontalière, les recettes en provenance des provinces étant sont marginales.

La Cour souligne la nécessité de renforcer les capacités de l'administration fiscale et des douanes pour atteindre le plein rendement des recettes fiscales. Pour tirer parti de l'environnement international plus transparent et renforcer le système fiscal haïtien, la capacité des administrations fiscale et des douanes dans leur lutte contre les flux financiers illégaux, la fraude, l'évasion fiscale devrait être renforcée. Plus d'une centaine de pays se sont engagés en faveur des normes de transparence et d'échange de renseignements à travers la signature des accords. En fait Haïti qui a déjà signé les différents

Commissaire

²⁵ Document de la Banque Mondiale, Rapport Annuel Mieux Dépenser pour Mieux Servir, Année 2017

accords internationaux dont la conventions des Nations Unies contre la corruption et le blanchiment d'argent et aussi voté des lois dans ce domaine (lois de 2001 et de 2016), pour lutter contre le blanchiment d'argent, devrait doubler les efforts pour les mettre en pratique afin de parvenir à des résultats concrets pouvant avoir, entre autres, des effets positifs sur sa performance fiscale.

L'état des lieux montre également que l'administration fiscale haïtienne n'arrive pas à mobiliser certains champs d'impôt tels que les impôts sur la propriété, les droits d'importation, les redevances divers pour les FER, les redevances informatiques douanières, etc... Ceci dénote l'existence d'une relation étroite entre le bas niveau des recettes et les indicateurs de gouvernance.

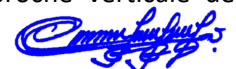
En effet la corruption, la contrebande, la faiblesse de l'état de droit, l'instabilité politique sont autant d'indicateurs de gouvernance qui militent contre les recettes fiscales. La corruption fonctionne comme un impôt régressif. Pour l'établissement d'une administration des recettes efficaces il semble opportun de souligner que l'utilisation adéquate des mécanismes de prélèvement et les informations en provenance de tiers est capable d'assurer le respect volontaire des obligations fiscales et de faire appliquer l'auto-liquidation. En d'autres termes, les contribuables calculent et acquittent eux-mêmes les impôts sous réserve de contrôles et de sanctions. Ces deux conditions sont nécessaires pour élargir l'assiette fiscale et lutter contre la corruption.

En résumé le système fiscal haïtien fait face à des défis importants. Ces derniers sont liés au renforcement de l'Administration Fiscale pour que celle-ci puisse devenir plus efficace et plus performante. Certains d'entre ces défis sont pressants et on pourrait citer quelques exemples : a) le cadre juridique de la politique fiscale devrait faire l'objet de mise en cohérence, d'où sa réforme b) les exemptions dans le système fiscal haïtien réduisent les effets de la mobilisation en vue d'augmenter les recettes c) la contrebande et l'évasion fiscale constituent une grande fuite des revenus fiscaux qui pèsent lourd sur l'assiette et l'empêchent de s'élargir ; une stratégie d'application de certains champs d'impôts porteurs mais qui demandent des efforts au niveau de l'administration fiscale devient plus que nécessaire.

2.4.2 Sur le plan économique

En général, la politique fiscale vise à diminuer les impôts, à les augmenter ou encore à les maintenir au même niveau qu'auparavant. Dans la situation d'Haïti, la politique fiscale appliquée vise l'augmentation des ressources en vue de doter le pays de moyens pour faire face à ses obligations en lieu et place de développer la base économique qui devrait élargir l'assiette fiscale et y inclure un plus grand nombre de contribuables. La source de revenus la plus immédiate qui offre la meilleure opportunité d'effectuer les prélèvements c'est bien les activités d'importations où les taxes indirectes peuvent être captées à la source, même si cela va à l'encontre d'une politique de promotion des investissements et de la production nationale.

La vision²⁶ des nouvelles autorités est de créer les conditions de fonctionnement optimal de l'économie, d'impulser les réformes nécessaires pour orienter le processus de transformation vers la croissance envisagée. Cette vision est l'opposé de la pratique en vigueur, de la politique fiscale actuellement en application. La réconciliation de ces deux objectifs contradictoires s'impose aujourd'hui comme une nécessité. En fait, pour aussi long temp que cette contradiction perdure, l'approche verticale de



²⁶ MEF – Vision Stratégique 2017-2022

l'augmentation des recettes qui consiste à tirer le maximum des contribuables formant l'assiette primera sur l'approche horizontale qui consiste à élargir celle-ci, en adjoignant plus de citoyens à apporter leurs contributions par le travail et en y incitant la création de plus d'entreprises pour animer l'économie nationale élargissant ainsi la base taxable.

Parmi les six (6) enjeux retenus par le MEF dans le cadre de l'implémentation de sa vision, l'environnement fiscal et douanier en est le deuxième qui est orienté vers le développement économique en favorisant l'investissement productif. L'objectif visé consiste à trouver l'équilibre optimal entre un système fiscal qui soit favorable à l'entreprise et à l'investissement, tout en dégagant suffisamment de ressources pour financer les investissements publics qui contribueront au développement national et à l'attractivité de l'économie.

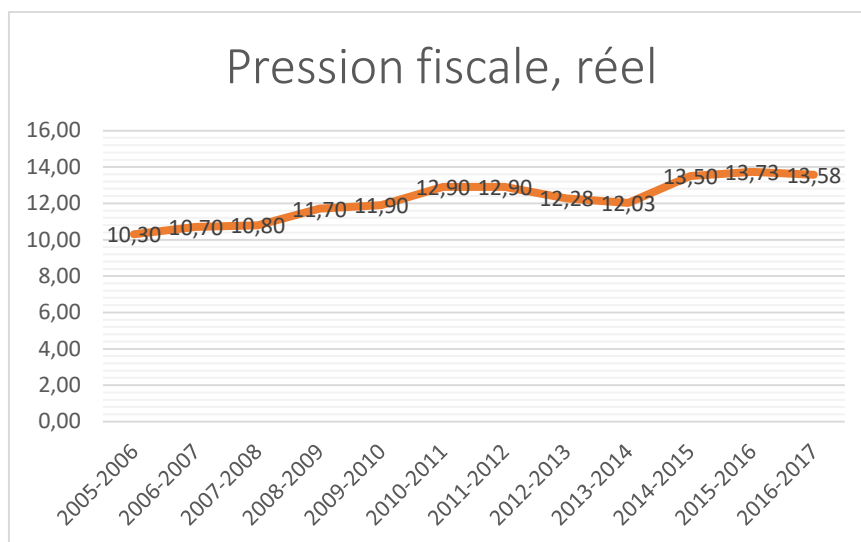
Dans ce contexte international de diminution de l'aide, il devient nécessaire d'utiliser les leviers fiscaux pour mobiliser le plus de ressources que possible. Le tableau ci-dessous montre la tendance à la hausse des ressources prévues et réalisées au cours des dernières années.

Tableau 27. Sources de Financement de l'Etat en milliard de gourdes

Ressources Totales	81.40	92.85	94.86	86.09	85.39
Recettes Internes	44.26	49.87	58.53	67.50	74.97
DGI	19.49	22.65	38.43	49.24	53.09
Douanes	24.03	24.11	17.83	15.90	21.65
Autres Ressources Courantes	0.73	3.11	2.27	2.37	0.23
Dons	10.70	17.06	10.45	10.85	1.06
Appui Budgetaire Global	3.88	5.18	3.24	1.78	1.06
Aide aux projets	6.82	11.88	7.21	9.07	-
			-	-	-
Financements	26.44	25.91	25.88	7.74	9.36
Financements Internes	9.59	-	25.88	5.46	9.36
Tirage sur emprunt	-	16.15	8.84	2.21	6.56
Bons du Tresor	5.49	5.53	11.00	1.40	2.80
Autres Financements Internes des Pr	4.10	4.23	3.55	1.85	-
Financements Externes	16.85	-	2.50	2.27	-
Venezuela	-	-	-	-	-
Petro Caribe	16.85	-	-	-	-

Source : Rapport Sur la Situation Financiere et l'Efficacite des Depenses Publiques, CSCCA 2015-2016

En effet, les recettes budgétaires propres d'Haïti ont augmenté au cours des 10 dernières années. Elles sont passées de l'équivalent de 10.3% du PIB en 2006 à 13.6% en 2017. Mais ces progrès auraient pu être plus importants si le taux de recouvrement avait été plus grand. Les efforts enregistrés ont apporté des résultats certes, mais ils sont loin d'être suffisants pour obtenir le niveau qu'il faut pour s'approcher des taux qui prévalent dans la région de l'Amérique latine et des caraïbes.



Dès lors, on peut déduire que la pression fiscale est nettement inférieure au potentiel fiscal du pays. Elle devrait au moins se stabiliser à un niveau qui se rapproche de son potentiel (20% du PIB). Les insuffisances constatées au niveau de l'administration fiscale sont sans doute à la base du faible taux enregistré maintenant ainsi le pays en dessous de son potentiel fiscal, la finalité étant d'élargir la base et de rehausser le niveau d'équité fiscale. La mobilisation des recettes a tendance à stagner et des différences énormes d'un exercice par rapport à un autre sont constatées. En fait, bien que les recettes budgétaires propres aient augmenté au cours des dix dernières années, le taux d'inflation à deux chiffres qui prédomine dans l'économie du pays affecte négativement la valeur réelle des ressources collectées par le Trésor public réduisant ainsi sa capacité de gestion, par le moindre volume de bien et service que l'Etat est à même de produire effectivement.

Pression Fiscale		
En pourcentage		
	PAYS ALC	HAITI
2011	20.8	11.9
2012	21.4	12.9
2013	21.5	12.2
2014	21.7	12
2015	22.8	13

Source: CSCCA - MEF

Comm. Pub. Int.

Ainsi, avec un faible taux de prélèvement, moins de 15% du PIB, il devient difficile pour l'Etat haïtien de bien fonctionner, d'investir sérieusement dans les infrastructures, de fournir des services sociaux de base, d'améliorer le climat des affaires, de promouvoir les petites et moyennes entreprises génératrices d'emplois pour la population. Pour bâtir une économie émergente, attirer les investissements, créer des emplois et lutter pour la croissance, il faut renforcer la capacité du pays en matière de bonne gouvernance politique et économique, en luttant contre la corruption et la contrebande car l'amélioration des recettes fiscales jouera un rôle crucial pour permettre à Haïti d'atteindre ses objectifs de devenir un pays émergent à l'horizon de 2030.

En effet, le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) prévoit d'exécuter des plans triennaux d'investissement (PTI) en vue de refonder Haïti sur le plan social, économique, institutionnel et territoriale. Le dernier rapport de la Cour pour l'année fiscale 2015-2016 rappelle que, sur le plan des finances publiques, le Programme Triennal d'Investissement 2014-2016 misait fortement sur la croissance des recettes courantes qui devait enregistrer 67.7% sur trois ans par rapport à 2012-2013 alors que les dépenses resteraient bien en dessous avec 47.8%. Ce sont les dépenses d'investissement qui absorberaient la différence entre les recettes et les dépenses globales par leur croissance modeste de 20.8% de variation positive sur la période, en raison surtout du fait qu'elles seraient financées en grande partie par le Trésor Public, lequel financement varierait positivement à hauteur de 87.5% sur l'ensemble de la période.

2.5 Conclusion

La présentation de la fiscalité haïtienne, source première de financement des activités de l'Etat, est en effet une analyse approfondie du compartiment Nord -gauche du tableau d'équilibre (tableau 29). L'analyse qui précède montre que l'augmentation des revenus produits par cette source devrait être le principal objectif des responsables stratégiques afin de pouvoir financer les dépenses courantes identifiées au compartiment Nord-droite et parvenir à dégager l'excédent recherché.

Cet objectif passe par :

- 1) La mise en application des recommandations faites sur le plan de l'administration fiscale consistant à exploiter les champs d'impôt qui ont la capacité de générer des revenus importants mais dont le niveau rapporté demeure marginal : taxe sur les propriétés, les amendes et sanctions, les revenus de provinces qui sont en partie liés au développement économique, un ensemble d'autres taxes qui aujourd'hui dégagent des revenus très en dessous de leurs potentialités
- 2) Les dispositions nécessaires sur le plan économique stricto sensu pour inciter la création des entreprises visant à créer des emplois et élargir la base taxable en vue d'une part de grossir les revenus dégagés par le champ « impôt sur le revenu » aujourd'hui reposé sur les 83 mille agents de la fonction publique et d'autre part avoir un plus grand nombre d'entreprises payant les autres taxes associées à leur fonctionnement et leur production : taxe sur les chiffres d'affaire etc.
- 3) La lutte contre la contrebande qui devrait réduire l'évasion fiscale et inclure les agents évoluant dans l'informel économique dans les circuits réguliers permettant à l'Etat de contrôler leurs activités. Ceci



devrait renforcer la lutte contre la contrebande active se déroulant sur les frontières, notamment les frontières terrestres

4) Les dispositions juridiques visant à assainir l'environnement fiscal et créer les conditions pour augmenter l'attractivité du pays qui devrait se matérialiser par une augmentation des investissements directs étrangers (IDE), garantissant le droit à la propriété et réduisant le vandalisme terrien entretenu par les squatters dont les actes restent impunis et ont même l'air d'être encouragés dans certaines zones par les autorités centrales et locales.

En fait, la maîtrise du compartiment Nord du Tableau d'équilibre va au-delà de simples prévisions. Elle passe par des réformes en profondeur que les autorités devraient avoir le courage de reconnaître et d'attaquer pour parvenir à des résultats sur le long terme, mais à partir d'un programme volontariste.



Chapitre III. Les besoins de financement

Dans la première partie du rapport, la Cour a passé en revue la situation des finances publiques en examinant les ressources disponibles, leurs allocations au niveau des différentes institutions tant en crédits ouverts qu'en crédits consommés. Ce rapport, dans sa deuxième partie, se focalise sur le mécanisme de financement de l'Etat et a examiné son système fiscal comme la principale source de financement dont un bilan pour évaluer sa capacité à financer son fonctionnement et ses activités d'investissement. Cela revient en réalité à examiner de manière plus approfondie et fondamentale la situation financière ; ce qui renvoie à une analyse systémique de la capacité de l'Etat à se financer à long terme tout en regardant de près les incidences des dépenses de court terme sur cette capacité.

En effet, si l'étude de la situation financière de la première partie a examiné la position courante des dépenses de l'Etat, l'étude des mécanismes, quant à elle, se doit de regarder ces dépenses sur le plan réel c'est-à-dire en volume de manière à ce que l'on soit en mesure d'évaluer l'évolution de sa véritable capacité financière à long terme, qui consiste à examiner à la fois le compartiment Nord tant en recettes qu'en dépenses du tableau d'équilibre. Dans le premier chapitre de cette deuxième partie du rapport, l'étude du système fiscale est faite sur une période de six ans. Evidemment, la performance fiscale constatée est le résultat des efforts faits pour relever le taux de prélèvement des impôts certes, mais elle est aussi le résultat de l'évolution des paramètres monétaires, l'inflation et le taux de change, qui gonflent la valeur des recettes collectées. Celles-ci doivent être prises en compte dans l'étude systémique pour bien cerner la valeur réelle des ressources collectées à partir des prélèvements fiscaux et la capacité réelle de l'Etat à financer son fonctionnement et la construction des infrastructures économiques et sociales du pays.

3.1 De l'approche de l'étude des mécanismes de financement de l'Etat

Ainsi, l'approche proposée dans ce chapitre se propose en effet d'utiliser les données de la BRH qui sont les seules disponibles sur les finances publiques sur la période 1981 à 2017 (en valeur), soit une durée de trente-six ans, et sur le contexte économique (en valeur et en volume), de 1991 à 2017, soit une durée de vingt-six ans.

Dès lors que ces données sont en « gourdes courantes », pour éviter de les interpréter mal, il est indispensable de les retraiter pour tenir compte de l'inflation et de les exprimer en « gourdes constantes » ou de les rapprocher des données macroéconomiques, en gourdes courantes, comme le PIB. La Cour a fait donc le choix de calculer un indice des prix du PIB, en rapportant la série du PIB en valeur à la série du PIB en volume, séries publiées sur le site de la BRH à partir des données produites par l'IHSI.

Par ailleurs, selon ces statistiques, l'année 1991 a été atypique en matière de recettes ordinaires de l'Etat²⁷ et sa prise en compte introduirait des biais statistiques. La Cour a donc fait le choix de retenir pour les analyses qui suivent la période allant de 1992 à 2017, soit vingt-cinq ans, et parfois vingt ans seulement.



²⁷ Au cours de l'exercice 1990-1991, Haïti a connu deux présidents : Ertha Pascal-Trouillot (à titre provisoire) ; Jean-Bertrand Aristide, à compter du 7 février 1991 ; il en a connu trois au cours de l'exercice suivant : Raoul Cedras (de

Une telle analyse doit nécessairement se baser sur des données réelles, c'est-à-dire permettant de suivre l'évolution des recettes et des dépenses en volume ou en valeur constante au lieu de traiter des chiffres en valeur nominale ou valeur courante.

3.1.1 De la valeur de la monnaie : gourde constante vs gourde courante

La situation financière de l'Etat sera alors mieux appréhendée si l'on introduit les facteurs inflation et taux de change dans l'analyse et si l'on convertit les valeurs nominales dans lesquelles sont exprimées les prévisions et réalisations budgétaires en valeurs réelles ou constantes.

La valeur constante corrige les effets de l'inflation de manière globale en exprimant le prix réel à partir d'une année de base qui permet de suivre son évolution dans le temps.

Le prix constant permet en effet de se procurer un volume de biens et de services au moment de faire les transactions mais un volume qui correspond à une certaine année du passé, dite année de base, qui mesure la valeur de la monnaie entre les mains de son porteur. Cela peut être le salaire ou une prestation quelconque. Il est différent du prix nominal dans le sens que celui-ci perd de sa valeur avec l'inflation des prix, c'est-à-dire les prix des biens et des marchandises qui augmentent et qui réduisent le volume de marchandises qu'ils procurent.

Par exemple, si l'on se mettait à compter à partir de 1992 la valeur des recettes courantes en gourdes constantes de 1986, on aurait la situation décrite dans le tableau suivant pour les six dernières années :

Tableau 28. Evolution des recettes en valeur et en volume de 2011 à 2017, en millions de gourdes courantes et constantes

Exercice	Prix du PIB	Recettes totales en Valeur	Recettes totales en volume
2011-2012	1,395.02	41,955.00	3,007.49
2012-2013	1,487.08	44,887.00	3,217.67
2013-2014	1,554.04	60,410.00	4,330.41
2014-2015	1,660.93	54,180.00	3,883.82
2015-2016	1,859.62	65,137.00	4,669.26
2016-2017	2,108.10	74,745.00	5,358.00

Gourdes 1986-1987; 1992=100

Ce tableau nous enseigne que les recettes totales réalisées en 2016-2017, seraient seulement capables de procurer à l'Etat Haïtien le volume de biens qu'il pouvait se procurer en 1986-87 avec ses 74.7 milliards

facto) à compter du 1^{er} octobre 1991 ; Joseph Nerette (à titre provisoire) à compter du 8 octobre 1991 ; Marc Bazin (à titre provisoire), à compter du 19 juin 1992.



de gourdes avec les prix constants exprimés, compte tenu du déflateur du PIB qui enlève les effets de l'inflation des prix et les fluctuations du taux de change gourdes/dollars.

Tableau 29. Les besoins (+) ou les capacités de financement de l'Etat de 1991 à 2017 en millions de gourdes courantes

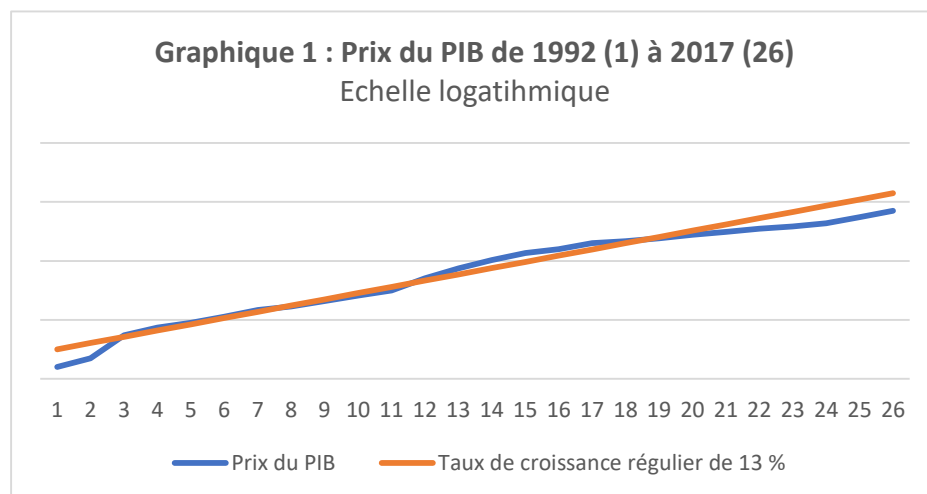
Années	Recettes courantes	Dépenses courantes	Résultat courant	Dépenses d'investissement	Besoins ou capacités de financement
1991	1 425,10	1 704,30	-279,20	165,2	444,40
1992	1 136,30	1 740,40	-604,10	98,5	702,60
1993	1 152,30	1 674,40	-522,10	117,9	640,00
1994	812,70	1 766,20	-953,50	75,2	1 028,70
1995	2 450,70	3 852,70	-1 402,00	278,1	1 680,10
1996	3 436,10	3 979,70	-543,60	140,1	683,70
1997	4 782,30	5 088,60	-306,30	560,6	866,90
1998	5 382,70	5 549,30	-166,60	1 239,10	1 405,70
1999	6 274,90	6 418,10	-143,20	1 487,80	1 631,00
2000	6 169,60	6 310,70	-141,10	1 830,00	1 971,10
2001	6 332,20	7 011,00	-678,80	1 578,00	2 256,80
2002	7 721,70	8 468,70	-747,00	1 908,00	2 655,00
2003	10 502,50	10 222,00	280,50	3 927,70	3 647,20
2004	12 473,58	13 507,90	-1 034,32	3 657,00	4 691,32
2005	16 252,80	17 253,40	-1 000,60	1 994,00	2 994,60
2006	20 413,73	19 366,80	1 046,93	1 837,00	790,07
2007	23 667,20	22 428,40	1 238,80	6 043,00	4 804,20
2008	26 961,75	27 019,07	-57,32	3 327,00	3 384,32
2009	31 303,60	29 605,48	1 698,12	5 949,08	4 250,96
2010	31 445,30	28 258,90	3 186,40	9 708,00	6 521,60
2011	38 932,55	35 826,00	3 106,55	6 883,00	3 776,45
2012	42 313,15	39 804,94	2 508,21	12 288,00	9 779,79

2013	44 751,38	47 133,20	-2 381,82	13 449,00	15 830,82
2014	47 107,06	45 108,77	1 998,29	7 404,08	5 405,79
2015	56 794,11	48 156,39	8 637,72	6 219,65	-2 418,07
2016	66 077,76	63 286,52	8 644,41	5 853,17	-2 791,24
2017	74 971,55	63 923,81	11 047,74	5 955,74	-5 092,00

Source : CSCCA à partir des données de la BRH, jusqu'en 2012 (exercice 2011-2012) ; à partir des données du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) à partir de 2014 (exercice 2013-2014).

Ces considérations sont à prendre en compte dans l'appréciation de la situation financière de l'Etat et sa capacité à gérer son fonctionnement dominé par la masse salariale, l'acquisition des biens et de services et le service de la dette publique²⁸ en vue d'assurer d'un côté son fonctionnement, de faire des interventions publiques au besoin et de parvenir à financer les investissements publics nécessaires au développement de l'infrastructure économique et sociale, de l'autre côté.

De 1992 à 2017, le prix du PIB a été multiplié par 21 ; il a donc augmenté de 13 %, en moyenne annuelle, pendant vingt-cinq ans. Comme le graphique 1 ci-dessous le montre - en échelle logarithmique pour être plus lisible - l'augmentation du prix du PIB a été, selon les années, supérieure ou inférieure au taux moyen de 13 %.



Les données suivantes sur les dépenses et les recettes de l'Etat peuvent différer de celles de la première partie pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013. Ces différences s'expliquent par les sources qui sont-elles mêmes différentes : ministère de l'économie et des finances, dans la première partie, BRH dans la présente deuxième partie, sauf pour les exercices à partir de 2014-2015. Ces différences sont relativement faibles et n'entachent pas les analyses qui peuvent en être faites.

²⁸ Dans la deuxième partie du rapport, on verra que la dette publique contractée en dollars est soumise à des augmentations des taux d'intérêts cachées dans les effets de change.

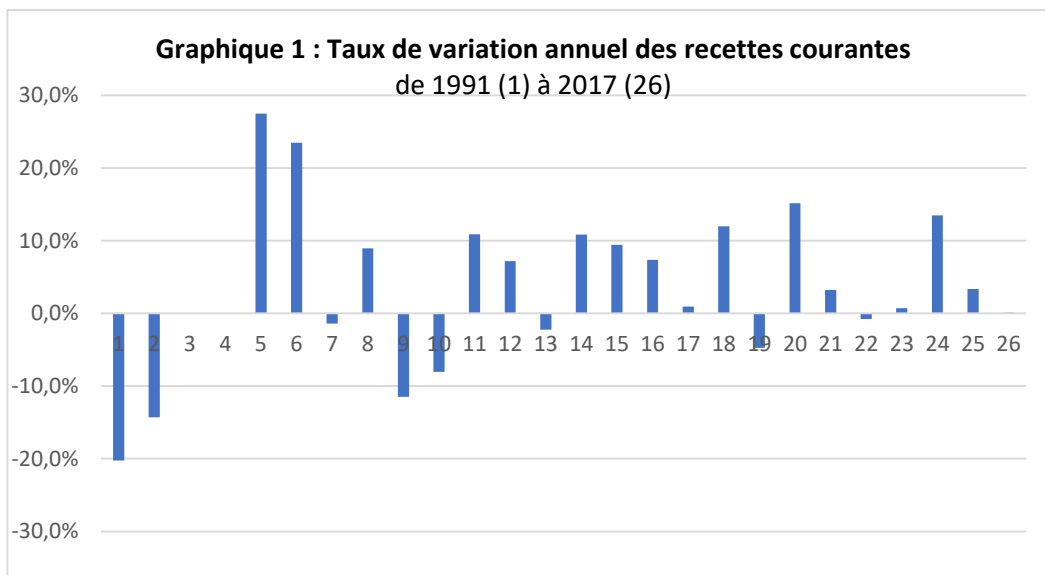
Une partie de la chronique des finances publiques haïtienne est résumée dans le tableau suivant qui explique la formation année après année du besoin de financement ; l'autre partie est résumée dans le tableau 4 du chapitre III suivant de la présente partie qui montre comment ces besoins de financement ont été satisfaits.

3.2 La formation des résultats courants

3.2.1. Les recettes courantes

Le tableau A en annexe détaille la chronique des recettes courantes de l'Etat haïtien de 1991 à 2017.

Une première caractéristique des recettes courantes est leur grande volatilité d'une année à l'autre avec des variations parfois très marquées, selon les statistiques de la BRH, ce que montre le graphique 2 ci-dessous. Pour rendre ce graphique plus lisible, les taux de variation exceptionnels de 1993 à 1994 (-55 %) et de 1994 à 1995 (+ 160 %) n'y sont pas représentés :

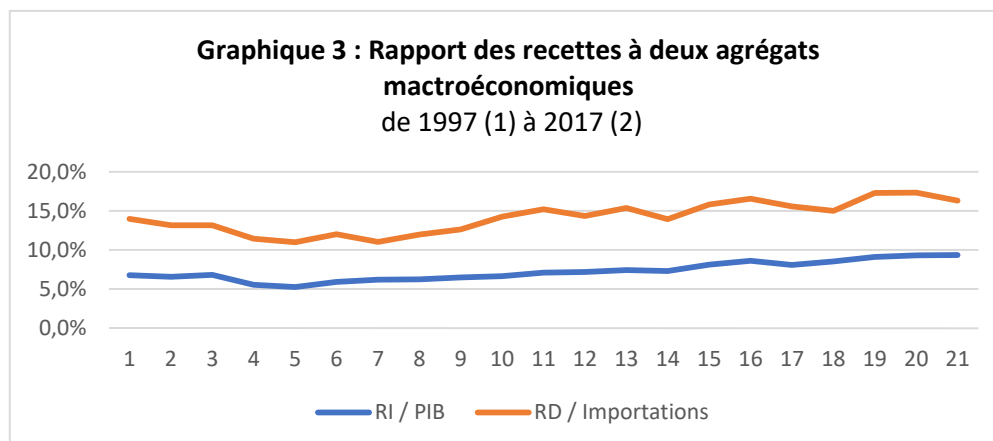


La deuxième caractéristique est, derrière ces irrégularités d'évolution d'une année à l'autre, la présence de néanmoins deux tendances et d'une constante :

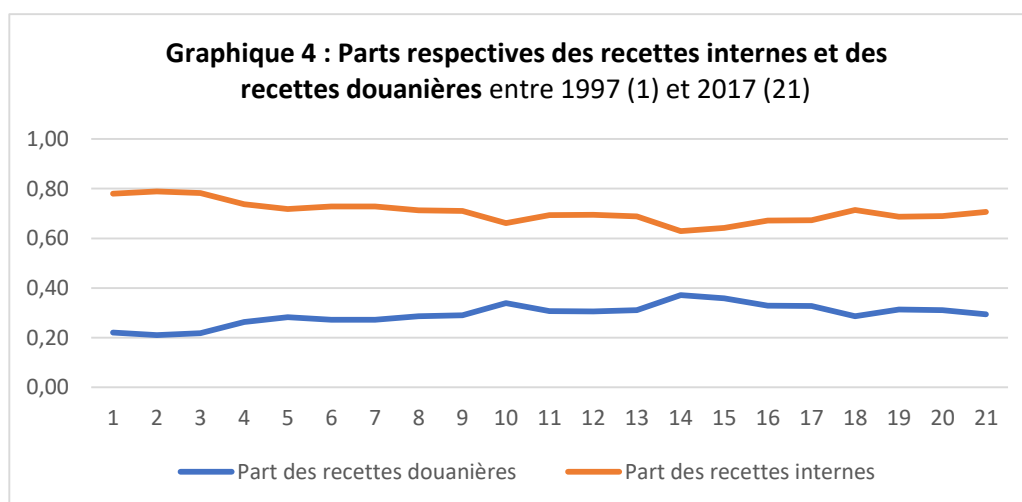
- les recettes internes (3% annuellement) ont cru en moyenne nettement plus vite que le PIB (1.3% annuellement);
- les recettes douanières ont cru en moyenne comme les importations et plus vite que les recettes internes;
- les autres recettes courantes sont toujours marginales puisqu'elles n'ont représenté en moyenne que moins de 4 % des recettes courantes

Le graphique 3 suivant, limité à une période de vingt ans, de 1997 à 2017, illustre ces deux tendances, le rapport des recettes douanières aux importations ayant été moins stable que le rapport des recettes internes au PIB :

Carine L. L.



Comme la croissance des importations a été elle-même, toujours en moyenne, plus forte que celle du PIB, le total des recettes courantes a cru plus vite que le PIB et la part des recettes douanières dans le total des recettes courantes a augmenté progressivement, comme le montre le graphique suivant sur la même période de vingt-ans.



Le tableau suivant donne des ordres de grandeur de ces tendances sur les vingt dernières années :

Tableau 30. Evolutions des recettes courantes comparées à des agrégats macroéconomiques

	Taux d'évolution annuel moyen entre 1997 et 2017	
	En gourdes courantes	En gourdes constantes
Recettes internes	14,2 %	3,0 %
PIB	12,3 %	1,3 %
Recettes douanières	16,4 %	5,0 %
Importations	16,7%	5,2 %
Total recettes courantes	14,8 %	3,6 %

Emmanuel Loubert

Source : CSCCA

Globalement, ces vingt dernières années, la dynamique des recettes internes, semble donc avoir été principalement celle du PIB, accrue par l'augmentation du taux de prélèvement apparent. La dynamique des importations, supérieures à celle du PIB, a joué son rôle dans la dynamique des recettes courantes car même si les droits de douanes pèsent moins que les recettes internes, une partie de celles-ci est formée par les prélèvements indirects à la source sur les marchandises importées, grossissant ainsi les recettes internes qui sont comptabilisées sur le compte de la DGI.

Le taux de prélèvement apparent de l'Etat (rapport entre le total des recettes courantes et le PIB) ou encore la pression fiscale, a progressé d'à peine plus d'1 point en huit ans (de 8.5 % en 1997 à 9.7% en 2005), puis de près de 4 points en douze ans (13.6 en 2017). Toutefois il ne s'agit que d'un taux apparent.

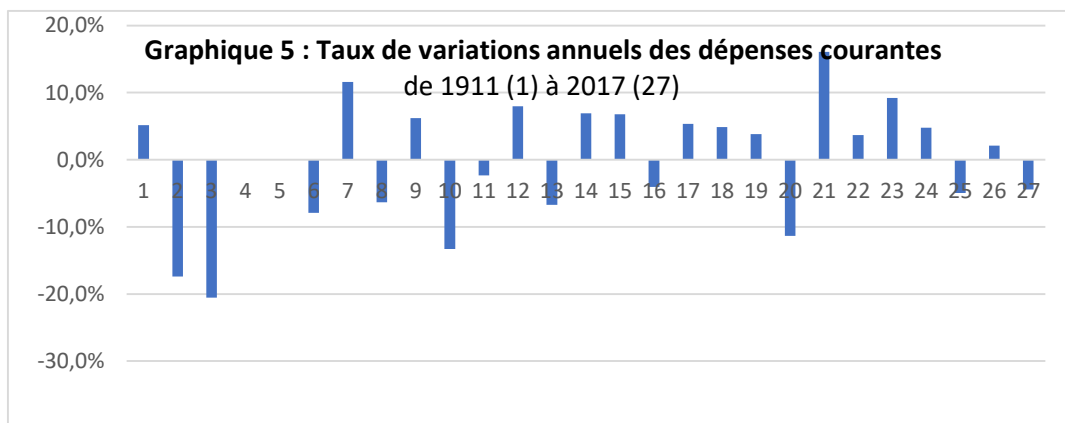
L'économie informelle en Haïti est très importante. Ainsi, selon une étude de l'IHSI publiée en 2007, l'emploi formel du secteur public et celui des administrations et entreprises publiques ne représentait que 5 % de l'emploi total. La valeur ajoutée de l'économie informelle est prise en compte dans le PIB. Or, de fait, seule l'économie formelle est fiscalisée. Le taux de prélèvement apparent de l'Etat, en matière de recettes internes, serait donc à corriger pour déterminer un taux réel de prélèvement. Le cas échéant, le taux réel de prélèvement, sur l'économie non-informelle, serait sensiblement plus élevé que le taux de prélèvement apparent sur l'ensemble de l'économie.

Ces tendances observées sur une période longue peuvent être considérées comme lourdes, c'est-à-dire peu susceptibles d'être brutalement infléchies, au-delà bien sûr des aléas de courte période qui, il est vrai, ne sont pas marginaux comme l'a montré le graphique 2 ci-dessus.

3.2.2 Les dépenses courantes et leurs déterminants

Le tableau B en annexe détaille la chronique des dépenses courantes de l'Etat haïtien de 1991 à 2017.

Une première caractéristique des dépenses courantes est leur grande volatilité d'une année à l'autre avec des variations parfois très marquées, selon les statistiques de la BRH, ce que montre le graphique 5 ci-dessous. Pour rendre ce graphique plus lisible, les taux de variation exceptionnels de 1993 à 1994 (- 35 %) et de 1994 à 1995 (+ 86 %) n'y sont pas représentés :

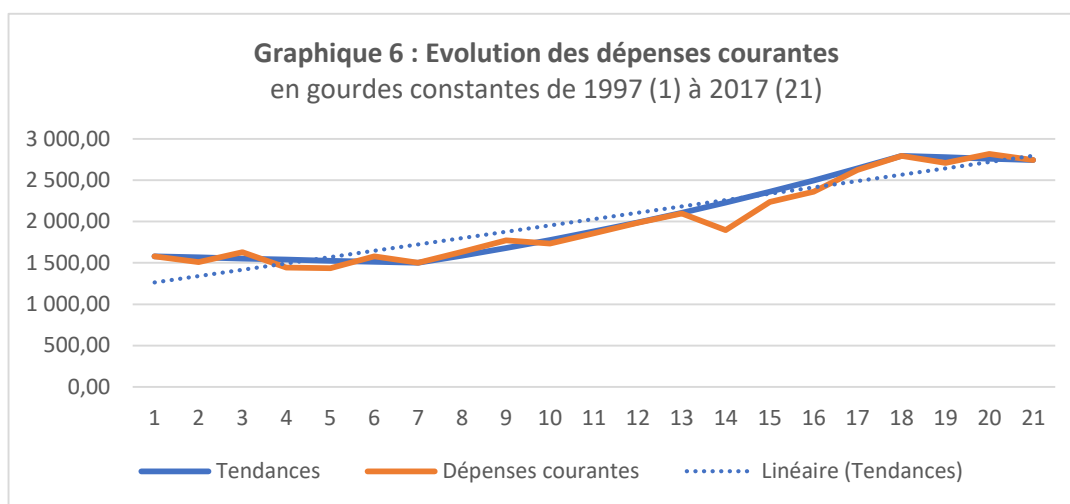


Carine L. L.

Les dépenses courantes ont augmenté en moyenne, en gourdes constantes, de 3.4 % par an, entre 1997 et 2017. Au sein de cette période de vingt ans, il est possible de distinguer statistiquement trois sous-périodes :

- une première, de six ans, de 1997 à 2003, au cours de laquelle les dépenses courantes, en gourdes constantes, ont été quasiment stables (-0.9 % en moyenne par an) ;
- une deuxième, de onze ans, de 2004 à 2014, où elles ont augmenté en moyenne, toujours en gourdes constantes, de près de 6 % par an ;
- une troisième de trois ans, de 2014 à 2017, au cours de laquelle elles ont de nouveau été quasiment stables (- 0.6 % par an).

Le graphique 6 suivant illustre l'évolution des dépenses courantes, en gourdes constantes, les tendances des trois sous périodes, ainsi que, en pointillé, la tendance moyenne au cours des vingt années examinées.



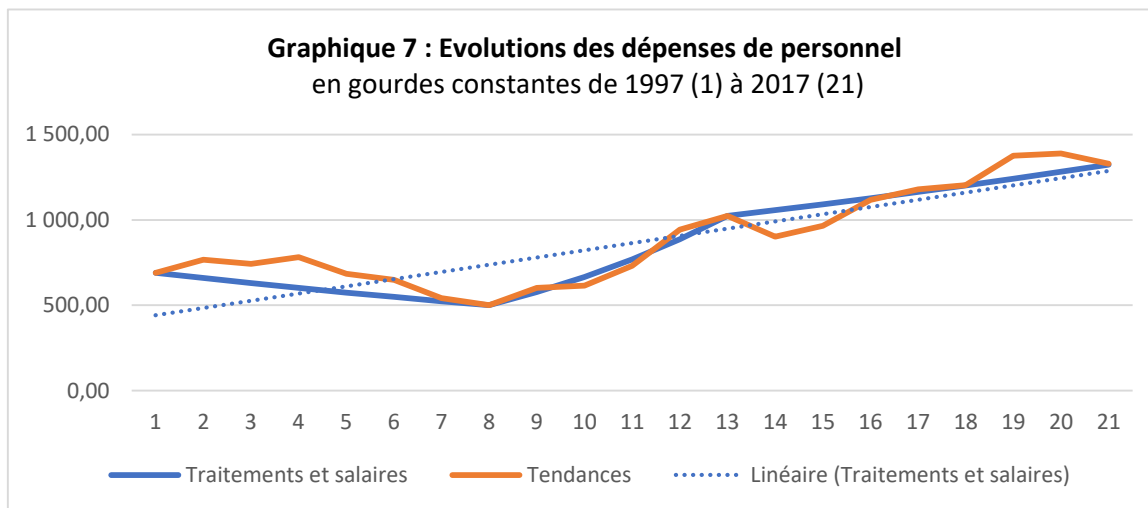
3.2.2.1 Poids des salaires dans les dépenses courantes

Au sein des dépenses courantes, les traitements et salaires appellent à une attention particulière en raison de leur relative rigidité. Leur analyse statistique conduit à distinguer également trois sous-périodes différentes de celles retenues pour le total des dépenses courantes :

- une première, de sept ans, de 1997 à 2004, au cours de laquelle les dépenses de rémunération ont diminué, en gourdes constantes, d'en moyenne 4.5 % par an ;
- une deuxième, de cinq ans, pendant laquelle elles ont augmenté, toujours en gourdes constantes, de 15.4 % par an ;
- une troisième de huit ans, où elles ont modérément augmenté de 3,3 % en moyenne par an.

Le graphique 7 suivant illustre l'évolution des dépenses de traitements et salaires, en gourdes constantes, les tendances des trois sous périodes, ainsi qu'en pointillé, la tendance moyenne au cours des vingt années examinées.

Carrie L. L.



Depuis vingt ans, les progressions des dépenses courantes, de celles de traitement et salaires et des autres dépenses courantes ont été globalement les mêmes : + 3,4 % en moyenne par an. Toutefois, les parts respectives des dépenses de rémunération, d'un côté, et des autres dépenses courantes, de l'autre, a fortement fluctué : si les premières ont représenté en moyenne 45,5 % du total des dépenses courantes au cours de ces vingt dernières années, cette proportion a pu atteindre 50 %, comme en 2015, ou à peine dépasser 30 % comme en 2004. Le tableau suivant résume les analyses qui précèdent relatives aux dépenses courantes :

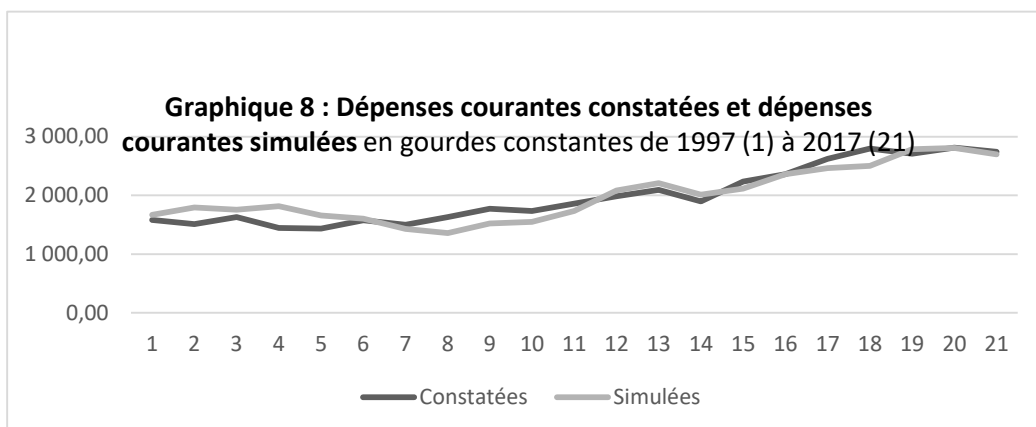
Tableau 31. Evolutions des dépenses courantes et de traitements et salaires

Périodes	1993- 2003/2004	2003/2004- 2010	2011- 2014	2014-2017
Dépenses courantes	- 0.9 %	+ 5.8 %		- 0.6 %
Dépenses de traitement et salaires	- 4.5 %	+ 15.4 %		+ 3.3 %

De manière empirique, on peut cependant établir que les dépenses courantes, en millions de gourdes constantes, ont été relativement proches du montant suivant : $546^{29} + (1.625 \times \text{dépenses de rémunération})$. Le graphique suivant montre cette proximité toute relative.

Emmanuel L. L.

²⁹ Le montant de 546 millions de gourdes constantes (valeur 1992) équivaut à 14 milliards de gourdes courantes de 2017.



Plus précisément, les écarts entre les dépenses courantes constatées et les dépenses sommairement simulées à partir de la relation précitée, déterminée empiriquement, sont les suivants :

- inférieurs ou égaux à 10 %, quinze années sur vingt-et-une ;
- compris entre 11 et 20 %, cinq années ;
- supérieur à 20 %, une année (en 2000).

Ces écarts sont évidemment trop importants pour qualifier la relation empirique de modèle. Néanmoins, cette relation permet de quantifier, de manière approchée, trois années sur quatre, le lien de dépendance du total des dépenses courantes aux seules dépenses de rémunération.

3.3 Les résultats courants et les dépenses d'investissement

3.3.1 Les résultats courants

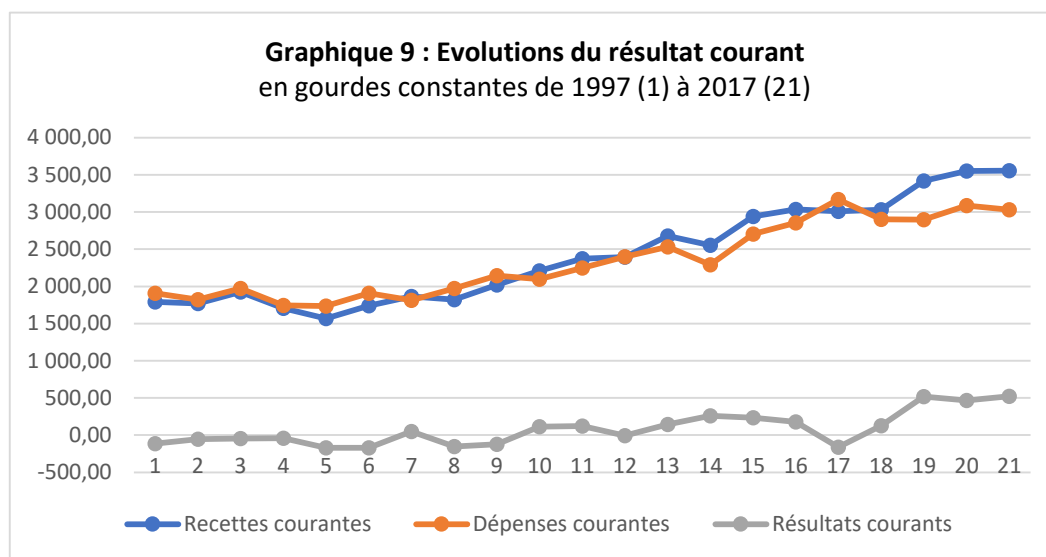
Globalement, au cours de ces vingt-sept années, selon les données de la BRH jusqu'à l'exercice 2012-2013 et du ministère des finances pour les exercices suivants, le résultat courant de l'Etat a été :

de 1991 à 2005, déficitaire (sauf en 2003) d'en moyenne 220 millions de gourdes constantes (valeur 1992) par an ;

de 2006 à 2017, excédentaire (sauf en 2008) d'en moyenne 210 millions de gourdes constantes.

De 1997 à 2017, le cumul, positif, des résultats courants, en gourdes constantes (valeur 1992) aura été de 1,7 milliards de gourdes constantes (valeur 1992), soit environ 36 milliards de gourdes, valeur 2017.

Comm. L. 2017



3.3.2 Les dépenses d'investissement

Le profil des dépenses d'investissement des vingt-sept années examinées a été si irrégulier (voir graphique 10 ci-après) qu'il est impossible d'y déceler des tendances ; néanmoins on peut distinguer quatre phases :

- de 1991 à 1997 avec en moyenne 100 millions de gourdes constantes (valeur 1991) de dépenses d'investissement par an ;
- de 1998 à 2009 avec une moyenne de 360 millions ;
- de 2009 à 2013 avec une moyenne de 640 millions ;
- depuis 2014, avec une moyenne de 360 millions.

Les dépenses d'investissement de l'Etat haïtien ne sont pas corrélées avec la formation du capital fixe (FBCF) du pays ; elle n'en représente d'ailleurs qu'une très faible partie : 7 % en moyenne, au cours des vingt-cinq dernières années. Les années 2003, 2010, 2012 et 2013 ont fait exception avec un taux de 12 %.

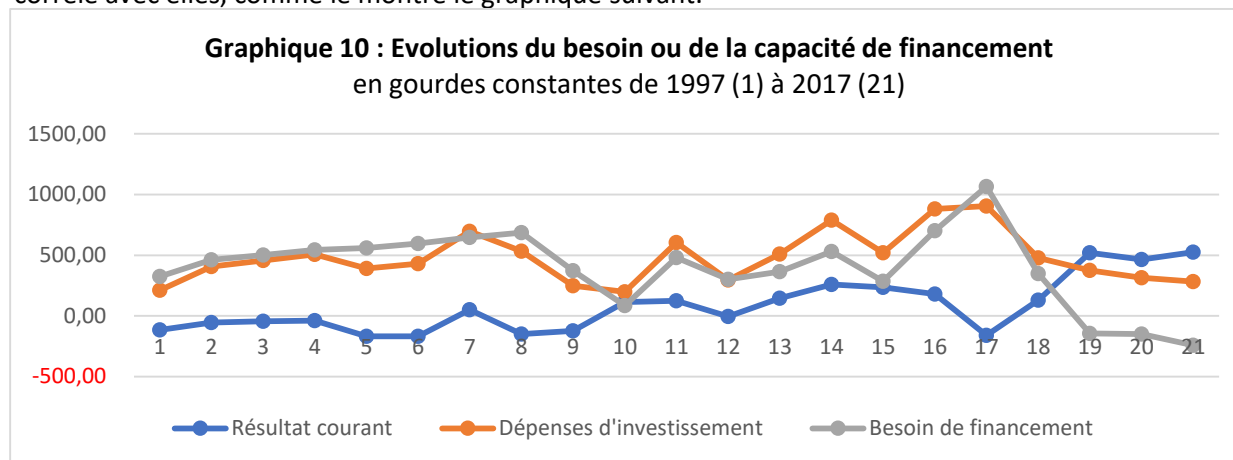
De 1997 à 2017, le cumul, des dépenses d'investissement, en gourdes constantes (valeur 1992) aura été de 10 milliards de gourdes environ.

3.3.3 Le besoin de financement

Les dépenses d'investissement ajoutées au résultat courant, lorsqu'il est déficitaire, forment le besoin de financement de l'Etat ; ce besoin est formé des dépenses d'investissement, diminuées du résultat courant, lorsque ce dernier est excédentaire.

Emmanuel L. L.

Sur la période allant de 1997 à 2017, le besoin de financement total aura été de 8,3 milliards de gourdes constantes (valeur 1992) ; il aura été totalement dû aux dépenses d'investissement et relativement corrélé avec elles, comme le montre le graphique suivant.



Sur les vingt dernières années, de 1997 à 2017, selon les données de la BRH utilisées ici, sauf pour les quatre derniers exercices :

- le résultat courant a amplement fluctué, autour de l'équilibre (+ 80 millions de gourdes constantes - valeur 1992), entre un minimum de moins 170 millions en 2001 et 2002 et un maximum de 520 millions en 2015 et 2017 ;
- les dépenses d'investissement ont quant à elles fluctué autour d'une moyenne de 480 millions de gourdes constantes, entre un minimum 200 millions en 1997 et en 2006 et un maximum 900 millions en 2013.

Converties en gourdes de 2017, ces fluctuations s'expriment ainsi : entre moins 7,3 milliards de gourdes et plus 5,5 milliards, autour d'une moyenne de 1,7 milliard, pour le résultat courant ; entre 4,2 et 19 milliards de gourdes autour d'une moyenne de 10 milliards pour les investissements.

Ces fluctuations étant indépendantes les unes des autres, les besoins de financement qui en sont la résultante, paraissent complètement aléatoires.

En effet, si la première composante de ce besoin, le résultat courant, apparaît, rétrospectivement, relativement prédictible en fonction de variables macro-économiques, côté recettes courantes, et de la politique de la fonction publique, côté dépenses courantes, en revanche, la deuxième composante, les dépenses d'investissement, est erratique. Ces dépenses ont été à la fois discrétionnaires et contraintes par les capacités de financement.

En outre, depuis qu'une partie des financements externes, l'aide publique au développement, a été apportée sous forme d'aide-projets, une partie des dépenses d'investissement, celle des projets directement aidés, est interdépendante de leur financement ; pour ces projets, les montants du besoin de financement et celui de son financement sont identiques, sous réserve de la quote-part financée par l'Etat haïtien.

Le financement des besoins de financement a été assuré, selon diverses modalités, par des ressources externes ou internes, et a été soumis à divers contraintes examinées dans le chapitre suivant.

Chapitre IV. Les financements

Les besoins de financement et leur formation ayant été identifiés et étudiés dans le temps en terme réel, il s'agit maintenant de comprendre les mécanismes de leur financement et leur évolution dans le temps. Pour répondre à ses besoins de financement, l'Etat haïtien a mobilisé des financements internes et des financements externes, ces derniers sous forme de dons ou de prêts, en veillant en principe à la soutenabilité de sa dette, c'est-à-dire au maintien de sa capacité d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses créanciers. Il s'agit ici d'étudier le compartiment sud gauche du tableau d'équilibre où se trouvent les ressources externes et internes appelés à financer le côté sud-droit qui sont les dépenses en capital.

Rappelons que le solde budgétaire résultant des opérations courantes (au milieu du tableau d'équilibre) fait partie du cumul des disponibilités, quand il est positif, qui vont financer les dépenses en capital mais aussi devient un passif qui doit lui-même être financé quand il est déficitaire.

4.1 L'évolution des financements

4.1.1 Les données (1981-2017)

Le tableau suivant, qui porte sur les années 1981 à 2017, a été établi, en gourdes courantes, à partir des données de la BRH jusqu'à l'exercice 2012-2013 et du ministère des finances pour les exercices indiqués dans le tableau 38.

Les données de la BRH, respectivement celles relatives aux « Recettes et dépenses » de l'Etat et celles relatives aux « Crédits au secteur public »³⁰, reproduites dans le tableau ci-dessous conduisent à des écarts entre les besoins de financement, résultant de la première série, et les financements résultant de la seconde, sauf en 1995. Dans le tableau, ces écarts sont qualifiés d'excédents ou d'insuffisances de financement (colonne de droite du tableau). Globalement ces écarts sont volatiles, quant à leur signe et leurs montants, et le plus souvent massifs³¹.

Ils ne peuvent s'expliquer que par des incohérences de nature statistique affectant l'une ou l'autre série de données.

Pour s'en tenir aux deux dernières décennies, chaque année entre 2003 et 2013 apparaît un besoin de financement non financé supérieur à 2 milliards de gourdes courantes et allant jusqu'à 9.3 en 2012 et 12.5 milliards en 2013.

Pour les quatre derniers exercices, à partir de 2013-2014, pour lesquels la Cour a utilisé les données du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), ces écarts sont, dans ce tableau, qualifiés d'ajustement entre le besoin de financement (dit « solde global ») et un « solde global » (base caisse). Ces « ajustements » sont positifs.

³⁰ Séries publiées sous le timbre de la direction « Contrôle de Crédit »-de la BRH.

³¹ Leur cumul entre 1991 et 2017 s'élève à environ 1,3 milliards de gourdes constantes (en valeur de 2001), soit 3 300 milliards de gourdes en valeur de 2017.

Ces données ne peuvent donc être utilisées que de manière qualitative, avec prudence, pour appréhender les évolutions structurelles.

Tableau 32. Les financements de l'Etat de 1981 à 2017 en millions de gourdes courantes

Année	Besoin (+) ou capacité (-) de financement (1)	Financement externe net (2)	Dont dons	Dont prêts nets	Financement interne (3)	Financement total (4)=(2)+(3)	Excédent (+) ou insuffisance (-) de financement (4)-(2)
1981	604,2	105,6			340,9	446,5	-157,7
1982	973,9	171,9			209,1	381,0	-592,9
1983	917,8	150,9			126,0	276,9	-640,9
1984	914,3	159,4			413,1	572,5	-341,8
1985	733,5	33,7			183,9	217,6	-515,9
1986	622,8	229,9			145,0	374,9	-247,9
1987	716,0	134,4			55,1	189,5	-526,5
1988	570,7	88,7			155,2	243,9	-326,8
1989	540,1	51,3			201,5	252,8	-287,3
1990	579,1	38,2			220,6	258,8	-320,3
1991	444,4	92,9			100,9	193,8	-250,6
1992	702,6	14,0	14,0	0,0	474,7	488,7	-213,9
1993	640,0	11,0	11,0	0,0	555,9	566,9	-73,1
1994	1 028,7	2,3	2,3	0,0	1 021,6	1 023,9	-4,80
1995	1 680,1	1 727,3	696,0	1 345,5	-47,2	1 680,1	0,00
1996	683,7	102,7	354,3	0,0	823,6	926,3	242,6
1997	866,9	422,9	694,8	0,0	-124,9	298,0	-568,9
1998	1 405,7	223,0	644,7	0,0	439,6	662,6	-743,1
1999	1 631,0	-280,0	114,7	- 394,7	1 232,5	952,5	-678,5
2000	1 971,1	-192,3	197,2	41,8	1 880,5	1 688,2	-282,9
2001	2 256,8	60,2	369,8	- 309,6	2 376,6	2 436,8	180
2002	2 655,0	-164,5	112,7	- 277,2	2 853,9	2 689,4	34,4
2003	3 647,2	35,5	170,8	- 135,3	3 341,9	3 377,4	-269,8
2004	4 691,3	-948,9	21,0	- 969,9	2 711,0	1 762,1	-2 929,2
2005	2 994,6	-587,5	2 140,6	- 2 728,1	-92,0	-679,5	-3 674,1
2006	790,1	-828,6	766,5	0,0	-561,5	-1 390,1	-2 180,2
2007	4 804,2	252,8	1 235,7	0,0	-1 286,0	-1 033,2	-5 837,4
2008	3 384,3	-781,1	361,1	- 1 142,2	-1 023,6	-1 804,7	-5 189,0
2009	4 251,0	-129,6	900,2	- 1 029,8	2 435,7	2 306,2	-1 944,8

2010	6 521,6	9 765,4	9 904,4	- 139,0	-4 884,8	4 880,6	-1 641,0
2011	3 776,5	3 414,3	3 498,8	- 84,5	-4 555,8	-1 141,5	-4 918,0
2012	9 779,8	1 112,6	1 137,6	- 25,0	-610,4	502,2	-9 277,6
2013	15 831,6	1 639,8	1 774,8	- 135,0	1 639,3	3 279,1	-12 552,5
2014	5 405,8	3 526,4	4 277,0	- 750,7	4 281,9	7 808,3	2 402,5
2015	-2 418,1	- 625,9	1 402,0	- 2 027,9	3 430,1	2 804,2	5 222,3
2016	-2 791,1	44,3	3 340,2	- 3 295,9	542,7	587,0	3 378,2
2017	- 5 091,8	- 3 622,1	1 055,0	- 4 677,1	2 559,4	- 1 062,7	4 029,1

Source : CSCCA à partir des données de la BRH, jusqu'en 2012 ; à partir des données du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) à partir de 2014 (exercice 2013-2014).

4.1.2 Les différentes phases

Pendant longtemps, la Banque centrale, qui tient le compte de l'Etat haïtien, a financé son besoin de financement.

Pendant les années 80, le financement externe s'est réduit, sans augmentation compensatrice du financement interne. Au début des années 90, période fortement marquée par la crise politique et l'absence de l'aide externe, l'Etat a été contraint de réduire ses dépenses de fonctionnement sans pour autant faire disparaître son besoin de financement, *de facto* financé par la Banque centrale. Pendant les années 1992 à 2006, selon les statistiques de la BRH, les opérations courantes ont toujours été déficitaires, sauf en 2003³².

Cette situation précaire s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 90 et le retour de l'aide externe à la faveur de la résolution de la crise politique³³.

A partir de 2006 le résultat des opérations courantes est devenu positif et l'est resté, hormis en 2008. Toutefois, ces excédents, n'ont pas fait disparaître les besoins de financement jusqu'en 2014, car ils étaient largement inférieurs aux dépenses d'investissement. En revanche, à compter de 2015, l'Etat a dégagé une capacité de financement.

Dans le graphique 11, ci-dessous, afin d'en assurer la cohérence, les « excédents ou insuffisances de financement » (colonne de droite du tableau 38 ci-dessus) ont été ajoutés aux financements internes, de telle sorte que : « besoin ou capacité de financement » = « financement externe » + « financement interne ou indéterminé ».

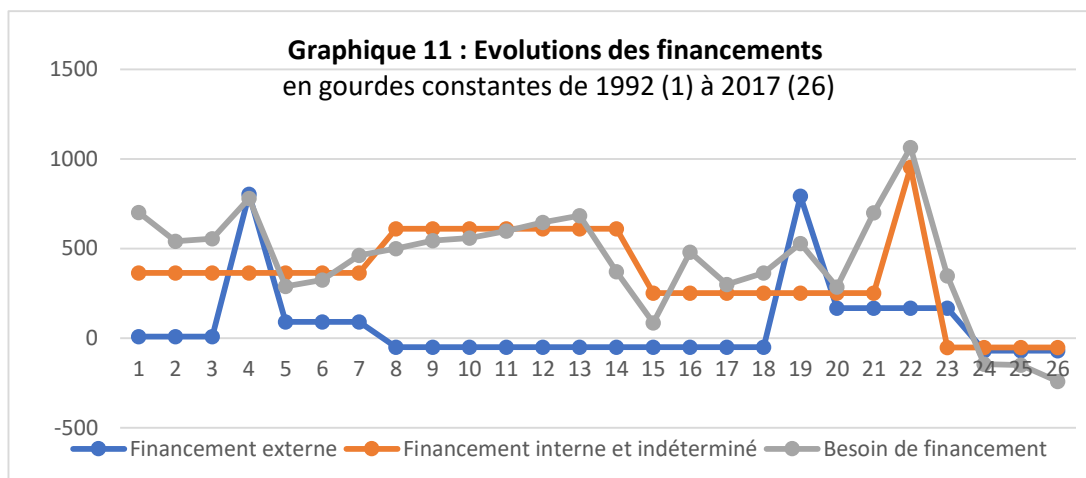
L'analyse des données sur le financement, sous réserve de leur fiabilité incertaine, met en évidence plusieurs phases contrastées :

1992-1994 : pratiquement aucun financement externe ;

³² Avec un excédent de 280 millions de gourdes courantes.

³³ Jean-Bertrand Aristide, victime d'un coup d'État le 30 septembre 1991, est revenu à Haïti le 15 octobre 1994 pour finir son mandat après trois ans d'exil.

1995-1998 : l'apport de financement externe, à l'issue d'une longue crise politique et socio-économique³⁴, permet d'alléger l'appel au financement interne ;



1999-2005 : des financements internes ou indéterminés, très importants, permettent d'amortir la dette externe (financements externes légèrement négatifs) ;

2005-2009 : poursuite des financements externes négatifs, en raison de remboursements supérieurs aux apports ; des financements internes négatifs mais des financements indéterminés significatifs ;

2010-2014 : des financements externes relativement abondants, des financements internes ou indéterminés toujours significatifs ;

2015-2017 : des financements externes négatifs ; des financements internes légèrement négatifs également.

Le cumul des résultats courants, depuis 1997, est positif (1,7 milliard de gourdes constantes) ; les financements mobilisés (8,3 milliards) ont donc, globalement, servi uniquement aux dépenses d'investissement (10 milliards).

4.2 Le financement externe de l'Etat

4.2.1 L'aide publique au développement

Il convient de rappeler que l'aide publique au développement (APD) est octroyée par des institutions multilatérales et par des Etats tiers.

Carine L. L.

³⁴ Les institutions financières internationales sont intervenues pour inciter l'Etat Haïtien à réformer la gestion financière et administrative du pays en échange de leur appui technique et financier sous différentes formes.

Certaines institutions multilatérales sont mondiales, comme la Banque Mondiale³⁵ (BM), créée en 1945, ou le Fonds Monétaire International (FMI), créé en 1944³⁶, qui compte aujourd'hui 189 pays membres. D'autres ont une vocation continentale, comme par exemple la Banque Interaméricaine de Développement (BID) créée en 1959 par les pays du continent américain³⁷, pour financer des projets viables dans le développement économique, social et institutionnel tout en promouvant l'intégration commerciale au niveau régional en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Une autre partie de l'APD est bilatérale et apportée par des pays amis, sous forme de dons ou de prêts, dans des conditions négociées avec le bénéficiaire.

Dans tous les cas, l'APD est administrée de manière concertée entre les institutions multilatérales et bilatérales afin de rechercher son efficacité et de veiller à la soutenabilité de la dette du pays bénéficiaire. Ce rôle d'harmonisation et de coordination est confié tacitement à deux acteurs clés du système : le FMI et la BM. La première institution est chargée de veiller à la stabilité monétaire et financière des pays tandis que la seconde se charge d'évaluer leurs infrastructures de développement et d'identifier les politiques publiques et les priorités d'investissement de nature à favoriser le développement. Les deux institutions, selon leurs évaluations de la situation du pays, font des recommandations à ses dirigeants qu'ils doivent appliquer pour bénéficier de l'APD.

A la faveur de divers événements, l'Etat Haïtien a signé plusieurs accords³⁸, et le flux de financements bruts a significativement augmenté à trois époques :

- dans les années 1995 à 1998 ;
- vers le milieu des années deux mille ;
- au début des années 2010.

4.2.2 Haïti, pays pauvre très endetté (PPTE)

En 1996, le FMI et la Banque Mondiale ont constaté que, plus de cinquante ans après leur création et leurs interventions pour stabiliser la situation monétaire des pays et recommander des réformes économiques structurelles, de nombreux pays en développement succombaient sous le poids de la dette envers les pays industrialisés et les institutions multilatérales. Pour remédier à cette situation, ces institutions ont lancé l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE), pour aider les pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés du monde à rendre leurs dettes internationales « soutenables » en allégeant celle-ci. Cette initiative a été réformée en 1999 (« Initiative PPTE renforcée »). En 2005, en vue d'accélérer les

³⁵ La Banque mondiale a été créée principalement pour aider l'Europe et le Japon dans leur reconstruction, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mais avec le mouvement de décolonisation des années 1960, elle se fixa un objectif supplémentaire, celui d'encourager la croissance économique des pays en voie de développement africains, asiatiques et latino-américains.

³⁶ Le but du FMI est de « promouvoir la coopération monétaire internationale, garantir la stabilité financière, faciliter les échanges internationaux, contribuer à un niveau élevé d'emploi, à la stabilité économique et faire reculer la pauvreté ».

³⁷ Haïti est l'un de ses fondateurs. La BID comptait 40 pays membres en 2006.

³⁸ Programme d'ajustement structurel (FMI), Document de stratégie intérimaire pour la réduction de la pauvreté - DSRP (Banque Mondiale) – septembre 2006.

progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, adoptés en 2000 par les Nations Unies, l'initiative PPTE a été complétée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). L'IADM prévoit l'allègement de la totalité des dettes admissibles par trois institutions multilatérales — le FMI, la Banque Mondiale et le Fonds africain de développement (FAD) — pour les pays parvenus au bout du processus de l'initiative PPTE. En 2007, la Banque interaméricaine de développement (BID) a elle aussi décidé d'accorder un allègement de dette supplémentaire («au-delà de l'initiative PPTE») à cinq PPTE de l'Hémisphère occidentale.

4.2.3 Les conditions d'accès au PPTE et à l'IADM

L'accès au PPTE et à l'IADM puis l'annulation de la dette ne sont pas automatiques mais soumis à deux ensembles de conditions.

1. Les conditions d'accès résultent de plusieurs critères, notamment :

- a) être qualifié pour recevoir un financement concessionnel du FMI et de l'AID³⁹ ;
- b) être surendetté ou avoir une dette égale ou supérieure à 150% des revenus d'exportation.

2. Les conditions d'annulation de la dette ou l'atteinte d'un point d'achèvement :

- a) avoir mis en œuvre des réformes et de saines politiques économiques recommandées par le FMI et la BM ;
- b) avoir un plan de lutte contre la pauvreté, exprimé dans un document de stratégie de politique publique (DSRP), et l'avoir mis en œuvre pendant trois ans.

Sur la base de ces deux dernières conditions, le pays qui a atteint le point d'achèvement⁴⁰ voit son encours de la dette évaluée (VAN⁴¹) à la date d'admission, gelée à la date d'achèvement et faire l'objet d'un échelonnement de radiation pendant plusieurs années. Les produits de cette annulation devront servir à financer les programmes sociaux de lutte contre la pauvreté. Pendant cette période, aucune nouvelle dette ne peut être contractée auprès des institutions ou pays qui ont annulé leurs créances. Le pays bénéficiaire d'une annulation de dette au titre du PPTE-IADM ne peut donc plus recevoir d'APD que sous forme de dons.

4.2.3.1 *Haïti et le PPTE*

Haïti avait été admis au PPTE depuis l'élargissement de l'initiative en 1999. Le pays a pu atteindre son point d'achèvement en respectant les conditionnalités qui lui avaient été imposées :

- 1. un programme d'ajustement structurel portant sur la rationalisation de la gestion des finances publiques, de l'administration fiscale et douanière ;

³⁹ AID (ou IDA) : Association internationale de développement, est une des cinq institutions formant la Banque Mondiale.

⁴⁰ En 2014, 35 pays sur 116 avaient atteint le point d'achèvement.

⁴¹ VAN: valeur actualisée nette.

2. un document de stratégie de lutte contre la pauvreté et son application avec des résultats vérifiables ;
3. une loi sur la passation des marchés publics ;
4. la déclaration des avoirs des grands commis de l'Etat au moment de leur accès à des postes de haute responsabilité ;
5. l'allocation de 20% des dépenses courantes au financement de l'éducation ;
6. une allocation pour lutter contre le VIH/SIDA .

Le respect de ces conditionnalités ayant été constaté, le FMI et la Banque mondiale ont approuvé l'annulation de 1.2 milliards de dette d'Haïti en 2007. Au moment de cette annulation, la dette d'Haïti représentait 36 % de son PIB ; ses principaux créanciers étaient :

- a. la Banque interaméricaine de développement pour 41% ;
- b. la Banque Mondiale pour 27% ;
- c. des créanciers bilatéraux pour 24%.

Cette annulation n'a pas éliminé toutes les dettes de l'Etat haïtien envers tous les bailleurs internationaux mais seulement envers ceux qui avaient souscrit à l'initiative PPTE et IADM. Elle a porté sur les montants suivants :

1. 486,7 millions d'USD dus à la BID ;
2. 486 dus à l'AID (Banque Mondiale) ;
3. 265 dus à divers bailleurs de fonds bilatéraux.

En contrepartie de cette annulation, les institutions concernées cessent de consentir des prêts à Haïti pendant dix ans. Elles peuvent néanmoins continuer à aider financièrement Haïti, mais seulement par des dons. Par ailleurs, Haïti peut continuer à bénéficier de prêts de la part des bailleurs qui n'ont pas participé au processus d'annulation de 2007.

Sous le régime du PPTE et de l'IADM de 2007 à date, Haïti a reçu des montants sous forme de dons des différentes institutions listées dans le tableau 37.1 sur quatre années, 2011-2012 à 2015-2016, les données pour 2012-2013 n'étant pas disponibles.

Durant ces quatre ans, l'ADP compte pour 952.52 millions de dollars dont 238.84 millions en aide budgétaire et 713.68 destinés au financement des projets de développement. On notera par ailleurs que les plus importants bailleurs ont été la BID avec 416 millions sur quatre ans, dont 106 millions en appui budgétaire, et la BIRD, une banque du groupe de la BID, avec 125 millions sur la même période.

La Banque mondiale et son groupe IDA ont fait des dons totalisant 154 millions de dollars dont 43 millions en appui budgétaire et le reste alloué au financement des projets. L'Union Européenne est aussi un donneur important avec 81 millions en appui budgétaire et son autre groupe associé FED/UE donnant 47.86 millions en aide projet

En fait on peut voir dans le tableau 37.1 que 11 institutions ont contribué substantiellement au fonctionnement de l'Etat sous forme d'appui budgétaire et au financement des projets. Une catégorie autres totalisant 56 pays et des groupes divers faisant des dons destinés au financement des activités institutionnelles dont la valeur varie entre 20 mille et 900 mille dollars sur les quatre années pour lesquelles les données sont disponibles. Ces données sont détaillées dans l'annexe 1 du rapport.



Tableau 37.1 Principaux bailleurs de fonds de 2012 à 2015-2016

	NB Bailleurs	2011-2012	2013-2014	2014-2015	2015-2016	
Support budgétaire						
BID	1	30.65	48.00	27.06	-	105.72
BIRD	1	-	-	-	-	-
BM	1	-	17.33	-	25.95	43.28
IDA/BM	1	-	-	-	-	-
UE	1	-	46.28	35.36	-	81.64
FED/UE	1	-	-	-	-	-
UNDP	1	-	-	-	-	-
AFD	1	-	-	-	-	-
CDB	1	-	-	-	-	-
CEE	1	-	-	-	-	-
Brésil	1	-	2.23	-	-	2.23
Autres	2	5.96	-	-	-	5.96
	13	36.62	113.84	62.42	25.95	238.84
Financement Projet						
BID	1	92.02	136.98	81.90	-	310.90
BIRD	1	-	23.80	15.50	86.63	125.92
BM	1	-	-	-	12.53	12.53
IDA/BM	1	-	40.37	31.26	39.29	110.92
UE	1	-	-	-	-	-
FED/UE	1	-	47.86	-	-	47.86
UNDP	1	-	1.86	1.79	-	3.65
AFD	1	-	2.25	-	2.80	5.04
Brésil	1	-	-	-	-	-
CDB	1	-	-	5.14	4.50	9.64
CEE	1	-	-	2.74	1.59	4.33
Autres	56	56.79	11.08	9.74	5.29	82.89
Total		148.80	264.18	148.06	152.63	713.68
Total APD	67	185.42	378.03	210.49	178.58	952.52

Sources : MEF, LDR, site des bailleurs

Dans le même temps, les autres financements externes ont été négatifs, c'est-à-dire que les tirages sur des emprunts ont été inférieurs à l'amortissement des dettes, pour un total de 0.6 milliards de gourdes constantes, soit 12.6 milliards de gourdes valeur 2017.

4.2.4 La dette externe et son service au cours des cinq dernières années

L'annulation de la dette d'Haïti en échange de la fermeture de l'accès au financement, par des prêts, des principaux bailleurs de fonds multilatéraux a réduit la capacité d'endettement d'Haïti pour financer ses infrastructures économiques et sociales. Cependant, elle n'a pas fermé toutes les voies de financement externe, celles des institutions bilatérales, même si les ressources que ces dernières peuvent mobiliser sont moindres que celles des grandes institutions multilatérales.

Globalement, exprimée en gourdes courantes, la dette externe s'est accrue de 122 % en quatre ans. En raison de la dépréciation significative de la gourde par rapport au dollar US, il apparaît nécessaire de convertir en USD les montants ci-dessus, pour mieux analyser les évolutions. Ceci fait, on obtient un

accroissement en dollars de 55% en quatre ans. La question du change entre la gourde et le dollar joue donc un rôle dans l'accroissement de la dette qui est dû pour près de moitié à l'effet de change.

Ces effets auront donc des répercussions sur l'évolution de la dette externe qui sont exprimées en gourdes dans le tableau 38 et en dollars dans le tableau 39.

Tableau 33. La dette externe de l'Etat haïtien en millions de gourdes (2012-2017)

A la fin des exercices	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Dette multilatérale	3 097,2	3 583,3	7 968,2	10 416,8	12 639,4
<i>Dont OPEC</i>	568,5	783,1	1 362,3	2 110,2	2 801,5
<i>Dont FMI</i>	2 528,8	2 800,3	3 599,1	4 410,6	6 372,8
<i>Dont FIDA</i>			2 999,5	3 890,5	3 460,5
<i>Dont BID (minoterie)</i>			7,3	5,5	4,6
Dette bilatérale	57 089,7	78 189,2	95 746,2	121 895,2	121 184,2
<i>Dont DPVSA</i>	52 506,2	1 233,8	92 047,8	116 326,0	113 090,8
<i>Dont BANDES</i>	693,2	72 844,1			17 120,5
<i>Dont Chine (Taiwan)</i>	3 890,3	4 111,3	3 698,5	5 569,2	6 372,9
Total de la dette externe	60 186,9	81 772,6	103 714,4	132 312,0	133 823,6
PIB	364 517	391 635	423 644	481 212	551 911
Dette externe / PIB	16,5%	20,9%	24,5%	27,5%	24,2%

Source : CSCCA à partir des données de la Loi de règlement

Comme le montre le tableau 39 ci-dessus, la dette d'Haïti vis-à-vis des grandes institutions multilatérales qui ont participé à l'initiative PPTE a disparu, sauf vis-à-vis du FMI, et, transitoirement, vis-à-vis de la BID. Le FMI consent à Haïti des prêts sur droits de tirage, dont le montant est passé de 2.5 milliards de gourdes fin 2013 à 6.4 milliards de gourdes fin 2017.

Pour le financement externe, le relai a été pris, au plan bilatéral, par deux pays seulement : le Venezuela, principalement, et Taiwan, accessoirement (7 % du total de la dette à la fin de l'exercice 2012-2013 ; 5 % à la fin de celui 2016-2017).

Le Venezuela est représenté par deux institutions : le DPVSA qui assure la gestion pour le compte de son pays du Fonds Petro Caribe et le Banco de desarrollo económico y social de Venezuela (Bandes) qui est une banque de développement. Cette dernière finance des projets à caractère national ; elle a ainsi financé, en 2009, le projet relatif au contrôle de l'espace et du trafic aérien d'Haïti en 2009.

La Chine Taiwanais maintient une présence financière soutenue en Haïti depuis plus d'une vingtaine d'années. Au cours de ces trois derniers exercices, elle a financé certains projets d'infrastructure comme les ponts de traversée.



Ces deux pays en effet consentent 100 % des prêts reçus par Haïti depuis 2012, mais le Venezuela à travers DPVSA, pourvoyait 95 % du total en septembre 2017, pourcentage qui n’a pratiquement pas varié depuis 2012 où il était de 94 %.

Tableau 34. La dette externe de l’Etat haïtien en millions de USD (2012-2017)

A la fin des exercices	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Dette multilatérale	70,8	78,7	152,8	158,9	201,6
<i>Dont OPEC</i>	13,0	17,2	26,1	32,2	44,7
<i>Dont FMI</i>	57,8	61,5	69,0	67,3	101,7
<i>Dont FIDA</i>			57,5	59,4	55,2
<i>Dont BID (minoterie)</i>			0,1	0,1	0,1
Dette bilatérale	1 304,9	1 716,3	1 836,3	1 860,0	1 933,1
<i>Dont DPVSA</i>	1 200,2	27,1	1 765,3	1 775,0	1 804,0
<i>Dont BANDES</i>	15,8	1 599,0			273,1
<i>Dont Chine (Taiwan)</i>	88,9	90,2	70,9	85,0	101,7
Total de la dette externe	1 375,7	1 795,0	1 989,1	2 018,9	2 134,7
Taux de change Gourdes / USD en fin d’exercice	43,75	45,56	52,14	65,54	62,69

Cette dette externe entraine son service en termes d’amortissements et d’intérêts. La dette ayant plus que doublé en quatre ans, son service aussi a cru de manière significative pour passer de 250 millions de gourdes en 2012-2013 à près de 6 milliards en 2016-2017. L’augmentation du montant des amortissements, notamment ceux de la dette bilatérale envers le Venezuela, a entraîné des débours annuels importants qui peuvent être jugés supportables dès lors qu’ils n’ont jamais dépassé 5 % des exportations, sauf en 2016-2017.

Tableau 35. Le service de la dette externe

Exercices	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Amortissements	185,0	751,0	2 028,0	3 296,0	4 677,0
Intérêts	68,5	264,1	560,7	971,1	1 267,7
Services de la dette externe	253,5	1 015,1	2 588,7	4 267,1	5 944,7
Exportations	66 544	72 520	84 760	99 716	103 969
Service / Exportations	0,4%	1,4%	3,1%	4,3%	5,7%

Source : CSCCA à partir des données du ministère des finances



De manière globale, la dette externe dans sa double composante bilatérale et multilatérale est restée en dessous de 25 % du PIB au cours de la période, avec toutefois une progression très forte : de 16.5 % à la fin de l'exercice 2012-2013 à 24.2 % à la fin de celui 2016-2017.

4.3. Le financement interne de l'Etat

Il est assuré principalement par la Banque de la République d'Haïti et des prêts consentis auprès de banques commerciales directement ou indirectement, principalement la Banque Nationale de Crédit qui est aussi une banque commerciale d'Etat. Une innovation a été introduite en 2010 pour le financement interne avec la création de Bons du Trésor, obligations émises par le Trésor public et proposées à la souscription de financeurs.

A ces financements, s'ajoutent les arriérés de l'Etat vis-à-vis de divers créanciers, qui, *de facto*, concourent à son financement interne.

4.3.1 La dette interne et son service au cours des cinq dernières années

Comme le montre le tableau 42 suivant, cette dette a augmenté de 10.8 % en quatre ans, soit de 2.8 % en moyenne par an, mais, dans le même temps, l'indice des prix à la consommation a augmenté, lui, de 52 %, au rythme moyen de 8,6 % par an⁴². La modeste augmentation de 5.6 milliards de gourdes de la dette interne a de fait été permise par la forte augmentation précitée de la dette externe qui a été de 73.6 milliards de gourdes pendant la même période.

Tableau 36. Evolution de la dette interne en gourdes courantes de 2013 à 2017

Fin des exercices	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Banque de la République d'Haïti ⁴³	44 840,7	44 840,7	47 135,7	54 254,0	53 680,2
Banque Nationale de Crédit	2 323,5	1 259,5	176,0	81,4	
Dette syndication ¹		5 737,5	2 295,0	1 721,3	1 147,5
PSUGO ²			2 208,3	1 708,3	1 208,3
Pension Civile			90,0		
Bons du Trésor	4 675,0	5 530,0	1 400,0	1 400,0	1 400,0
Total de la dette interne	51 839,2	57 367,7	53 305,0	59 165,0	57 436,0

(1) : arriérés sur investissements

(2) : arriérés au titre du Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire.

⁴² Indice des prix à la consommation : 209,60 en septembre 2013 ; 318,90 en septembre 2017.

⁴³Au 30 septembre 2016, selon les comptes de la BRH, ses créances sur l'Etat, reconnues contradictoirement avec le ministère des finances, s'élevaient à 52 532,7 millions de gourdes.

Au 30 septembre 2017, la BRH fait (sur son site) une présentation différente: créances nettes sur l'Etat : 37 624 millions de gourdes ; créances brutes : 64 468 ; dépôts de l'Etat : 26 844

Source : CSCCA à partir de la loi de règlement 2013-2014, 2015-2016

La dette interne était principalement portée par la BRH à la fin de l'exercice 2012-2013, à hauteur de 86 % ; elle l'est presque complètement à la fin de l'exercice 2016-2017, à hauteur de 93 %.

Une partie de la dette interne s'est créée, au cours de l'exercice 2013-2014, par la prise en compte d'arriérés sur investissement, pour un total de 5.7 milliards de gourdes, puis au cours de l'exercice 2014-2015, par celle d'arriérés au titre du Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire, pour 2.21 milliards. A la fin de l'exercice 2016-2017, ces arriérés ne s'élèveraient plus qu'à 2.35 milliards de gourdes.

L'encours des bons du Trésor a quant à lui diminué. Depuis la première émission de Bons du Trésor en 2010, seulement sept institutions financières avaient participé aux adjudications : deux banques commerciales privées haïtiennes (Sogebank et Unibank), deux succursales de banques étrangères (Citibank N.A et Scotiabank) ainsi que la BNC et une seule institution financière non bancaire, l'Office national d'assurance-vieillesse (ONA). A partir de février 2015, aucune institution privée n'a plus souscrit à des bons. Ce mode de financement n'a donc pas été de nature à alléger significativement celui par la BRH.

Ensuite, l'Etat a acquitté une partie de ses arriérés, à hauteur de 5.6 milliards de gourdes.

Enfin, les concours directs de la Banque Nationale de Crédit ont été complètement remboursés, celle-ci ayant souscrit, par ailleurs, des bons du Trésor.

4.3.2 La gestion de la dette interne

Au cours de ces cinq derniers exercices, le Trésor public s'est donc acquitté d'une partie des arriérés, à hauteur de 5.6 milliards de gourdes. Il a dû amortir les bons du Trésor émis, dont l'encours s'élevait à 5.5 milliards de gourdes à la fin de l'exercice 2013-2014, et n'a trouvé de nouveaux souscripteurs qu'à hauteur de 1.4 milliard, soit un remboursement net de 4.1 milliards. Il a dû enfin rembourser les concours directs de la Banque Nationale de Crédit à hauteur de 2.3 milliards.

Tableau 37. La gestion de la dette interne

Exercices	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Avances ou arriérés		19 828,5	13 443,3	11 219,0	5 071,0
- remboursements	-8 209,7	-14 300,0	-17 506,0	-5 359,0	-6 800,0
= variation de la dette		5 528,5	-4 062,7	5 860,0	-1 729,0
Service de la dette					
Amortissements	8 209,7	14 300,0	17 506,0	5 359,0	6 800,0
Intérêts sur bons du Trésor	147,2	269,0	281,4	60,9	122,0
Intérêts sur autres dettes	1 082,0	930,9	23,1	276,2	327,7
Services de la dette interne	9 438,9	15 499,9	17 810,5	5 696,1	7 249,7

Des données de ce tableau résulte un taux d'intérêt apparent de la dette d'environ 1%, ce qui est très peu par rapport aux taux usuellement appliqué par la BRH à ses prêts, dans une fourchette de 5 à 7 % au cours de la période sous revue.

A l'issue de ces opérations, la dette interne apparaît restructurée.

Le tableau suivant résume les analyses qui précèdent, pour les exercices 2012-2013 à 2016-2017 :

Tableau 38. Le financement de l'Etat haïtien gourdes courantes de 2013-2014 à 2016-2017

Emplois		Financements	
Résultat courant (bénéficiaires)	- 30 328	Externes (dons)	10 074
Dépenses d'investissement	25 432	Externes (prêts nets)	- 10 752
		Internes	10 814
		Ajustements	- 15 032
Total	- 4 896	Total	- 4 896

Les mouvements ci-dessus, issus des tableaux des opérations financières de l'Etat, auraient dû conduire à une diminution de la dette externe de 10 milliards de gourdes entre la fin de l'exercice 2012-2013 et la fin de l'exercice 2016-2017. Or selon le tableau 39 ci-dessus, établi à partir des données du tableau des opérations financière du MEF et des projets de loi de règlement 2013, de 2014 et 2015-2016, entre la fin des mêmes exercices, la dette externe aurait cru de 52 milliards de gourdes. Une partie de la différence s'explique par la dépréciation de la gourde vis-à-vis de l'USD qui a eu pour effet d'augmenter la valeur de la dette externe exprimée en gourdes. Cependant, même exprimée en USD, cette dette a cru, en l'occurrence de 760 millions de USD. La Cour n'a pas été en mesure d'expliquer cette incohérence entre la croissance de la dette (tableau 40) et des remboursements supérieurs aux tirages (tableau 44).

S'agissant de la dette interne, selon le tableau 42 ci-dessus, elle se serait accrue de 5.6 milliards de gourdes, entre la fin de l'exercice 2012-2013 et la fin de l'exercice 2016-2017, ce qui n'est pas non plus parfaitement cohérent avec l'accroissement de près de 11 milliards découlant du tableau 44 ci-dessus.

4.4 La soutenabilité de la dette

Le Fonds Monétaire International considère la dette d'un pays soutenable si ce pays est capable de continuer à en honorer le service sans devoir corriger de manière irréaliste, par des restructurations politiquement impossibles, l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses.

Le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale ont retenu cinq critères pour évaluer le risque d'apparition des difficultés de paiement : les rapports de la valeur actuelle nette de la dette au PIB, aux exportations et aux recettes budgétaires courantes, d'une part ; les rapports du service de la dette aux exportations et aux recettes budgétaires courantes, d'autre part. Ils ont par ailleurs défini des seuils. Dans le cas où les taux précédemment définis dépassent ces seuils, il y a lieu de réagir.



Ces seuils dépendent de la situation politique et institutionnelle du pays⁴⁴, estimée selon seize critères, regroupés en quatre volets ayant chacun la même importance : la gestion économique; les politiques structurelles ; les politiques pour la cohésion sociales et la lutte contre la pauvreté; la gestion publique et les institutions.

Tableau 39. Seuils indicatifs d'endettement (déterminés par le FMI et la BM)

Qualité des politiques	VAN de la dette rapportée en %			Service de la dette rapporté en %	
	PIB	Exportations	Recettes	Exportations	Recettes
Faible	30	100	200	15	25
Moyenne	40	150	250	20	30
Elevée	50	200	300	25	35

Source : annexe au projet de loi de finances 2015-2016

Haïti étant un PPTE, la variable clef pour mesurer la viabilité de sa dette est le rapport de la « Valeur nette actualisée de sa dette » aux exportations, selon l'annexe au projet de loi de finances 2015-2016. Dans la nouvelle méthodologie de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, cet indicateur ne devrait pas dépasser 100 % dans le cas d'Haïti.

Tableau 40. Méthode d'évaluation de la dette des PPTE

Qualité des politiques	VA dette en % par rapport à			Service de la dette en % par rapport à	
	PIB	Exportations	Recette	Exportations	Recette
Dette	35,86 %	1 683,65 %		42,88 %	6.12 % *
Valeur nette actualisée	1,52 %	101,98 %	10,99 %		
* : 10,12 % pour la dette totale					

La capacité de répondre aux obligations en devises pourrait tenir compte non seulement des recettes d'exportations mais aussi des fonds envoyés à Haïti par les Haïtiens résidents à l'étranger, ce qui ne semble pas être le cas.



⁴⁴ A partir de l'évaluation de la politique et des institutions d'un pays (en anglais CPIA : Country policy and institutional assessment).

4.5 De l'évaluation des résultats des mécanismes de financement de l'Etat

La gestion des ressources au cours des cinq dernières années est caractérisée par une certaine prudence qui a poussé les gestionnaires à stabiliser la situation financière et à ne pas s'aventurer plus loin dans l'endettement. Cette prudence explique la restructuration de la dette et le recul pris par rapport aux bons du Trésor qui n'a pas été utilisé comme instrument susceptible de servir de levier dans les financements stratégiques.

En fait, les mécanismes de financement de l'Etat en place peuvent être résumés synthétiquement comme suit :

a) les ressources fiscales sont mobilisées pour financer le fonctionnement de l'Etat central et au besoin elles sont renforcées par le financement interne en provenance des institutions financières locales, des arriérés de ressources collectées pour le compte des fonds dédiés (PSUGO, FNE, Fonds de pension des fonctionnaires publics) et les bons du Trésor.

La gestion entre les revenus fiscaux collectés et les dépenses exécutées dans le cadre du fonctionnement de l'Etat central dégage des excédents qui servent à financer les amortissements de la dette publique interne et externe.

b) les investissements publics que l'Etat fait pour construire l'infrastructure économique et sociale sont financés par l'aide publique au développement en provenance des institutions multilatérales et des prêts, aujourd'hui principalement de nature bilatérale. Ces prêts engagés auprès de ces institutions sont repayés par les recettes fiscales, principalement à partir des excédents budgétaires. Quand ces derniers sont insuffisants ou négatifs, l'Etat active les bons du Trésor et l'épargne nationale en générale, sous la coordination de la Banque de la République d'Haïti, pour prendre le relai du service de la dette et principalement les amortissements

Ce système a évolué dans le temps et a pris sa forme définitive depuis 2011-2012. Et son articulation doit tenir compte de deux événements clés : l'allègement de la dette d'Haïti en 2007 et effectif entre 2008 et 2009 d'une part et la catastrophe naturelle de 2010 qui a modifié quelque la trajectoire financière du pays.

Tout cela conduit aux conclusions suivantes :

1) L'allègement de la dette d'Haïti de 1.2 milliard de dollars effectif en 2009 est survenu à la veille de la catastrophe naturelle de 2010 qui allait frapper durement le centre économique et administratif du pays, la Zone Métropolitaine de Port au Prince dans le département géographique de l'Ouest. Les effets de cet allègement n'ont pas pu se manifester véritablement par une nouvelle gestion des ressources qui en ferait la base d'un nouveau départ. Il a fallu attendre plus deux ans pour qu'on commence à l'insérer dans un schéma global par lequel, les produits de cette annulation servent à lutter contre la pauvreté qui était le principal argument qui la justifiait.

Les conséquences immédiates de cette annulation ont été que le pays soit en mesure de recevoir seulement des dons pendant un certain temps (d'une durée de 10 ans) des institutions multilatérales ayant en leur possession les ressources nécessaires pour financer l'infrastructure de développement. Depuis la crise engendrée par la catastrophe naturelle qui avait suscité un élan de solidarité exprimé en



partie par une augmentation de l'appui budgétaire entre 2010 et 2012, les dons ont par la suite affiché une tendance à la baisse comme cela peut être constaté dans le tableau 38. L'alternative qui restait au pays consistait à s'appuyer sur les prêts bilatéraux pour avancer avec le financement de certains investissements publics⁴⁵ sur le plan du financement externe.

L'évaluation des incidences de l'annulation de la dette multilatérale sur la réduction de la pauvreté par l'amélioration de la situation socioéconomique des citoyens reste à faire par la Cour. En revanche, les réformes effectuées durant les cinq dernières années donnent lieu de faire un certain nombre de constats.

a. Depuis les 4.2% en 2012-2013 suivi des 2.8% de croissance en 2013-2014, le PIB n'a pas pu dépasser les 1.5% jusqu'à 2017 alors que le taux d'inflation est resté au-dessus de 12% durant la même période et le taux de change gourdes/dollar a atteint les 63 gourdes à la fin du mois de septembre 2017. Ces indicateurs reflètent une situation économique fragile qui n'a pas bénéficié d'injection de capitaux pouvant dynamiser les activités dans le sens de l'amélioration de ces variables macroéconomiques.

b. L'augmentation des recettes fiscales enregistrées (voir la première partie et le premier chapitre de la deuxième partie du rapport) est un signe positif certes mais elle ne reflète pas une performance économique créant une dynamisation de la base taxable faisant augmenter les recettes de l'Etat.

c. Les améliorations apportées au niveau de la structuration du système de financement interne de l'Etat à travers la mise en valeur de l'épargne nationale en possession d'un certain nombre d'institutions financières évoluant sous le contrôle de la BRH sont plutôt destinées à la stabilisation financière du système et à appuyer le fonctionnement de l'administration publique.

d. La dette publique sur le plan global (interne et externe) a augmenté de 71% sur les cinq dernières années mais les infrastructures de développement n'ont pas suivi le même rythme, alors que la marge d'endettement se réduit avec un minimum de 31% du PIB en 2012-2013 et une moyenne de 36% sur cinq ans.

e. Les indicateurs de développement n'ont pas progressé au cours des cinq dernières années. Et la position d'Haïti dans le domaine du développement n'a pas pu rivaliser avec ses voisins du continent, la République Dominicaine et le Honduras, qui occupent le 101^{ème} place et le 130^{ème} place dans le classement général alors qu'Haïti est toujours en 163^{ème} en 2015. Dans le même ordre, les revenus respectifs par habitant de ces pays étaient de : 12,756 dollars, 4,466 dollars mais seulement 1,657 dollars pour Haïti. Les progrès de l'annulation de la dette ne transpirent pas dans ces indicateurs de performance publiés par le PNUD dans ces rapports annuels.

2. En vertu de tout cela, les mécanismes de financement de l'Etat que la Cour vient de présenter devrait intégrer dans sa stratégie la maximisation des capacités internes de financement, et principalement le mécanisme fiscal, pour atteindre deux objectifs :

2.1) Préparer l'Etat à devenir un débiteur viable et solvable capable de faire la gestion saine des ressources qui lui sont accordées sous forme de prêt dont l'usage et les objectifs seraient exprimés par des résultats visibles avec des incidences sur l'économie et la vie des populations des zones urbaines et rurales, tout en évitant les doutes et perceptions négatives qui planent sur l'utilisation faite par le passé



⁴⁵ Ces investissements ont déjà fait l'objet d'évaluation par la Cour dans son rapport annuel de l'exercice 2013-2014

récent des montants importants à sa disposition sous forme de prêts dont le cout du service se révèle élevé.

2.2) Faire de l'assainissement des finances publiques exprimé par la capacité à dégager des excédents budgétaires un levier pour amorcer les investissements publics avec des impacts visibles sur la vie de la population du pays et d'éviter que l'assainissement ne soit une fin en soi.



Troisième partie : De l'efficacité des dépenses publiques

Chapitre 1. Efficacité de l'exécution des dépenses d'investissement public

Cette troisième partie du RSFEEDP IV porte sur l'efficacité des dépenses consenties pour financer les projets exécutés au cours de l'exercice 2016-2017. Elle est conforme aux exigences constitutionnelles faisant obligation à la Cour d'examiner les transactions financières de l'Etat en regardant de près si celles-ci ont réellement été utilisées dans le cadre des objectifs poursuivis, c'est-à-dire de manière utile au pays et aux citoyens qui ont rendu disponibles les ressources dépensées soit sous forme de financement du fonctionnement de l'Etat ou celle de la construction de l'infrastructure économique.

Différentes institutions et Ministères sectoriels, sous la coordination du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), ont conçu un ensemble de programmes et projets qui sont présentés dans la loi de finances de l'exercice et qui doivent être exécutés à travers le territoire national.

Dans la loi de finance initiale de l'exercice 2016-2017, l'enveloppe prévue pour les investissements s'élevait à 49.08 milliard de gourdes ou 40.28% des 121.8 milliards budgétisés pour financer les deux volets portant sur le fonctionnement de l'administration publique et les investissements publics. A la faveur de l'avènement au pouvoir du gouvernement de Moise- Lafontant sorti des élections de novembre 2016, un budget rectificatif a été élaboré qui a modifié les proportions allouées aux deux volets, en faisant passer le fonctionnement de l'administration publique à 64% et les investissements publics à 36% du nouveau budget rectificatif de 118 milliards de gourdes.

La nouvelle enveloppe des investissements du budget rectificatif est donc passée à 42.65 milliards de gourdes, en baisse d'environ 7 milliards, et devait financer un total de 336 projets à travers les 10 départements géographiques du pays.

Rappelons en effet que les dépenses publiques jouent un rôle important dans le pays en vertu du fait qu'elles sont destinées à jeter les bases du développement de celui-ci par la construction de son infrastructure socio-économique. En plus de cela, l'Etat étant le plus grand employeur du pays avec 83 mille agents, mobilisant 35 milliard⁴⁶ de gourdes sur une base annuelle, les investissements qu'il consent contribue à la croissance du PIB. Ces investissements en fait sont généralement intégrés dans le modèle de prévision annuelle élaboré par le MEF, le MPCE avec le support des statistiques et données financières produites respectivement par l'IHSI et la BRH lors de la préparation de la loi de finances.

Dans cette troisième partie du RSFEEDP, la Cour se propose d'approcher l'efficacité des dépenses d'investissement public sous deux angles.

1. Le premier angle examinera le degré auquel les dépenses d'investissement ont été effectivement faites selon les programmations prévues dans la LDFR. Cet examen permettra d'établir un premier niveau d'efficacité des dépenses par rapport aux impacts de celles-ci sur la performance économique globale du pays.
2. Le second porte sur l'impact directs et indirects des dépenses d'investissement sur le pays, sur ses différents départements géographiques et sur ses communes. Sur la base d'un échantillon de projets retenus, la Cour a produit des visites de terrain pour apprécier les impacts produits par les dépenses effectuées directement, en vue de constater si les projets ont été réalisés et s'ils ont atteint les objectifs préalablement fixés.



⁴⁶Données 2017, MEF

Cette approche conduit donc à présenter en deux chapitres la question de l'efficacité des projets de dépenses publiques que la Cour doit traiter dans le cadre de ses obligations constitutionnelles annuelles qui consistent à faire le **Rapport sur la Situation Financière et l'Efficacité des Dépenses Publiques**, la partie traitant de la situation financière ayant été déjà traitée dans les deux autres parties du rapport.

1. L'enveloppe de financement des investissements publics

Comme souligné en introduction, les dépenses d'investissements dont on évalue l'efficacité constituent l'instrument privilégié de l'Etat haïtien pour produire l'action économique, tel que cela est indiqué dans le PSDH⁴⁷. En ce sens, la programmation des investissements publics et le décaissement des montants programmés constituent un élément important pour le développement économique du pays car ils participent d'un programme à long terme, l'horizon 2030, année retenue pour placer Haïti sur une plateforme lui permettant de changer le statut de pays pauvre très endetté.

Afin de dégager une vue globale de l'exécution de la loi de finances 2016-2017 et parvenir à cerner la question de l'efficacité des dépenses, l'enveloppe globale est ici présentée. Celle-ci est en effet destinée à financer les différents projets d'investissement publics (PIP) que l'Etat Haïtien compte matérialiser dans la recherche de solutions aux problèmes socio-économique de court et de long terme et les problèmes socio-institutionnels auxquels le pays est confronté, qui sont d'ailleurs inscrits dans le PSDH. Ces projets sont conçus par différentes institutions sous la coordination du MPCE et selon les directives de la lettre de cadrage du gouvernement.

L'efficacité de l'exécution des dépenses publiques prévues dans la loi de finances sera donc évaluée en comparant les crédits faits aux différentes institutions formant le corps étatique à leur niveau d'exécution, en explorant les raisons des écarts constatés entre la programmation et la réalisation ainsi que leurs implications pour les effets recherchés.

L'exercice consistera donc à présenter de manière globale le budget d'investissement pour ensuite passer en revue les allocations de ressources faites aux différents secteurs et les institutions qui les composent, les objectifs poursuivis implicitement ou explicitement par les projets que financent ces allocations.

1.1 Une vue synoptique de l'exécution du PIP en 2016-2017

Dans le tableau 46, il est présenté le nombre de projets qui a été programmé par le MPCE au cours des 3 années de l'exécution du PTI sur le plan global et par institution pour l'exercice ainsi que le nombre qui a été retenu et provisionné dans la LDFR 2016-2017, en tenant compte des prévisions de ressources tant domestiques qu'internationales. On peut lire qu'un total de 1019 projets d'investissement a été inscrit dans le PIP au cours des quatre derniers exercices et 336 ont reçu des allocations dans la LDFR de 2016-2017.

L'examen du tableau 46 offre un panorama global de la distribution des projets sur une base institutionnelle et couvre tous les pouvoirs de l'Etat et les secteurs qui les composent. Le nombre de projets ainsi que les ressources qui sont prévues pour leur financement sont inscrits dans le tableau.

⁴⁷ Plan stratégique d'Haïti (PSDH). Le RSFEEDP a fait une évaluation du PTI 2013-2016, le plan triennal d'investissement, qui est la stratégie d'opérationnalisation du PSDH

La Cour évalue l'efficacité de l'exécution de ces projets tout en essayant de comprendre les raisons expliquant la performance et l'efficacité des dépenses d'investissement au cours de l'exercice 2016-2017.

Tableau 41. Programmation, prévisions, allocations et exécution des projets, en millions de gourdes

	Programmé	LDFR	Exécuté	LDF	Exécution	Ecart
MPCE	104	54	38	3,553.5	2,050.0	1,503.5
MEF	54	24	13	2,225.2	643.1	1,582.1
MARNDR	117	48	20	6,319.5	809.3	5,510.2
MTPTC	207	99	56	15,993.7	2,024.9	13,968.8
MCI	22	6	2	1,014.1	80.6	933.4
ME	33	7	6	99.0	94.9	4.1
MT	31	6	6	332.1	42.3	289.8
MJSP	57	2	2	50.0	50.0	0.0
MHVE	4	0	0	-	-	-
MD	2	0	0	-	-	-
Primature	39	4	3	77.1	72.3	4.8
MICT	77	7	4	193.5	100.6	92.8
MENFP	78	24	3	9,989.2	334.4	9,654.8
MAST	27	3	1	570.9	248.3	322.6
MSPP	69	26	17	1,177.5	129.1	1,048.4
MJSSC	24	1	1	3.0	2.8	0.2
Mcultes	1	1	1	3.0	-	3.0
MCULTURE	45	17	6	53.7	13.0	40.6
MCOM	5	1	1	6.0	6.0	-
Sénat	2	1	0	700.0	-	700.0
CDP	1	0	0	-	-	-
CSPJ	2	0	0	-	-	-
CSCCA	8	1	1	282.5	167.2	115.3
UEDH	10	4	2	6.7	2.0	-
Total	1019	336	183	42,650.1	6,870.9	35,774.5

Source : MPCE 2017⁴⁸

Le tableau 47 présente une vue plus compréhensive de la distribution des projets par secteur et selon la nomenclature adoptée par la loi de finances. Au secteur économique qui comprend sept ministères a été attribué 55.74% des projets conçus par l'Etat et au secteur socio culturel 24.44%, donnant au pouvoir exécutif 80.18% des projets devant s'attaquer aux problèmes socio-économiques du pays et laissant 19.8% aux autres pouvoirs.

A la phase d'allocation de ressources de 2016-2017, le secteur économique a reçu 72.62% des provisions suivi du secteur social qui en a accusé 21.73% ;ce qui a porté à 94.35% le total des provisions faites pour financer les projets du pouvoir exécutif, laissant 5.65% aux autres pouvoirs législatifs, judiciaires et aux institutions indépendantes.

A la phase d'exécution, le nombre de projets effectivement financé était de 18% du total programmé et 54.46% du total provisionné. De ce total, les secteur économique et social ont respectivement atterri 77% et 16.4% portant le total à 93.40%.

Tableau 42. Distribution des projets en programmation, provisionnement et en exécution

Secteur	Programmé		Provisionnés		Exécutés	
	Qté	%	Qté	%		
Economique	568	55.74%	244	72.62%	141	77.05%
Politique	184	18.06%	14	4.17%	9	4.92%
Socio-culturel	249	24.44%	73	21.73%	30	16.39%
Indépendant	18	1.77%	5	1.49%	3	1.64%
Total	1019	100.00%	336	100.00%	183	100.00%

Source : MPCE 2017

Par rapport aux montants décaissés, le tableau 48 reprend l'étude des allocations effectuées pour les projets par secteur. La loi de finances rectificative avait prévu 42.65 milliards pour financer les 336 projets singularisés dans le tableau en annexe du présent rapport. La distribution présentée dans le tableau montre évidemment la place prépondérante du pouvoir exécutif dans la gestion des secteurs clés et particulièrement dans les secteurs économique et social.

A l'exécution cependant, seulement 16.11% de l'enveloppe prévue par la LDFR a été effectivement décaissé. De cette partie, le secteur économique a encaissé 83.62% suivi du secteur social avec 10.68% et

⁴⁸ Les données ici utilisées par la Cour sont puisées du fichier de projets programmés et exécutés produits par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe pour l'exercice 2016-2017. Tous les tableaux subséquemment construits en sont dérivés

du secteur politique avec 3.24%, laissant 2.46% aux institutions indépendantes, 0% aux autres pouvoirs législatif et judiciaire.

Notons qu'aux deux secteurs économique et social est allouée la quasi-totalité de l'enveloppe réservée aux investissements dans la LDFR 2016-2017. Ceci dénote évidemment leur importance pour l'infrastructure économique et sociale du pays, mais à la réalisation ils n'ont pu faire mieux que 5.47% du total budgétisé alors que le fonctionnement en a pu tirer plus 90%. En fait, cela reflète la situation qui fait dépendre les investissements publics des dons provenant des institutions multilatérales dont le niveau demeure très faible et de loin insuffisant pour construire l'économie nationale.

Tableau 43. Financement des projets par secteur au cours.

Secteur	LDFR	Décaissement	Pds ds LDFR	Pds total ds Decais
Economique	29,537.12	5,745.11	13.47%	83.62%
Politique	320.6	222.9	0.52%	3.24%
Socio/culturel	11,803.2	733.69	1.72%	10.68%
Inst indépendante	289.16	169.15	0.40%	2.46%
Legis/judic	700.00	-	0.00%	0.00%
Total	42,650.13	6,870.88	16.11%	100.00%
Pds ds alloc. Sect				
Economique	29,537.12	5,745.11		19.45%
Politique	320.60	222.93		69.53%
Socio/culturel	11,803.24	733.69		6.22%
Inst indépendante	289.16	169.15		58.50%
Legis/judic	700.00	-		0.00%

Source : MPCE, 2017

L'analyse de la part décaissée par secteur par rapport aux prévisions montre que l'ensemble des sept ministères économique s'en est tiré avec 19.45% alors que pour le secteur social, seulement 6.22% de ses prévisions ont été matérialisées. Quant aux secteurs politiques et les institutions indépendantes, ils ont pu encaisser respectivement 69.53% et 58.50% de ce qui leur a été alloué.

Ce faible niveau d'exécution des projets en appelle à une explication devant permettre de bien cerner le financement des investissements publics et de leur efficacité subséquente.



Tableau 44. Poids relatif occupé par les institutions dans le financement programmé et exécuté

Institution	Projets planifiés	LDFR	Projets Exécutés	Crédits LDFR	Exécution	Poids dans ensemble exécuté
MPCE	10.21%	16.07%	20.77%	8.33%	57.69%	29.84%
MEF	5.30%	7.14%	7.10%	5.22%	28.90%	9.36%
MARNDR	11.48%	14.29%	10.93%	14.82%	12.81%	11.78%
MTPTC	20.31%	29.46%	30.60%	37.50%	12.66%	29.47%
MCI	2.16%	1.79%	1.09%	2.38%	7.95%	1.17%
MDE	3.24%	2.08%	3.28%	0.23%	95.82%	1.38%
MDT	3.04%	1.79%	3.28%	0.78%	12.74%	0.62%
MJSP	5.59%	0.60%	1.09%	0.12%	100.00%	0.73%
MHVE	0.39%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
MD	0.20%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Primature	3.83%	1.19%	1.64%	0.18%	93.72%	1.05%
MICT	7.56%	2.08%	2.19%	0.45%	52.02%	1.46%
MENFP	7.65%	7.14%	1.64%	23.42%	3.35%	4.87%
MAST	2.65%	0.89%	0.55%	1.34%	43.49%	3.61%
MSPP	6.77%	7.74%	9.29%	2.76%	10.96%	1.88%
MJSSC	2.36%	0.30%	0.55%	0.01%	94.94%	0.04%
M des cultes	0.10%	0.30%	0.55%	0.01%	0.00%	0.00%
MCULTURE	4.42%	5.06%	3.28%	0.13%	24.28%	0.19%
MCOM	0.49%	0.30%	0.55%	0.01%	100.00%	0.09%
Sénat	0.20%	0.30%	0.00%	1.64%	0.00%	0.00%
CDP	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
CSPJ	0.20%	0.00%	0.00%	0.00%		0.00%
CSCCA	0.79%	0.30%	0.55%	0.66%	59.18%	2.43%
UEDH	0.98%	1.19%	1.09%	0.02%	29.45%	0.03%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	16.11%	100.00%

Source : calculs faits à partir des données fournies par le MPCE



L'examen détaillé des prévisions et de l'exécution des investissements par secteur et par institution permettra d'avoir une meilleure compréhension de ces investissements au cours de l'exercice.

1.2 Présentation des projets d'investissements publics par institution

Comme souligné antérieurement, les projets d'investissements publics constituent l'instrument de l'action économique gouvernementale qui est articulée dans un ensemble d'activités conduites par 7 institutions ou ministères. Compte tenu de la proportion de l'enveloppe des investissements prévus pour chacune d'elle, il est opportun de situer le contexte de ces allocations de ressources en rappelant synthétiquement le rôle et la mission qui sont confiés à chacune d'elle, tel que cela est indiqué dans la loi de mai 2016 portant sur l'élaboration du processus budgétaire⁴⁹ tout en présentant les montants qui leur ont été crédités dans la LFR et qu'elles ont consommés au cours de l'exercice 2016-2017.

1.2.1 Du MPCE

Le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) se charge de la coordination des besoins exprimés par toutes les entités de l'Etat et joue à ce titre un grand rôle dans l'articulation du budget et, sur le plan des ressources, se charge de la coordination et de la mobilisation de l'APD. Par elle passent en principe toutes les dépenses que doivent effectuer les différentes institutions de l'Etat qui sont exprimées dans une fiche d'identification et des opérations de projet (FIOP). Dans son rôle de planification, il a aussi la responsabilité de faire la planification stratégique du pays tant sur le plan central que sur le plan territorial.

Le tableau 50 définit sept grandes rubriques d'activités pour lesquelles 54 projets ont été conçus et votés dans la loi de finances rectificative. Des montants totalisant 3.5 milliards de gourdes ont été alloués et devraient servir à financer les différents projets retenus. Ces rubriques montrent les types de travaux que réalise le MPCE dans le domaine de la planification stratégique tout en faisant ressortir le rôle transversal que joue le ministère dans l'accompagnement des collectivités en intervenant tant au niveau de la planification qu'à celui du renforcement, de la gouvernance et de la mise en place des infrastructures institutionnelles nécessaires à leur renforcement et à leur gestion.

L'examen de ces rubriques indique que 4 projets ont porté sur la stratégie et l'orientation de politique publique sur le plan global et ont mobilisé des allocations de ressources comptant pour 171.8 millions de gourdes. Dans l'ensemble de l'enveloppe allouée au MPCE, ces allocations représentent 4.83% du total. A l'exécution cependant, seulement 25% ont pu se matérialiser sur l'ensemble de l'exercice, laissant un report de 75% des crédits alloués et non exécutés à l'exercice suivant. On note de manière générale que les projets traitant de la gouvernance locale, du renforcement et des infrastructures institutionnelles ont expérimenté les plus faibles niveaux d'exécution.



⁴⁹ Voir document en annexe du rapport

Tableau 45. Montants de crédits d'investissements par projet du MPCE, en Million de gourdes

Activités	Projets	LDFR	Exec	Ecart
Stratégie et coordination	4	171.8	43.0	128.8
Aménagement territ	10	450.0	337.5	112.5
Inter d'urgence	2	600.0	533.8	66.2
Conception et planification	4	349.6	261.1	88.5
Gouvernance locale	5	342.0	82.7	259.3
Equipements urbains	5	210.4	119.6	90.8
Structuration territoriale	10	300.0	270.0	30.0
Infrastructures Institut	6	714.3	144.7	569.6
Rénovation urbaine	6	250.0	102.2	147.8
Divers	2	165.4	155.4	10.0
Total	54	3,553	2,050	1,504
Stratégie et coordination	4	4.83%	25.02%	74.98%
Aménagement territ	10	12.66%	75.00%	25.00%
Inter d'urgence	2	16.88%	88.97%	11.03%
Conception et planification	4	9.84%	74.68%	25.32%
Gouvernance locale	5	9.62%	24.19%	75.81%
Equipements urbains	5	5.92%	56.83%	43.17%
Structuration territoriale	10	8.44%	90.00%	10.00%
Infrastructures Institut	6	20.10%	20.25%	79.75%
Rénovation urbaine	6	7.04%	40.88%	59.12%
Divers	2	4.65%	93.95%	6.05%
Total	54	100.00%		

Source : MPCE, 2017

La rubrique ayant mobilisé le deuxième plus important montant crédité à l'allocation comme à la consommation sont les interventions d'urgence. Elles ont fait l'objet de 2 projets et ont eu des allocations de 600 millions de gourdes, soit 16.88% de l'enveloppe totale et qui ont été exécutés à 88.97%, laissant un écart de 11% de non consommation.

On remarque aussi le nombre important de projets, 10 au total, qui a été affecté à la structuration territoriale et a fait l'objet d'un programme réalisé dans les 10 départements géographiques sur l'ensemble de l'exercice. Ils ont mobilisé des affectations de 8.44% des 3.5 milliard et ont accusé le très fort taux de 90% de leurs allocations prévisionnelles.



Les projets de construction d'équipements urbains s'élèvent au nombre de 5. Inscrits dans la loi de finances, ils avaient bénéficié de 5.92% du total des allocations de l'enveloppe des investissements du MPCE. Ces équipements qui ont pu être construits à 56.83% à l'exécution sont surtout des marchés publics modernisés qui tendent à apporter une solution à la prolifération des petits détaillants dans les rues et aux vendeurs venant de partout qui se réunissent les jours de marché dans les centres urbains ou périurbains au niveau des collectivités.

1.2.2 Du MEF

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a la charge de mobiliser les recettes fiscales, non fiscales et toutes autres ressources financières pour le compte de l'Etat haïtien. Le nom du Ministère indique qu'il s'occupe également de l'économie du pays. Mais dans la réalité, il se concentre uniquement sur la gestion financière des ressources laissant ses prérogatives aux autres institutions non directement concernées par la question d'orienter indirectement l'économie nationale.

Le MEF exécute ses tâches de gestionnaire principal des finances publiques à travers les agences ou directions mises en place et qui collectent des impôts, taxes, droits et redevances diverses auprès des contribuables, et de gérer ces ressources à travers la Direction du budget et le Trésor public. Le MEF est l'instance ultime d'exécution des dépenses programmées dans la loi de finances en créditant les montants sur les comptes des bénéficiaires qui les consomment ; il élabore, en collaboration avec le MPCE, la loi de finances et est dépositaire de la politique économique et de la politique fiscale qui la sous-tendent. Cette politique est mise en œuvre à travers un ensemble d'activités portant sur la gouvernance, les partenariats, la promotion d'entreprises privées, la mobilisation des recettes fiscales et le renforcement des capacités des institutions de collecte.

Au cours de l'exercice 2016-2017, le MEF a introduit dans la loi de finances 24 projets d'investissements dans les domaines sus-cités qui ont reçu des crédits totalisant 2.23 milliard gourdes. Ces projets ont été exécutés à hauteur de 29% environ, laissant un écart de 1.6 milliard non financé durant l'exercice, soit 71% des allocations.

L'analyse du tableau des allocations des ressources d'investissements montre que la promotion des activités économiques a retenu l'attention des responsables de politique économique en captant 63.5% de l'enveloppe du MEF, laissant 36.5% des 2.25 milliard de gourdes aux autres activités. La promotion des activités économiques a fait donc l'objet de 5 projets d'investissements qui ont porté sur le développement des entreprises, la mise en place d'un fonds de garantie des PME, l'amélioration du climat des affaires, le fonds de capitalisation et un centre d'incubation d'économie virtuelle.

A l'exécution cependant, seulement 10.4% des crédits alloués ont été consommés, laissant environ 90% de cette rubrique d'activité économique au stade de projets non exécutés au cours de l'exercice 2016-2017.

L'autre rubrique ayant reçu le plus de crédits alloués au MEF a été le renforcement des finances publiques avec 15.51% de l'enveloppe. Avec 6 projets visant à renforcer la gestion des finances publiques, le MEF a poursuivi le projet de changement de statut de simple Service de Trésor Public en la Direction du Trésor en mettant en place une allocation de ressource en vue de cette modernisation. En amont de tout cela, il a introduit des projets consistant à dynamiser l'unité des études et de programmation (UEP) et de continuer avec la modernisation des structures douanières et du système de gestion des finances publiques tout en prenant des dispositions de mettre en place un programme de suivi des projets



d'investissements. Ce programme a globalement été performant car il a pu être exécuté à 73.87%, consommant ainsi 183.55 million de gourdes de l'enveloppe.

Le MEF, avec un programme absorbant 12.55% de son budget d'investissement, s'est proposé de continuer avec la construction des infrastructures institutionnelles en poursuivant la construction du Palais des Finances devant recevoir le MEF, la DGI et l'Administration Générale des Douanes (AGD) qui a absorbé 91% du total des 279 million de gourdes allouées dans la LDFR, laissant 9% à la construction de trois bâtiments dans les départements géographiques du Nord, du Nord Ouest et du Centre du pays, comme structures devant les représenter dans les zones de province. Mais ces constructions, elles aussi, ont été exécutées partiellement, à hauteur de 65% et donc n'ont pas été achevées en 2016. Ce qui a produit un écart de 35% au niveau des prévisions et de l'exécution des dépenses.

Tableau 46. Projets, allocations et exécutions des crédits

Activités financées	Projets	LDFR	Exec	Ecart
PPP	1	21.000	37.269	(16.269)
PME	5	1,412.84	146.97	1,265.86
Programme Fonct Publique	1	4.76	4.11	0.64
Mobilisation res. Fiscale	2	23.33	12.14	11.20
Renforcement Gestion FP	6	345.23	255.02	90.22
Renfor infra. Institution	6	279.19	183.55	95.65
renf syst. d'infor. National	3	138.87	4.06	134.81
Total	24	2,225.22	643.11	1,582.11
PPP	1	0.94%	177.47%	-77.47%
Promotion act économ	5	63.49%	10.40%	89.60%
Programme Fonct Publ	1	0.21%	86.47%	13.53%
Mobilisation res. Fiscale	2	1.05%	52.01%	47.99%
Renforcement Gestion FP	6	15.51%	73.87%	26.13%
Renfor infra. Institution	6	12.55%	65.74%	34.26%
renf syst. d'infor. National	3	6.24%	2.92%	97.08%
Total	24	100.00%	28.90%	71.10%

Certaines autres activités demeurent marginales, tel le programme du partenariat public privé (PPP) qui est un projet en réalité, le programme de l'habitat pour les fonctionnaires publics qui n'a reçu que 1.1%

du budget en allocation mais est exécuté tout de même à un niveau dépassant 60.6% de son allocation dans la loi de finances.

1.2.3 MARNDR

Le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement rural (MARNDR) est statutairement responsable de la conception, l'orientation et la mise en œuvre de la politique agricole du pays. Le rôle et l'importance de cette institution sont mis en évidence par les 20.28%⁵⁰ que le secteur agricole contribue au produit intérieur brut (PIB) du pays et par le fait qu'il emploie encore aujourd'hui plus de 50% de la force de travail estimée à environ 4 millions de personnes. Tous les gouvernements ont toujours inscrit ce secteur dans la liste des priorités qui lui valent d'occuper un poids prévisionnel avoisinant au moins les 10% du budget national et parfois va jusqu'à 12%. A ce titre, il est un ministère qui attire beaucoup de projets portant sur le renforcement de la production nationale et la maîtrise de l'environnement agricole afin qu'il puisse faire augmenter la production agricole et la sécurité alimentaire du pays dont il est supposément responsable.

Au cours de l'exercice 2016-2017, la loi de finances rectificative a augmenté le niveau de crédit du MARNDR de 7.6%, faisant passer ses allocations de 5.9 milliard à 6.3 milliard de gourdes et du coup fait passer le poids des investissements dans les activités à 14.81% de son niveau de 11.96% qu'il occupait dans la LDF initiale. Cette disposition du nouveau pouvoir élu a exprimé clairement sa politique de renforcement du secteur. Cela se reflète dans les 49 projets assignés aux différentes rubriques d'activités qui devaient être conduites au cours de l'exercice. Pour mieux saisir l'approche, la Cour les a organisés en 13 groupes d'activités que conduit le Ministère, et les a présentés dans le tableau 4.3.

Ce tableau présente la distribution des projets par rubrique d'activité. Sur le plan des allocations de crédits, son analyse montre que la production agricole est retenue comme la priorité au regard des 14 projets entraînant des crédits de 2.6 milliard de gourdes représentant 41.37% de son enveloppe totale. Ces projets de production ont porté principalement sur la production céréalière et vivrière, de la canne à sucre et d'autres types de culture.

On remarque par ailleurs que l'un des projets retenus pour financement est celui de la plaine de Léogane, Usine sucrière de Darbonne (USJLD) audité dans le rapport III de la Cour où il a été conclu que cette usine n'est pas financièrement viable et ne survivait que grâce aux subventions reçues du Trésor public⁵¹, après de nombreuses fermetures et réouvertures.

Les autres rubriques importantes du MARNDR touchent, dans l'ordre, les services agricoles, la maîtrise de l'eau et le transfert de la technologie agricole.

Par service agricole, il faut comprendre l'accès aux semences, la formation et la vulgarisation sur la connaissance de l'agriculture, qui ont fait l'objet de deux projets provisionnés pour 767 million de gourdes



⁵⁰ IHSI, Compte économique 2017

⁵¹ Voir RSFEEDP III sur les ressources non fiscales, troisième partie du rapport

représentant 12.14% de l'enveloppe. Les services agricoles sont suivis de la maîtrise de l'eau et l'irrigation faisant l'objet de 7 projets mobilisant 10.86% de l'enveloppe, soit 686.3 million de gourdes.

L'autre activité ayant mobilisé des ressources importantes est le transfert de la technologie dans l'agriculture, avec 10.26% de l'enveloppe allouée à l'agriculture.

Cette distribution de ressources par rubrique reflète des objectifs fixés dans la loi de finances qui devraient être poursuivis au cours de l'exercice 2016-2017. L'examen des montants effectivement atterrés lors de l'exécution du budget au cours de l'exercice montre que la majorité des projets n'ont pas été exécutés car n'ayant reçu que 12.81% des crédits programmés pour les financer.

Les projets destinés à la production agricole ont été financés à hauteur de 6% des montants programmés créant un écart d'exécution de 94% à combler alors que les projets portant sur les services agricoles ont pu atteindre 14.53% d'exécution.

Tableau 47. Projets, crédits et exécution du MARNDR

Activité	No projets	LDFR	Exec	Ecart
Stratégie Agricole	6	188.0	42.6	145.4
Financement agricole	1	238.5	-	238.5
Production	14	2,614.2	157.5	2,456.7
Sécurité alimentaire	3	190.8	-	190.8
Technologie	2	648.5	394.8	253.7
Service agricole	2	767.0	111.4	655.6
Elevage	1	150.0	-	150.0
Maitrise eau et irrigation	7	686.3	15.9	670.4
Culture de serres	2	67.0	49.5	17.5
Environnement+ Bas Ver	4	537.6	22.7	514.9
Aquaculture+ pêche	3	47.7	4.9	42.9
Santé animale	1	30.0	-	30.0
Phytosanitation	3	153.9	10.0	144.0
Total	49	6,319.5	809.3	5,510.2
Activité		Pds/ensem		
Stratégie Agricole	6	2.97%	22.66%	77.34%
Financement agricole	1	3.77%	0.00%	100.00%
Production	14	41.37%	6.03%	93.97%
Sécurité alimentaire	3	3.02%	0.00%	100.00%
Technologie	2	10.26%	60.88%	39.12%
Service agricole	2	12.14%	14.53%	85.47%
Elevage	1	2.37%	0.00%	100.00%
Maitrise eau et irrigation	7	10.86%	2.32%	97.68%
Culture de serres	2	1.06%	73.87%	26.13%

Environnement+ Bas Ver	4	8.51%	4.22%	95.78%
Aquaculture+ pêche	3	0.76%	10.24%	89.76%
Santé animale	1	0.47%	0.00%	100.00%
Phytosanitation	3	2.44%	6.47%	93.53%
Total	49	100.00%	12.81%	87.19%

La rubrique ayant bénéficié du meilleur taux d'exécution parmi les projets importants sur la base du niveau de crédits alloués est la technologie agricole avec 60.88% de décaissement, même si les impacts de ce transfert reste à évaluer. La maîtrise de l'eau qui est un facteur important dans le système agricole n'a pas pu atteindre les 3% d'exécution.

D'autres projets ayant eu des taux d'exécution relativement élevés sont des petits projets mobilisant de faibles allocations dans l'enveloppe.

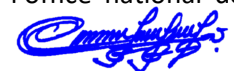
Les projets du MARNDR, généralement priorisés en prévision, continuent de souffrir⁵² en exécution au cours de l'exercice 2016-2017. En fait, ces projets qui devaient être financés par les bailleurs de fonds internationaux n'ont bénéficié d'aucun décaissement. Ils n'ont pu mobiliser que 11,77% du total des décaissements pour financer les investissements programmés sur l'exercice à partir des ressources du Trésor public.

Au clair, les montants inscrits dans la loi de finances sont restés très en dessous du niveau d'exécution et les objectifs poursuivis par les responsables de politique agricole n'ont pas été atteints au cours de l'exercice.

Il importe de signaler qu'au MARNDR a été confiée la responsabilité de coordonner le programme Caravane du gouvernement qui consiste à s'attaquer à un ensemble de problèmes socio-économiques dans différentes régions du pays. C'est en fait un programme transversal qui touche la santé, l'énergie et aussi l'agriculture et les travaux publics. A cet effet, une enveloppe de 6.7 milliard de gourdes était placée sous la coordination du Ministère pour conduire les activités du programme. Ces ressources ne figurent pas dans la loi de finances 2016-2017, même si elles sont financées par le Trésor public sous la couverture du fonds d'urgence et la déclaration de l'état d'urgence de mai 2017.

1.2.4 Le MTPTC

Le Ministère des Travaux Publics Transports et Communications (MTPTC) est l'instance chargée de la construction de l'infrastructure économique du pays tant sur le plan des normes et régulation que sur celui de la mise en œuvre directe ou indirecte des projets. Il s'occupe des transports dans ses différentes composantes terrestre, maritime et aérien, des ressources minières et de leurs exploitations. Mais c'est surtout à travers des institutions autonomes qu'il régule que se fait la mise en œuvre permanente des activités qui nécessitent des services réguliers que produisent : l'autorité aéroportuaire national (AAN), l'autorité portuaire national (APN), le service de navigation maritime (SEMANA) l'office national de



⁵²Voir rapport III, chapitre sur l'efficacité du processus budgétaire

navigation aérienne (OFNAC), la direction des mines, le conseil national de la télécommunication (CONATEL).

Dans le budget national, les travaux publics, qui ne tombent pas sous l'obédience de l'une de ces institutions, sont exécutées soit directement par un service du ministère soit indirectement à travers des firmes contractantes qu'il recrute et qui travaillent sous sa supervision. L'exécution des travaux effectués directement est appuyé par le Centre national des équipements (CNE) a mis en place dans les années 2000.

Ces diverses et larges responsabilités valent au MTPTC d'occuper généralement la plus grande part du budget tant en quantité de projets qu'en taille de l'enveloppe allouée et effectivement exécutée. On peut voir dans le tableau 53 synthétisant en poids relatif des allocations faites dans la LDFR que le MTPTC a occupé à tous les niveaux le plus fort pourcentage dans l'ensemble des investissements prévus.

L'analyse plus précise des allocations et exécution basée sur le tableau 53 met en évidence le rôle et l'importance du MTPTC dans la construction de l'infrastructure économique et dans la marche globale de l'économie. Avec 106 projets sur l'ensemble des 336, soit 31% du total, le MTPTC a capté 37.5% de l'enveloppe globale des investissements publics retenue dans la LDFR. Ces 106 projets sont catégorisés en 14 activités listées dans le tableau où l'on peut voir quatre rubriques qui dominent par les montants qu'elles absorbent : la réhabilitation des routes, les transports terrestres, la construction des ponts, l'énergie. Ces quatre rubriques comptant pour 61 projets mobilisent 82.32% de l'enveloppe des investissements du MTPTC.

La Réhabilitation des routes, la plus importante de l'exercice, regroupe l'ensemble des travaux interdépartementaux ou nationaux dont certains sont en cours depuis plusieurs années ou venant tout juste d'être lancés au cours des deux derniers exercices. Ces travaux consistent à élargir des routes étroites ou à augmenter le nombre de voies afin de répondre aux nouvelles exigences démographiques et de circulation des véhicules à travers le pays. Les routes Cayes-Jérémie reliant le Sud et la Grande Anse, Gonaïves-Ennery reliant le département de l'Artibonite au Nord du Pays, en construction depuis plus de trois ans sont parmi celles présentent dans la loi de finances au cours de l'exercice 2016-2017. Cette rubrique de réhabilitation à elle seule compte pour 40.9% de l'enveloppe des investissements du MTPTC.

Vient ensuite la construction des ponts à travers le pays dont le nombre s'élève 16 pour l'exercice 2016-2017. Cette activité s'est fait allouer 10.7% du total réservé au MTPTC. Elle est suivie de l'énergie avec 7.28%, qui consiste à effectuer des travaux au niveau de la plante hydroélectrique de Péligre et d'installer des stations thermiques dans différentes régions du pays.

Les travaux du MTPTC s'étendent aussi sur l'entretien des routes et l'aménagement urbain, deux rubriques comptant pour 5 projets chacun et mobilisant 7.07% du total des allocations du MTPTC ou 1.2 milliard de gourdes.

On peut remarquer que dans le tableau est aussi inscrite la rubrique Constructions spéciales. Elle se réfère à des travaux ponctuels dans différentes zones du pays, à des routes d'interconnexion comme les deux viaducs de la zone métropolitaine de Port au Prince.

A la lumière des objectifs poursuivis, cet ensemble de prévisions de dépenses n'a pas été matérialisé au cours de l'exercice. Les deux rubriques les plus importantes par rapport à leur poids dans l'enveloppe, la réhabilitation des routes et le transport terrestre, ont accusé pour l'un 18.25% et 0% pour l'autre en terme de décaissement. La majeure partie de ces routes a été lancée mais sans avoir abouti à des

décaissements importants pouvant avoir des impacts sur l'ensemble des activités du pays⁵³. En fait, sur les 33 travaux de réhabilitation, ceux qui se trouvent en zones urbaines et notamment dans la zone métropolitaine de Port au Prince, la Capitale, ont pu partiellement faire des progrès grâce aux décaissements du Trésor public. A l'exception de la route nationale, Cayes-Jérémie, qui a été pleinement exécutée en ayant même bénéficiée d'un surplus de financement durant l'exercice, les autres routes sous réhabilitation n'ont pas été touchées véritablement pour de multiples raisons.

Tableau 48. Projets, crédits exécution MTPCT

Activités	Projets	LDFR	Exéc	Ecart
Constructions spéciales	7	229.2	76.8	152.4
Réhabilitation de routes	33	6,543.4	1,194.3	5,349.1
Ponts	16	1,711.6	316.0	1,395.6
Transport terrestre	5	3,747.0	-	3,747.0
Ports	2	60.0	59.9	0.1
Bâtiments Publics	2	27.0	-	27.0
Expropriation	2	115.0	15.0	100.0
Aménagement urbain	5	491.3	10.3	481.0
Drainage	5	252.6	261.7	(9.1)
Entretien des routes	5	637.1	10.4	626.7
Eau	3	706.9	-	706.9
Energie	7	1,165.0	23.8	1,141.2
Gestion des ressources	10	21.0	12.1	8.9
Interventions diverses	4	286.3	50.0	236.3
Total	106	15,993.5	2,030.3	13,963.2
Pds/ensem				
Construction de routes	7	1.43%	33.51%	66.49%
Réhabilitation de routes	33	40.91%	18.25%	81.75%
Ponts	16	10.70%	18.46%	81.54%
Transport terrestre	5	23.43%	0.00%	100.00%
Ports	2	0.38%	99.91%	0.09%
Bâtiments Publics	2	0.17%	0.00%	100.00%
Expropriation	2	0.72%	13.04%	86.96%
Aménagements urbains	5	3.07%	2.10%	97.90%

⁵³ Ce point sera traité au chapitre 3 de cette troisième partie du rapport

Drainage	5	1.58%	103.59%	-3.59%
Entretien des routes	5	3.98%	1.64%	98.36%
Eau	3	4.42%	0.00%	100.00%
Energie	7	7.28%	2.04%	97.96%
Gestion des ressources	10	0.13%	57.54%	42.46%
Interventions diverses	4	1.79%	17.46%	82.54%
Total		100.00%	12.69%	87.31%

Source : MPCE 2017

La Cour met l'accent sur la construction des 16 ponts prévus en raison de leur importance dans la circulation des véhicules en saison pluvieuse qui souvent entraîne des dégâts importants dans la vie des populations des zones urbaines et rurales. Cette rubrique d'activité est restée très en dessous des prévisions avec seulement 18.46% d'avance de paiement. Certains d'entre eux ont été complétés, tels que ceux de Mayotte Pétion Ville, de Marigot Peredo dans le Sud Est du pays. D'autres sont en revanche restés intouchés tels que celui portant le nom de Dumarsais Estimé dans la Grande Anse qui devait être financé par les ressources externes ou de celui de la Rivière Grise dans la région Métropolitaine de Port au Prince.

L'autre rubrique de dépenses importante par son poids dans l'ensemble porte sur l'énergie. Cette ligne d'activité n'a été exécutée qu'à 2.04% des prévisions de dépenses. Il en est de même pour les activités d'eau potable qui avaient bénéficié de 4.42% du total du MTPTC, pour ne déboucher qu'à 0% d'exécution.

1.2.5 Le MCI

Le Ministère du commerce et de l'industrie (MCI) est en principe une institution normative et stratégique qui a pour responsabilité de réguler les affaires et de les orienter par la mise en place d'une stratégie de développement commercial et industriel dans le pays. Il s'occupe du développement et de la régulation des zones industrielles, des zones franches et à ce titre exécute certains projets financés aussi bien par l'Etat haïtien que par les bailleurs de fonds internationaux. Institution économique, le MCI joue son rôle dans l'articulation des politiques publiques portant sur l'organisation économique du pays.

Tableau 49. Projets, prévision et exécution des investissements du MCI

Activités		LDPR	Exec	Ecart
Cadre légal des affaires	1	1.0	-	1.0
Promotion des affaires	1	261.3	0.6	260.7
Promotion des investissements	2	659.3	-	659.3
Développement capacité industrielle	2	90.0	80.0	-
Contrôle de qualité	1	2.5	0.0	2.5
	7	1,014.1	80.6	923.4

Cadre légal des affaires	1	0.10%	0.00%	100.00%
Promotion des affaires	1	25.76%	0.23%	99.77%
Promotion des investissements	2	65.02%	0.00%	100.00%
Capacité industrielle	2	8.88%	88.89%	0.00%
Contrôle de qualité	1	0.25%	0.95%	99.05%
Total	7	100.00%	7.95%	91.06%

Ibid, 2017

Au cours de l'exercice 2016-2017, le MCI a aussi exécuté des projets et occupé un poids 2.2% de l'ensemble programmé et de 2.38% des crédits d'investissement dans la loi de finances.

Un total de sept projets a reçu des crédits dans la loi budgétaire, lesquels ont porté respectivement sur la promotion des affaires, la promotion des investissements, le renforcement et la mise en place des capacités industrielles dans le pays tout en introduisant un projet sur le contrôle de qualité. L'enveloppe financière allouée dans la loi de finances pour conduire ces activités était de 1.02 milliard de gourdes.

A l'instar des autres ministères qui ont eu un très faible taux d'exécution, le MCI aussi n'a pu réaliser que 7.95% de son enveloppe. Et c'est surtout à la faveur de la promotion des affaires et la mise en place de la capacité industrielle dont la part dans le total n'était que de 8.8% que cette performance, aussi faible qu'elle fût, a pu être atteinte.

Les autres rubriques comportant des prévisions significatives n'ont reçu pratiquement pas de décaissement au cours de l'exercice.

1.2.6 Le MDE

Au Ministère de l'Environnement (MDE), relativement nouveau, est confié la responsabilité de gérer depuis près d'une vingtaine d'année les questions environnementales qui sont ont été détachées du MARNDR afin de mieux concentrer les énergies sur la question épineuse de la dégradation de l'environnement du pays, symbolisée par un taux de couverture forestière d'environ 2%. Il lui est octroyé un budget d'investissement dans la loi de finances pour exécuter certains projets portés sur le reboisement et l'assainissement. Son importance relative lui a valu 2.08% en nombre de projets inscrits dans la loi de finances mais moins de 1% de crédits de l'enveloppe d'investissement public.

Au total 7 projets devant s'attaquer aux questions de l'environnement ont fait l'objet d'une prévision de 99 million de gourdes. Et cette fois-ci, 95% de cette enveloppe ont été exécutés.

Tableau 50. Projets prévus et exécutés par le MDE

Activités	Projets	LDFR	Exec	Ecart
Reboisement	1	23	22.4	0.6
Gestion des crues	1	24.9	24.7	0.2

Réhabilitation envirmen	3	30.9	28.7	2.3
Sensibilisation sur envirmen	2	20.1	19.1	1.1
Total	7	99.0	94.9	4.1
Reboisement	1	23.23%	97.46%	2.54%
gestion des crues	1	25.18%	99.18%	0.82%
Réhabilitation environtale com	3	31.25%	92.66%	7.34%
Sensibilisation sur envirmen	2	20.34%	94.66%	5.34%
Total	7	100.00%	95.82%	4.18%

1.2.7 Le MDT

Le ministère du tourisme est considéré comme hautement stratégique pour l'économie du pays qui pourrait passer par l'émergence d'une filière porteuse attirant les investissements privés et permettant l'éclosion des PME. Le MDT a montré des signes positifs au cours des exercices 2012-2014 par le nombre de visiteurs qui rentaient au pays. Mais depuis la crise de transition politique de 2015-2016, une baisse est constatée à ce niveau. Il demeure toutefois un des axes dans lequel les gouvernements passés et actuels comptent pour dynamiser l'économie en mettant en place des projets qui dans la programmation globale par le MPCE s'élevaient à 3.04% des 336 projets retenus dans la LDFR en occupait 1.79% des ressources d'investissements prévus.

Il reste toutefois que des projets concrets susceptibles d'attirer les investissements ont du mal à se matérialiser. La modernisation de l'exploitation de la Citadel au nord du pays, projet porteur agité par tous les experts du tourisme et qui est capable de dynamiser l'économie de la zone, reste jusque là un vœu pieux. Les fêtes champêtres estivales dans la région Nord et les autres fêtes régionales qui sont réputées attractives aux touristes tant internationaux que nationaux ne captent pas l'attention des dirigeants. Les exemples sur la question de la valorisation du tourisme en Haïti ne manquent pas pour souligner comment des ressources naturelles et culturelles demeurent non exploitées dans le pays alors que les responsables ne cessent d'agiter la capacité touristique et ses potentiels économiques pour le pays.

Tableau 51. Projets, prévision et exécution du MDT

	Projets	LDR	Exec	Ecart
Promotion tourisme local	2	120.5	39.2	81.3
Aménagement site touristique	1	208.0	-	208.0
PME touristique	1	0.6	0.6	-
Infrastructure touristique	1	3.0	2.0	1.0
Total	5	332.1	41.8	290.3

Pds dans ensemble				
Promotion tourisme local	2	36.29%	32.51%	67.49%

Aménagement site touristique	1	62.64%	0.00%	100.00%
PME touristique	1	0.17%	100.00%	0.00%
Infrastructure touristique	1	0.90%	68.00%	32.00%
		100.00%	12.59%	87.41%

Pour l'exercice 2016-2017, le MDT a programmé 5 projets totalisant 332 million de gourdes. Si les activités de promotion du tourisme local ont pu être réalisées à hauteur de 32.51%, celles portant sur l'aménagement des sites touristiques n'ont bénéficiés d'aucun décaissement. Cela va expliquer que seulement 12.59% de l'enveloppe de 332 million octroyée dans la loi de finances ont été exécutés.

1.3 Des investissements au niveau des départements

La loi de finances a fait des prévisions de dépenses par secteur d'activité et par institution ; mais ces projets au bout du compte s'exécutent au niveau des différents départements géographiques du pays. C'est d'ailleurs à ce niveau que les investissements se réalisent pour rendre effective la construction socioéconomique visée par le PIP qui a fait l'objet de présentation dans la section précédente.

Dans le but de parvenir à une appréciation de l'efficacité des investissements au cours de l'exercice 2016-2017, la Cour a examiné la distribution des montants programmés et leurs décaissements à travers les 10 départements géographiques du pays. Cet exercice permet de se faire une idée de la manière dont chacun des départements a pu bénéficier des ressources disponibles et comment celles-ci ont-elles servi à la production des biens et services divers qui sont nécessaires au développement des différentes régions et à l'épanouissement des populations qui y vivent.

Le tableau 57 permet de voir en effet que 64.81% des ressources programmées dans le PIP devaient financer des projets à caractère national, c'est-à-dire qui profitent à l'ensemble du pays, alors que le reste des 35.19% concerne spécifiquement les autres départements selon des besoins spécifiquement identifiés.

Mais comme cela avait été remarqué dans les RSFEEDP I et III, le département de l'Ouest qui est le principal centre économique du pays, bénéficie de la plus grande part des allocations de ressources d'investissement distribuées entre les départements avec environ 14% du total de l'enveloppe ou 40% du total restant à partager entre les départements. Il est suivi du département du Centre et de l'Artibonite qui en reçoivent pratiquement le même niveau avec respectivement 4.57% et 4.34% des ressources allouées sous forme de projets.

Ce qui reste était partagé entre les 7 autres départements qui s'en sortaient avec moins de 4% chacun même si le Nord était en tête avec 3.36%, lui octroyant la troisième place en terme d'allocation de ressources d'investissement. Les départements du Sud Est et du Sud sont traités presque de manière égale avec 2.68% et de 2.19% des allocations alors que la Grande Anse et le Nord Ouest tombent dans la catégorie des moins de 2% laissant le Nord Est et les Nippes dans les moins de 1%.

Cette enveloppe distribuée au niveau national sera évidemment exécutée à l'image de ce qui est constaté au niveau sectoriel. Environ 16% des ressources allouées dans le cadre de la LDFR ont été exécutées, soit

6.9 milliards de gourdes sur les 42.65 prévues pour financer les 336 projets. Et ce montant exécuté sera lui-même réparti entre les départements et les projets à caractère national. Ces derniers qui absorbent en effet 64.81% des ressources totales en prévision ont bénéficié de 50.8% des ressources à l'exécution, ce qui représente 12.36% du total de leurs allocations. Par rapport au département de l'Ouest qui est le deuxième plus grand bénéficiaire des allocations de ressources, il a absorbé 21.71% des 49.2% restant, ce qui équivaut à 24.90% de son enveloppe annuelle. Au clair, entre les projets nationaux et le département de l'Ouest, plus de 75% des ressources ont été dépensées, laissant environ 25% pour s'attaquer aux besoins spécifiques des autres départements. Les degrés d'exécution de ces besoins peuvent être constatés dans le tableau 57.

Tableau 52. Allocation des ressources du PIP au niveau national

Localisation	LDFR	Exécution	Ecart
National	27,642.8	3,463.00	24,179.84
Artibonite	1,852.3	315.6	1,536.7
Nord	1,432.9	194.5	1,238.4
Nord Est	98.0	73.4	24.6
Nord Ouest	496.1	291.5	204.5
Centre	1,950.8	485.8	1,465.0
Ouest	5,958.4	1,480.9	4,477.5
Sud	934.3	121.5	812.8
Sud Est	1,143.8	185.2	958.5
Grande Anse	768.0	45.5	722.5
Nippes	372.9	162.8	210.1
Total	42,650.1	6,819.8	35,830.4

National	64.81%	12.36%	86.33%
Artibonite	4.34%	17.04%	82.96%
Nord	3.36%	13.57%	86.43%
Nord Est	0.23%	74.94%	25.06%

Nord Ouest	1.16%	58.77%	41.23%
Centre	4.57%	24.90%	75.10%
Ouest	13.97%	24.85%	75.15%
Sud	2.19%	13.00%	87.00%
Sud Est	2.68%	16.20%	83.80%
Grande Anse	1.80%	5.93%	94.07%
Nippes	0.87%	43.65%	56.35%
Total	100.00%	15.99%	84.01%

1.3.1 Les activités financées sur les plans national et départemental

Le tableau 58 identifie les activités et les infrastructures effectivement financées par les ressources qui ont pu être mobilisées pour matérialiser le PIP. Les activités ayant consommé des montants sont réalisées au niveau national et départemental, ce qui donne lieu de voir la valeur investie dans chaque activité et le total absorbé par les différents départements géographiques.

Tableau 53. Projets et activités financés sur les plans national et départemental

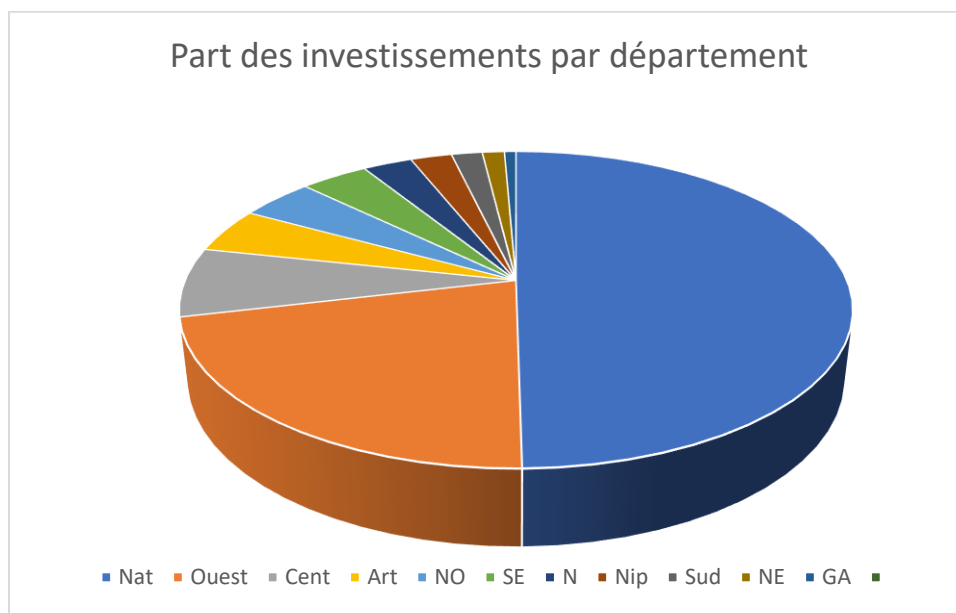
Objets d'investissement	Nat	Ouest	Cent	Art	NO	SE	N	Nip	Sud	NE	GA	TOTAL
Routes	388.3	649.4	288.3	66.8	-	132.8	-	80.9	5.0	6.6	-	1,618.1
Ponts	30.9	58.7	-	-	183.7	59.7	6.8	-	-	3.8	29.9	373.5
Electricité	-	-	23.8	-	-	-	-	-	-	-	-	23.8
Agriculture	608.6	5.0	-	167.9	20.3	-	-	7.6	-	-	-	809.3
Eau et Assainissement	50.0	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.0
Marché publics	-	19.4	-	-	-	-	100.2	-	-	-	-	119.6
Santé	33.0	-	-	-	-	18.4	-	12.5	15.8	5.9	15.7	101.2
Education	331.0	2.0	-	-	-	-	-	-	-	3.5	-	336.4
Dév. Communautaire	19.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.1
Dév Territorial	261.7	92.5	67.5	77.5	54.8	42.5	87.5	47.5	72.5	67.5	-	871.5
Rénovat Institut	380.2	244.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	624.7
Aménagement	2.0	14.4	106.2	-	-	-	-	4.7	-	-	-	127.4
Batiments Publics	247.2	351.5	-	3.4	1.0	13.2	-	9.6	-	-	-	625.9
Autres	1,067.0	33.5	-	-	31.7	-	-	-	28.2	-	-	1,160.5
TOTAL	3,418.9	1,480.9	485.8	315.6	291.5	266.6	194.5	162.8	121.5	87.3	45.5	6,870.9

En fait, ce tableau est une radiographie des investissements ciblés et constructions réalisées de manière spécifique et permet d'apprécier dans une certaine mesure les injections de capitaux qui ont été faites dans les différents départements géographiques.

Les investissements sur le plan national étant transversaux, leurs impacts directs sur le plan départemental sont amoindris en raison des ressources, devant servir d'intrant lors de l'exécution des travaux, qui viennent de partout ; même si la réalisation des travaux en tant que tel entraîne la mise en valeur de certaines ressources locales, humaines et matérielles. Le tableau 58 permet de voir donc que les montants investis sont hautement concentrés dans le département de l'Ouest et s'attaquent à une

diversité d'activités dont les routes, les bâtiments publics, les projets de rénovation. En revanche, au niveau des autres départements, les projets sont parcimonieusement financés et ainsi peuvent difficilement y avoir des impacts significatifs.

La figure ci-dessous permet de mieux visualiser la distribution des ressources investies dans le pays et donne une compréhension des problèmes que celui-ci confronte sur le plan de son développement global.



Par exemple, le nombre de ponts construits ou partiellement financés à partir des ressources programmées représente seulement 22% du total programmé (voir tableau 53) alors qu'au regard du tableau 58, les besoins de ponts de traversée sont considérables, à la lumière des 16 ponts qui ont été prévus d'être financés dans la loi de finances.

La question de l'énergie, de l'eau potable et de l'assainissement émerge aussi comme des besoins à satisfaire, au vu des montants qui ont pu être décaissés pour financer ces activités sur l'exercice. Pour l'eau, seulement 8% des 706 million de gourdes prévues ont été dépensées alors qu'aucun département en dehors de l'Ouest n'a bénéficié d'un investissement dans ce domaine.

Les projets portant sur l'énergie ont aussi souffert. Des 7 projets programmés dans la loi de finances qui devaient mobiliser 1.17 milliards de gourdes dans plusieurs départements, seulement 2% ou 23 million pour un seul projet au niveau du Centre a été partiellement financé.

L'agriculture qui est l'un des grandes préoccupations de tous les gouvernements passés, et certainement de l'actuel, n'est pas parvenue à atteindre et dépasser les 12% du montant total exécuté encore moins sa propre allocation. A part le département de l'Artibonite qui a pu, grâce à son projet de renforcement de la production rizicole, mobiliser certaines ressources, les autres départements n'ont rien pu bénéficier spécifiquement pour mettre en valeur des capacités propres à eux-mêmes.

Chantal L. L.

1.4 Du financement des investissements et de leurs sources

Rappelons que l'enveloppe des investissements publics est financée par trois sources : les ressources externes⁵⁴ multilatérales, les ressources externes bilatérales et les ressources internes gérées par le Trésor public.

1. Les ressources externes multilatérales sont octroyées à l'Etat Haïtien sous forme de dons, en vertu du pardon de la dette en 2010. Elles servent à financer des projets conçus par les instances étatiques, souvent avec *l'appui des bailleurs*. Ces ressources multilatérales sont soumises aux contraintes de retard de décaissement à l'intérieur d'un exercice en raison des processus administratifs, ce qui ne manque pas d'affecter la performance des projets en exécution.

2. Les ressources bilatérales sur lesquelles compte le Trésor pour financer sous forme d'emprunt les projets. Une partie de ces financements provient d'un accord conclu en 2008⁵⁵, l'accord Petro Caribe (FPC) selon lequel l'Etat du Venezuela vend à l'Etat Haïtien les produits pétroliers selon un barème fixé périodiquement. Les fluctuations à la hausse des prix sur le marché international, à partir de ce barème fixé au préalable, génèrent des revenus qui alimentent un fonds d'emprunt pour l'Etat Haïtien à taux bonifié sur 25 ans avec deux ans de grâce. En revanche, quand les prix varient à la baisse, l'Etat haïtien paie la facture dans les délais administratifs négociés et continue de payer les dettes de long terme arrivées à échéance.

Si au début de l'accord les tendances des prix du pétrole étaient haussières, elles sont devenues baissières au cours des dernières années. Ce qui a conduit au tarissement des ressources disponibles et ont fait de l'Etat Haïtien un débiteur net qui doit repayer les montants tirés du FPC durant les années où les prix étaient à la hausse.

Une autre source de financement de projet est la République de Chine (Taiwan) qui a financé quelques projets d'infrastructure pour l'Etat Haïtien. Mais cette source est de moindre envergure dans le financement bilatéral car elle ne représentait qu'environ 7% en 2014-2015 et 5% en 2016-2017 du total de la dette bilatérale de l'Etat.

3. La troisième source de financement de projets est le Trésor public. Celui-ci finance des programmes et projets qui ne sont pas en mesure de construire de manière intense les infrastructures économiques et sociales du pays. Les montants alloués aux activités d'investissement étant faibles, les engagements financiers qui doivent être pris sur le long terme pour les grands travaux ne sont pas supportés par le Trésor Public. Mais celui-ci fournit cependant les fonds de contre partie des investissements de grande envergure supportés par les fonds multilatéraux sous forme de dons.

Notons que certaines des ressources bilatérales et multilatérales sont octroyées à travers des agences de financement sur place qui exécutent des projets qui ne tombent pas sous la supervision du MPCE, instance chargée de planifier le développement du pays et de faire la coordination de l'aide externe (voir

⁵⁴ Les ressources multilatérales provenant des institutions de développement internationale (Banque Mondiale, Banque interaméricaine de développement) ne peuvent être octroyées que sous forme de dons, voir deuxième partie du rapport, chapitre 3.

⁵⁵ Voir RSFEEDP I de la Cour

ci-dessous). Cependant, ces projets sont régulièrement inscrits dans la loi budgétaire et sont inclus dans l'enveloppe des investissements publics votés par le Parlement.

1.4.1 Les financements prévus par les bailleurs de fonds

L'analyse du tableau 59 présentent les bailleurs et les activités qu'ils s'étaient proposés de financer dans le cadre du PIP et qui étaient inscrites dans la LDFR 2016-2017. Le tableau indique que 12 agences et pays se portaient preneurs quant aux investissements à réaliser dans les différents secteurs et activités que le gouvernement avait inscrits dans son plan d'action et avait retenus dans liste des priorités.

Tableau 54. Les prévisions de financement par bailleurs

Donneur	Projet	Educat	Santé	Routes	Ponts	Transport	Agric	Electric	Eau	DEVCOM	DEVTERR	RINST	Autres	Total
Allem	2	-	-	-	-	-	74.4	92.9	-	-	-	-	-	167.3
Canada	2	-	-	-	-	-	238.5	-	-	-	-	154.0	-	392.5
Espagne	4	-	-	-	-	-	47.8	-	-	-	-	134.4	-	182.1
France	5	-	-	-	-	-	764.0	-	-	-	362.8	-	-	1,126.8
Japan	1	-	-	-	750.0	-	-	-	-	-	-	-	-	750.0
Taiwan	3	-	-	700.0	-	-	249.5	-	-	-	-	-	-	949.5
USAID	2	-	-	-	-	-	1,291.1	-	-	-	-	-	-	1,291.1
Pam	1	4,361.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,361.4
UE	4	-	-	904.6	-	-	104.8	-	-	-	-	25.5	-	1,034.8
FIDA	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.5	-	-	14.5
BID	29	2,854.4	-	2,142.6	-	3,747.0	657.4	1,025.0	706.9	-	516.9	1,121.3	905.6	13,677.1
BM	11	104.0	780.0	290.1	504.0	-	597.0	-	-	256.5	463.3	12.9	104.0	3,111.8
		7,319.8	780.0	4,037.2	1,254.0	3,747.0	4,024.5	1,118.0	706.9	256.5	1,357.6	1,448.1	1,009.6	27,059.2

Au total, 65 projets devaient être financés dont 29 par la BID, 11 par la BM et 4 par l'UE, tous considérés comme importants par les agences multilatérales. Les autres preneurs étaient surtout des bailleurs bilatéraux qui comptaient entre 1 et quatre projets.

Huit secteurs d'activités socio-économiques et 3 programmes à réaliser au niveau des collectivités territoriales devaient faire l'objet de financement par les bailleurs de fonds présents dans la liste des souscripteurs.

Le secteur qui devait profiter le plus du financement externe était celui du transport mobilisant des anticipations de 7.32 milliard de gourdes supportées par la BID, la BM, l'UE et aussi accessoirement par Taiwan. Puis vient celui de l'éducation avec un programme de cantine scolaire que le PAM avait promis de financer et des projets de la BID et de celui de la BM.

Le troisième plus grand bénéficiaire était l'agriculture où figuraient comme preneurs 9 des 12 acteurs avec des aspects différents que nécessitait le secteur agricole dont les services agricoles (semences et engrais) que la BM se proposait de financer.

Certains projets de nature diverse ont été regroupés dans la catégorie 'autres' qui totalisaient 1 milliard de gourdes.

Ces projets étaient intégrés dans les investissements retenus par la LDFR et en soit comptaient pour 27,06 milliards de gourdes.



1.4.2 La réalité du financement externe et du PIP en 2016-2017

Le tableau 60 fait le jour sur la réalité des prévisions de financement externe présentées dans la loi de finances 2016-2017. A ce propos, quatre observations sont de mise :

Première observation. Parmi les ressources multilatérales, on compte 5 agences internationales (BID, BM, le PAM, l'UE, le FIDA) qui avaient prévu de fournir 70% des ressources externes et 51.% des ressources du PIP de l'exercice 2016-2017. Ces financements devaient être fournis uniquement sous forme de dons.

La BID, dont le niveau de financement promis l'a propulsé en tête comme le plus important bailleurs du pays, tout au moins au cours de l'exercice 2016-2017, devait contribuer au financement de l'enveloppe globale avec 32.12% du total des ressources programmées dans la LDFR et 43.18% du total des fonds externes.

Pour les institutions bilatérales, on en compte 8 qui fournissaient 9.5 milliard de gourdes dont le FPC fournissant à lui seul 48.7% de ce total. Les autres 7 contribuent pour les 51.3% restant, soit 4.85 milliard.

Le deuxième plus important bailleurs de l'exercice était le Programme alimentaire mondial (PAM) avec 10.23% du total du PIP, ce qui représente 14% des fonds programmés de venir de l'extérieur.

En troisième lieu vient la Banque Mondiale avec 7.3% de l'enveloppe du PIP et 9.8% des ressources programmés d'être financés par l'extérieur.

Tableau 55. Tableau des sources de financement du PIP et de l'efficacité du financement externe

BAILLEURS	Nb.Proj	TP	Prévis res. Ext	Total Prév	Exec. Tot	Taux d'exc	Ecart	% /Ecart
BID	29		13,677.14	13,677.14	0	0.00%	13,697.14	100.00%
BM	11		3,111.82	3,111.82	0	0.00%	3,111.82	100.00%
CANADA	2		392.5	392.50	0	0.00%	392.5	100.00%
France	5		1,126.80	1,126.80	0	0.00%	1,126.80	100.00%
Espagne	4		182.14	182.14	0	0.00%	182.14	100.00%
FIDA	1		14.55	14.55	7.55	51.89%	14.56	48.11%
TAIWAN	3		949.52	949.52	0	0.00%	949.52	100.00%
JAPON	1		750	750.00	0	0.00%	760	100.00%
PAM	1		4,361.37	4,361.37	0	0.00%	4,361.37	100.00%
UE	4		1,034.84	1,034.84	0	0.00%	1,034.84	100.00%
USAID	2		1,291.15	1,291.15	0	0.00%	1,291.15	100.00%
Allemagne	2		167.35	167.35	0	0.00%	172.35	100.00%
FPC	46		4,309.70	4,309.70	2,550.28	59.18%	2,072.57	40.82%
Total ext	111		31,369	31,368.88	2,558	8.15%	29,167	91.85%

Trésor Pub	6,583.84		6,583.84	4,313.05	65.51%	6,612.49	34.49%
Autres financement	3,075.60		3,075.60		0.00%		100.00%
Annulation FMI		1,621.77	1,621.77		0.00%	0.00	100.00%
Total	9,659.44	32,990.65	42,650.09	6,870.88	16.11%	35,779.25	83.89%

Sources : MPCE et MEF

Deuxième observation. Au niveau du tableau 60, on remarque que seulement les ressources du Trésor Public et les fonds prévus de venir sous forme d'emprunt ont été décaissés partiellement à la phase d'exécution. Les ressources FPC qui sont gérées dans le cadre de l'accord ont été décaissées à hauteur de 59.18%, 51.89% des ressources du FIDA, et 65.1% des ressources du Trésor public. Ce qui au total donne les 100% des 6.9 milliard de décaissements enregistrés sur l'ensemble de l'exercice. Quant aux ressources externes en provenance des bailleurs bilatéraux, hormis les emprunts FPC, elles comptent au total pour 8.15% des décaissements.

Troisième observation. La non matérialisation de l'aide externe promise à la phase d'exécution est la conclusion logique faite à partir de l'examen du tableau 57. Les raisons de cette non matérialisation peut faire l'objet d'une étude ultérieure par la Cour, sujet qui a été traité sommairement dans le RSFEEDP I. Mais, des montants programmés dans le PIP, seulement le Trésor Public a pu répondre à partir de ses revenus fiscaux et du fonds FPC.

Quatrième observation. Ces trois observations renvoient au questionnement de tout l'exercice consistant à introduire dans la loi de finances les prévisions de financement du PIP qui de fait se matérialisent très rarement ou le sont à un rythme qui ne permet pas à ces financements d'être un facteur susceptible de tirer la croissance économique annuelle.

En fait, certains des projets programmés dans le PIP ne pouvaient pas être assumés par les institutions de l'Etat en raison du fait qu'elles les connaissaient seulement par leurs noms et souvent ignoraient même la définition de certains sigles portant les noms de projets exécutés par ces agences. Ce qui signifie que certains projets présentés dans les lois de finances souvent échappent au contrôle, à la compréhension réelle des objectifs poursuivis par les parlementaires qui les ont votés, à la supervision du MPCE qui ne sont pas au courant de la date et des décaissements et comment ces derniers seront faits et qui sont responsables de les exécuter directement sur le terrain.

1.5 Conclusion relative à l'exécution du budget d'investissement

L'exécution des dépenses se fait dans le cadre de la loi de finances qui guide la gestion des ressources de l'Etat à la lumière de la lettre de cadrage donnant les directives par le chef de gouvernement lors de l'identification des priorités du prochain exercice fiscal.

Si les dépenses de fonctionnement ont des composantes fixes dont certaines peuvent faire l'objet de compression ou d'expansion même quand elles sont toujours présentes, les dépenses d'investissement varient avec l'orientation socio-économique choisie par le chef de gouvernement selon les directives de



la lettre de cadrage. Ces directives sont dans une large mesure inspirées des objectifs macroéconomiques, de croissance économique et financiers poursuivis par l'Etat.

Telle que la nomenclature budgétaire de la loi de mai 2016 les précise en son article 47, les composantes du budget portent sur l'emploi des ressources et les obligations de l'Etat ainsi que de leur provenance. Le volet portant sur les investissements publics traite des deux parties indiquant l'emploi des ressources que synthétisent les projets d'investissements et aussi les sources de financement de ces projets. Cet article précise dans sa deuxième partie que :

« Un programme d'investissement public annuel ventilant les nouvelles autorisations d'engagements et les crédits de paiement par entité administrative de premier rang et par programme, sous programme et projets » feront l'objet d'« un plan prévisionnel de l'exercice d'exécution des ressources et des dépenses par nature ventilées⁵⁶ »

Ce programme d'investissement a été passé en revue par la Cour en examinant plus spécifiquement l'enveloppe des investissements publics que devrait exécuter le Pouvoir exécutif. Cette révision permet à la Cour de tirer les conclusions suivantes :

1. Sur le plan des allocations et de la programmation de l'emploi des ressources

La Cour constate que sept ministères stratégiques évoluant dans les domaines économique et social ont présenté des projets absorbant 93.17% de l'enveloppe des investissements publics pour lesquels des prévisions de ressources ont été faites, sur la base des objectifs fixés dans la lettre de cadrage du gouvernement.

Au niveau économique, les Ministères, le MPCE, le MEF, le MARNDR, le MTPTC ont présenté des projets comptant pour 65.3% de l'enveloppe globale. Ces projets portaient entre autres sur le renforcement des PME à travers des programmes d'encadrement et de garanties de crédits , la poursuite des travaux dans le domaine du transport et de l'électrification et de l'eau potable, le renforcement des institutions et la modernisation de l'Etat, l'augmentation de la production agricole et tout un ensemble d'autres préoccupations connexes qui faisaient l'objet de prévisions budgétaires.

Au niveau social trois ministères, le MAST, le MSPP, le MENFP ont absorbé 27.5% des prévisions de dépenses d'investissements de l'exercice. Des projets sociaux portant sur la lutte contre la pauvreté, la reconstruction des logements perdus dans la catastrophe naturelle de 2010, l'accès à l'éducation , l'amélioration des cantines scolaires, les équipements de santé sont indicatifs que des objectifs sociaux étaient intentionnellement poursuivis.

2. Sur le plan de l'exécution du budget d'investissement public

La Cour constate que sur le plan de l'exécution des prévisions faites par les 7 ministères, seulement 16% des projets programmés ont pu être exécutés ou recevoir des avances en vue de leur exécution au cours de l'exercice, laissant un écart de plus de 84% de prévisions non exécutées.



⁵⁶ Loi sur le processus d'élaboration budgétaire, page 14

La Cour constate que le Trésor public avait prévu de financer 25.61% de l'enveloppe des investissements mais en définitif en a pu décaisser des montants équivalents à 10.11% de l'enveloppe. En revanche, il a pu respecter ses engagements à 65.51%.

La Cour constate que le budget d'investissement public de manière générale a très partiellement été exécuté, et son niveau de performance aussi faible qu'elle fût a été le résultat des efforts du Trésor public.

Ceci a occasionné que la majorité des projets et programmes prévus sont restés au stade de prévisions sans suite au cours de l'exercice.

3. Sur le plan des ressources externe

La Cour a analysé les projets qui ont été inscrits dans la liste des différents bailleurs de fonds qui avaient consenti de les financer selon les engagements présentés dans les tableaux 58 et 59.

La Cour a constaté qu'à l'exception des fonds de FIDA, aucun de ces projets devant être financés par les ressources multilatérales n'a reçu des avances d'exécution en vue de leur démarrage au cours de l'exercice 2016-2017. Cette situation a entraîné que le taux d'exécution des projets sur l'exercice a été très faible, avec seulement 16.11%, en raison du fait que seul les ressources externes d'emprunt en provenance du FPC ont été exécuté à 59% des engagement.

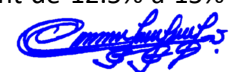
Dans ses différents RSFEEDP I et II, la Cour avait souligné que l'Etat Haïtien devait se mettre à la recherche d'alternatives aux ressources externes venant sous forme de dons des institutions internationales, qu'elles soient multilatérale ou bilatérale, en vue d'engager le pays sur la voie de sa construction à long terme. La performance financière des institutions internationales en matière du respect des engagements pris est encore l'occasion pour la Cour de renouveler ses recommandations.

4. De l'efficacité de l'exécution des investissements publics

Au vu des points 1 à 3, la Cour estime que pour que les investissements publics puissent être efficaces, il faut que les montants prévus d'être dépensés le soit effectivement. La taille de l'économie haïtienne étant relativement petite et l'Etat étant un déterminant dans son orientation, les injections de capitaux qui s'y effectuent sont indispensables pour la dynamiser.

Dans cet ordre d'idées, la non injection des capitaux dans l'économie au cours de l'exercice a eu des incidences négatives sur l'ensemble de l'économie nationale dont l'une des manifestations a été un taux de croissance du PIB encore plus faible que l'année précédente, ayant accusé seulement 1.2%, alors que les autres paramètres macroéconomiques ont continué de dégénérer.

La Cour rappelle que les capitaux venus de l'extérieur étant exprimés en dollars, leur absence a des incidences sur l'offre et la demande de dollars sur le marché. Ce qui exerce des pressions à la baisse sur la monnaie nationale passée de 60 gourdes pour un dollar en septembre 2016 à 64 gourdes pour un dollar en septembre 2017 et parallèlement, le taux d'inflation continue d'augmenter passant de 12.5% à 15% en un an.



Chapitre II. De l'efficacité des projets d'investissement public

2.1 De la méthodologie de l'évaluation de l'efficacité des projets

Cette partie du rapport se concentre exclusivement sur les investissements publics qui ont fait l'objet d'une évaluation de la Cour en vue de déterminer leur efficacité. Pour conduire cette évaluation dans le temps imparti pour la réalisation du RSFEEDP trois mois après la fermeture des comptes de l'exercice 2016-2017 au cours duquel ces projets auraient dû être exécutés, la Cour a procédé par le choix d'un échantillon de projets distribué sur les dix départements géographiques du pays. Cet échantillon est retenu sur la base de deux critères :

- Sa taille financière doit être supérieure ou égale à 300,000.000 de gourdes
- Le projet doit avoir un impact s'étendant sur plusieurs communes dans un même département

La liste des projets a été fournie par le MPCE qui détient les données, identifie les besoins d'exécution, coordonne les activités à entreprendre et leurs sources de financement.

Les deux critères retenus pour construire l'échantillon ont amené la Cour à sélectionner vingt des projets faisant partie de ceux figurés dans la loi de finances 2016-2017 qui se proposait d'investir 42.65 milliards de gourdes à travers le pays.

Ces vingt projets figurent parmi ceux qui ont été introduits dans les circuits d'exécution ou tout au moins listés pour être financés au cours de l'exercice 2016-2017. Certains d'entre eux ont été réintroduits dans le circuit pour n'avoir pas pu boucler le processus de financement au cours de l'exercice passé⁵⁷.

La taille financière des projets sélectionnés étant de 300 millions de gourdes au minimum, des projets de 'grande envergure', qui ont le plus retenu l'attention de la Cour. Ce sont en effet des projets qui étaient appelés à mobiliser des ressources importantes, soit du Trésor Public, soit des bailleurs de fonds. Mais, dans l'échantillon figurent aussi des projets transversaux et de caractère national exécutés par le programme La Caravane mis en place par le nouveau pouvoir et qui touche plusieurs secteurs à la fois ; il comprend également un projet spécifique que la Cour a voulu évaluer, le Carnaval 2017, qui ne tombe pas à l'intérieur des critères de base mais traité comme un projet spécial.

Ces projets devaient aussi avoir une envergure tout au moins régionale, c'est-à-dire dont les impacts touchent plusieurs communes directement ou indirectement. Ceux ayant un impact seulement sur le plan communal, tout en étant importants pour la communauté bénéficiaire, n'ont pas été inclus dans la liste de ceux ayant fait l'objet de l'étude d'efficacité. En fait, sept départements géographiques ont émergé comme ayant rempli les conditions pour faire l'objet de visite d'évaluation.

Dans le tableau suivant, figurent les 20 projets qui ont été évalués par la Cour dans le cadre du présent rapport. Certains faits sont importants à relever.



⁵⁷Dans le RSFEEDP III, la Cour avait longuement traité des projets programmés mais non financés sur l'exercice dans la troisième partie du rapport

Tableau 56. Echantillon de projet choisi pour la viste de la Cour

PROJETS	INSTITUTION	LOCALISATION	MONTANT GDES
APPUI A LA VALORISATION DU POTENTIEL AGRICOLE DU NORD POUR LA SECURITE ECONOMIQUE ET ENV	MARNDR	NORD	763,175,826.00
PROJET DE GESTION DE L'EAU DANS LE BASSIN DE L'ARTIBONITE	MARNDR	ARTIBONITE	320,000,000.00
RENFORCEMENT DE LA PRODUCTION DE RIZ DANS LA VALLEE DE L'ARTIBONITE (CARAVANE)	MARNDR	ARTIBONITE	310,000,000.00
REHABILITATION DE LA RN1 (GONAIVES - ENNERY	MTPTC	ARTIBONITE	712,384,615.00
REHABILITATION DE LA RN1 (ENNERY-PLAISANCE-CAMP COQ VAUDREUIL	MTPTC	NATL/NORD	644,266,253.00
REHABILITATION DES CONTOURNEMENTS DES VILLES LASCAHOBAS ET BELLADERE	MTPTC	CENTRE	804,576,910.00
REHABILITATION DE LA CENTRALE ELECTRIQUE PELIGRE	MTPTC/EDH	CENTRE	425,313,000.00
CHANJE LAVI PLANTE (FEED THE FUTURE	MARNDR	SUD	527,973,012.00
REHABILITATION DU PONT DUMARSAIS ESTIME	MTPTC	GRAND ANSE	504,000,000.00
REHABILITATION DE LA ROUTE CAYES - JEREMIE	MTPTC	NATAL/ SUD-GA	300,000,000.00
REHABILITATION DE LA ROUTE JACMEL-LA VALLEE DE JACMEL	MPCE	SUD-EST	310,000,000.00
REHABILITATION TRONCON ROUTE CARREFOUR 44 - COTE DE FER		SUD-EST	700,000,000.00
CARNAVAL 2016-2017	MCULTURE	SUD	240,000,000.00
CARAVANE DANS LE GRAND SUD (SUD, GRAND'ANSE, NIPPES)	MARNDR	SUD	4,514,224,706.00
CONSTRUCTION BATIMENTS ET LOGEMENTS PUBLICS (UCLBP)	UCLBP	OUEST	450,000,000.00
Construction du Marché de Fontamara	MPCE	OUEST	960,000,000.00
CONSTRUCTION DE DEUX NOUVEAUX PONTS SUR LA RIVIERE GRISE AU NIVEAU DE RN1 & ROUTE NEUF	MTPTC	OUEST	760,000,000.00
TRAVAUX EAU POTABLE & ASSAINISSEMENT POUR PORT-AU-PRINCE	MTPTC/DINEPA	OUEST	614,250,000.00
CONSTRUCTION VIADUC LA MARINE	MTPTC	OUEST	15,000,000.00
TOTAL			13,875,164,322.00

1. Ces projets relèvent de cinq ministères sectoriels :

- a. le Ministère de l'Agriculture des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR) dont l'enveloppe rectifiée du PIP était de 6.3 milliards de gourdes mais exécutée à hauteur de 809 millions de gourdes. Les projets retenus par la Cour pour évaluation totalisaient 1.9 milliards de gourdes.
- b. Le Ministère des travaux publics, transports et communication (MTPTC) dont l'enveloppe rectifiée était de 15.9 milliards de gourdes mais exécutée à hauteur de 2.02.
- c. Le Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE) dont l'enveloppe rectifiée était de 3.5 milliards de gourdes mais en exécution 2.05 milliards. Un projet de 310 millions est retenu pour évaluation.

2. Ces projets figurent dans la loi de finances aussi bien initiale que rectificative comme étant des priorités de l'Etat. D'autres sont lancés depuis plusieurs exercices mais resurfacent au cours de 2016-2017

3. La Caravane qui est un projet transversal a des points d'exécution régional qui sont spécifiés quelque part, mais s'exécutent sous une même couverture. Les projets dits nationaux sont d'ordre infrastructurel ou super structurel dont l'exécution touche l'ensemble du territoire.



2.2 De l'efficacité du projet

L'étude de l'efficacité des projets s'évertue à comprendre comment s'est déroulée son exécution sur le terrain et quels ont été leurs impacts sur leur environnement. Au-delà de leur simple exécution qui est le premier indicateur d'efficacité, ces projets ont-ils atteint l'objectif qui leur ont été fixés consistant à apporter la solution pour laquelle ils ont été conçus et déployés.

La Cour a cherché à comprendre ces questions en vue de déterminer l'adéquation de la dépense consentie dans le financement d'un tel investissement.

L'évaluation in situ a été produite par des représentants de la Cour mobilisés sur les lieux en vue de constater les travaux réalisés et pour questionner les exécutants rencontrés sur les lieux ainsi que les bénéficiaires directs vivant dans l'environnement immédiat du projet en exécution ou ayant été exécuté.

La Cour a également contacté les autorités locales qui sont des témoins immédiats vivant sur les lieux d'exécution afin de recueillir leurs points de vue et déterminer la cohésion, s'il en existe, entre les autorités centrales et locales sur les actions qui sont à entreprendre pour le bien être de la communauté.

La Cour conclut donc qu'un projet est efficace sur le plan externe quand il est :

- 1) exécuté comme prévu dans l'endroit où il était destiné à l'être
- 2) Quand les objectifs fixés ont été atteints pleinement ou partiellement
- 3) les dépenses effectuées pour son exécution sont restées dans les limites prévues
- 4) Quand les travaux ou l'exécution sont restés dans les délais anticipés, sans circonstances atténuantes
- 5) Quand là où les communautés bénéficiaires ont participé directement dans le projet sous une forme quelconque

La Cour arrive donc à la compréhension qu'un projet peut être partiellement efficace ou pleinement efficace, ce qui amène à définir un degré d'efficacité pour chaque projet examiné. Cela signifie que la dépense qui est consentie dans le financement du projet peut être justifiée, partiellement justifiée ou totalement injustifiée, même quand le projet aurait été exécuté, en raison de ses impacts et de son adéquation avec le problème à la base de sa conception et son exécution.

2.3 Rapport de visite des projets

A la faveur des visites réalisées à travers huit départements où des échantillons ont été retenus, la Cour a pu produire un ensemble d'observations et relever des faits sur le plan des travaux réalisés, des objectifs visés par ces travaux et des contraintes liées aux exécutions qui affectent le degré d'efficacité qu'un projet peut ou devrait atteindre.

Ces visites d'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques ont porté sur trois catégories de projets :

- 1) les projets de construction
- 2) les projets dans le secteur agricole
- 3) les projets exécutés dans le cadre de la déclaration de l'Etat d'urgence de mai 2017.

A cet effet, deux commissions ont été mobilisées dans le Grand Nord et le Grand Sud afin de collecter les faits et données nécessaires à la formation de l'appréciation de la Cour sur l'efficacité des projets exécutés.



2.2.1 Les projets de construction

Les projets de construction retenus ont été exécutés :

a. Dans le Grand Nord, la Construction de la Route Gonaïves-Vaudreuille a été retenue. Cette route est divisée en quatre tronçons : 1) Gonaïves-Ennery ; 2) Ennery Plaisance ; 3) Plaisance- Camp Cop ; 4) Camp-Coq -Vaudreuille. Chacun de ces tronçons a fait l'objet d'un financement séparé et a ses spécificités propres au niveau de l'exécution.

b. Dans le Grand Sud : la route Cayes Jérémie et la route la Jacmel-Lavallée et ont été choisies. Les routes du Grand Sud ont une configuration différente de celle du Grand Nord car elles sont localisées dans les régions différentes et relient des points différents.

2.2.2 Des routes de constructions du Grand Nord

Ces routes en fait ont été divisées en quatre tronçons présentant chacun une évolution propre.

A. Le premier tronçon qui mesure 26.4 kms relie la ville de Gonaïves, chef lieu du département de l'Artibonite, et la commune de Ennery. Il est en effet la continuité de la route nationale numéro 1 (RN1) qui conduit jusqu'au massif de Puilboreau. Il est exécuté par la firme CONSORCIO Vinccler- Remix et est financé par la Banque interaméricaine de développement pour le montant de 39.6 millions de dollars avec une contre partie haïtienne qui devrait servir à payer les couts d'expropriation des terrains privés que la route devait traverser lors de l'exécution des travaux. Cette route qui part de Gonaïves relie en fait quatre départements : l'Ouest, l'Artibonite, le centre et le Nord et fait l'objet d'une haute fréquentation journalière permettant le transport des biens et des personnes entre les différents départements qu'elle relie.

Le contrat d'exécution a été signé le 9 janvier 2013 et devait arriver à terme le 4 mai 2016, soit 28 mois après sa signature.

Lors de la visite de la Cour, soit cinq ans après la signature du contrat d'exécution, les travaux n'étaient pas encore terminés. En fait, dans le processus de son exécution 5 avenants ont été introduits pour apporter des ajustements tant au niveau du délai d'exécution qu'au niveau technique pour tenir compte de certains problèmes rencontrés qui n'avaient pas été prévus à la phase de conception préalable à la réhabilitation de la route.

En effet, les entrevues réalisées avec des personnes vivant sur les lieux et échanges conduits par la Cour avec les exécutants du projet attribuent ces délais à un ensemble de facteurs :

1. Des travaux effectués durant l'exécution du contrat n'avaient pas été prévus dans le plan d'exécution, tels par exemple certains ouvrages d'art et de drainage dont la non construction était susceptible d'entraîner à terme l'usure de la route et des dommages lors des averses saisonnières comme cela s'est produit par le passé et avait fini par détruire l'ancienne route dont la tracée fait l'objet de réhabilitation, ce qui risque d'entraîner l'inondation en aval de la ville des Gonaïves par la Rivière Laquinte. Le non traitement de ces ouvrages a déjà produit des effets d'érosion qui ont occasionné des fissures sur le long des 26.4 kilomètres aux endroits où des travaux sont entrain d'être ou sont quasi terminés

2. Les propriétés sur lesquelles la route devait passer n'ont pas reçu les frais d'expropriation par l'Etat, ce qui a entraîné des résistances lors de l'exécution des travaux et aussi des délais



3. Des litiges enregistrés à la phase de mobilisation, phase à laquelle les équipements sont installés sur des propriétés sans des négociations préalables avec les propriétaires

4. Le temps de négocier avec le maître de l'ouvrage et les bailleurs de fonds pour ajuster par un avenant le montant du contrat en vue de compenser pour les travaux additionnels effectués

B. Le deuxième tronçon de la route part de Ennery à Plaisance. Il traverse le massif de Puilboreau sur une distance de 24 Kms environ et est exécuté par la firme WHITE (une firme chinoise) sous la supervision du consortium Argentin et Uruguayen dénommé AC&A / CSI pour un coût initial de 28 395 815 dollars américains financé exclusivement par la BID. Lancée en février 2015, cette construction devait initialement durer 24 mois. Au moment de la visite de la Cour en mars 2018, la construction était à 29% d'avancement.

Les documents examinés et les entrevues réalisés par la Cour avec les exécutants du contrat et les autorités locales des zones d'exécution permettent de relever les facteurs suivants pour expliquer le degré d'avancement de la construction, trois ans après son lancement :

1. Initialement, la BID devait financer la construction de la route et les frais liés aux expropriations devaient être payés par l'Etat haïtien. Mais cela ne s'est pas matérialisé. Les fonds qui devraient provenir du FPC ne se sont pas matérialisés et, de ce fait, le paiement des frais d'expropriation par l'Etat non plus n'a pas suivi, selon les responsables contactés.

2. La route étant restée ouverte à la circulation, l'exécution des travaux ont été ralentis et le niveau d'avancement aussi en pâtit affectant le délai de livraison. En effet, lors de l'exécution, les véhicules en circulation sont forcés d'attendre les 20 minutes autorisées par la firme de supervision, alors que cette attente aurait dû être plus longue, atteignant même 60 minutes, pour ne pas interrompre certains travaux en cours, selon ce que les exécutants du contrat rencontrés sur place ont affirmé.

3. Des problèmes de communication sont signalés entre la firme de supervision et la firme d'exécution, l'une parlant chinois l'autre parlant espagnole, entraînant des pertes de temps qui retardent l'évolution des travaux

C. Troisième tronçon : Plaisance-Camp Coq

La construction du troisième tronçon Plaisance – Camp Coq est assurée par la firme dominicaine Estrella sous la supervision du consortium AC&A / CSI avec un financement de la BID sur une durée initiale de 12 mois qui a débutée le 9 mai 2016. D'une longueur de 10 km 260 m, le projet a coûté initialement 14 597 541.10 dollars américains. Afin d'avoir les informations nécessaires dans le cadre du rapport, la Cour a rencontré le chef de supervision du tronçon.

Selon le responsable de chantier, au 30 septembre 2017, le projet accuse un taux de réalisation de seulement de 5.08% pour une consommation budgétaire d'environ 17%. Suite aux décomptes de janvier 2018, le taux d'avancement des travaux est évalué à 9.36% pour 24.70% du budget.

Les raisons des retards enregistrés par les travaux du troisième tronçon peuvent être attribuées aux facteurs suivants :

1. Inadéquation entre les études réalisées en vue de l'exécution du projet et la réalité de l'exécution du projet. En effet, les travaux de terrassement, ayant été sous évalués par la firme d'étude, ont dû être



revisités par le firme d'exécution. Ce qui a entraîné des délais importants et les retards enregistrés dans l'avancement des travaux.

2. Le non respect par l'Etat Haïtien des obligations de payer les coûts de l'expropriations estimés à 3 millions de dollars, que la BID a dû payer lui-même au bout du compte. Ceci a occasionné sa part de retard dans l'évolution des travaux

D. Quatrième tronçon : Camp Coq- Vaudreuil

Le tronçon Camp Coq- Vaudreuil s'étend sur 10 Kms et est exécuté par le Directeur Départemental du Nord du MTPTC. Les travaux de ce tronçon ont été lancés par le Président de la République au cours du mois de juin 2017 et s'inscrivent dans le cadre de la Caravane du Nord. Selon le Directeur Départemental, les travaux sont à 45% d'avancement et aucune date n'a été fixée pour son achèvement.

Il convient de noter que ce tronçon s'exécute sans un document d'étude. Le directeur départemental qui se charge de son exécution explique que l'étude pour les travaux actuels est en train d'être faite à mesure que les travaux d'exécution avancent. Par exemple, les relevés topographiques sont en cours et les topographes sont à pied d'œuvre. Selon lui, une étude de la BID avait évalué le cout de la construction à 13 182 500 dollars américains. Cependant, vu que le gouvernement ne peut pas attendre la BID, la construction est lancée avec les moyens du bord.

La plupart des travaux sont réalisés à crédits. Lors de la visite de ce tronçon par la Cour, le personnel n'avait pas reçu de paiement depuis 15 semaines, selon le Directeur. Tous les achats se font à crédit par la bonne volonté des créditeurs dont la majorité sont entrepreneurs, propriétaires de maisons de construction. Le Directeur Départemental explique à la Cour qu'à chaque fois qu'il a besoin de quelques matériaux pour les travaux, il s'adresse au Président de la République qui s'en occupe en mobilisant ses contacts pour en assurer la fourniture.

A noter que la direction départementale de MTPTC est responsable uniquement du terrassement. S'agissant de l'asphaltage, trois contrats de gré-à-gré seront passés avec des firmes haïtiennes pour couvrir les 10 kms de route.

2.2.3 Les projets de construction du Grand Sud

La route nationale numéro 7 Cayes-Jérémie, relie le département de la Grande Anse au département du Sud et de là au reste du pays. Avant sa construction, la communication par voie routière pouvait être coupée du reste de la République pendant plusieurs jours en saisons pluvieuses, au niveau de la rivière Glace.

Les travaux de la route ont été entamés en avril 2009, mais furent interrompus en octobre 2012, par suite de la résiliation des contrats d'exécution et de supervision. En mai 2013, l'Etat Haïtien a signé un nouveau contrat d'exécution avec l'entreprise Estrella et les travaux ont été relancés en août 2013. En octobre 2016, les travaux ont été à nouveau interrompus pour des raisons de non-paiement des factures depuis plusieurs mois. Au cours de l'exercice 2016-2017, les travaux ont été relancés et des montants de 320 millions de gourdes ont été investis à cet effet.

La visite de la Cour a permis de constater que les travaux effectués jusqu'à 2016 mais interrompus pour les raisons indiquées ont subi des détériorations et méritent d'être repris. Les interventions de 2016-2017 n'avaient pas attaqué les tronçons détériorés par l'usure et inachèvement des travaux. L'asphaltage à l'entrée de Jérémie à partir de Roseaux est fortement détérioré par intervalle ; dans les régions de Fanm

pa Dra, Bois Neuf les travaux inachevés sont exposés et vulnérables aux catastrophes naturelles type Matthew qui peuvent obliger qu'ils soient repris, ce qui pourrait entraîner des coûts additionnels alors que jusque-là la construction de la route n'est pas encore formellement achevée.

Toutefois, quelques engins et leurs opérateurs sont remarqués sur les lieux et disent être prêts à faire des interventions urgentes destinées à assurer le maintien de la circulation en cas de blocage, comme c'était le cas lors du passage de l'ouragan Matthew.

2) La réhabilitation de la route Jacmel -La Vallée de Jacmel

La construction de la route Jacmel -La Vallée de Jacmel a fait l'objet d'un contrat signé par l'Etat avec la firme SECOSA dont l'exécution devrait durer 24 mois. Le cout initial du projet est estimé à 23,212,146.00 et a été ajusté par un avenant qui a fait passer le cout total du projet à 27,793,777.04 dollars. Au 30 septembre 2017, 96% du montant ont été déjà décaissés en faveur de la firme d'exécution.

Les visites de la Cour ont permis de constater que la construction est à environ 60% d'achèvement, malgré le paiement de 96% du coût des travaux. Par endroit, la route est réduite à une seule voie dans la localité Lamothe, faute par l'Etat d'avoir exproprié les habitants qui vivent sur la trajectoire de la construction.

Les entrevues réalisées par la Cour avec les habitants de la zone font ressortir leurs appréciation de la route et leur souhait de voir les travaux avancés jusqu'à l'achèvement.

2.2 3.1 Conclusion sur les projets de construction

Les visites de la Cour sur le terrain lui ont permis de tirer un ensemble de conclusions sur les travaux de construction effectués aussi bien dans le Grand Nord que dans le Grand Sud.

Au total, 4 grands chantiers ont été visités dans le Grand Nord et 2 dans le Grand Sud. Ces visites lui ont permis de tirer les conclusions suivantes :

1. De manière générale, l'Etat Haïtien n'a pas respecté ses engagements contractuels de payer les coût d'expropriation associés aux constructions dont les trajectoires passent sur les propriétés privées. A preuve, les couts d'expropriation associés à la construction du troisième tronçon Plaisance-Camp Coq ont été assumés par la BID en vue de faciliter l'évolution des travaux achoppés sur ce point de blocage.

Ce problème est aussi rencontré sur le tronçon Gonaïves Ennery qui a occasionné des retards considérables ; sur la route Jacmel-Lavallée de Jacmel qui a débouché sur la réduction de la route à une seule voie.

2. Des problèmes techniques liés aux études qui sont mal faites et occasionnent souvent qu'elles soient reprises au niveau de l'exécution des travaux. Cela s'est produit surtout sur la route du Nord : le premier tronçon a présenté des défaillances entraînant la fissure des travaux déjà réalisés qui ont dû être repris et qui ont entraîné des avenants pour ajuster les coûts d'exécution ; lors de l'exécution du deuxième tronçon, l'étude a dû être tout simplement refaite pour tenir compte des omissions et combler les défaillances qui n'ont pas été prises en compte tout au départ.

Quant au quatrième tronçon, la Cour a constaté un spectacle accablant : la route nationale qui se construit sans une étude préalable, sans un relevé topographique et sans un budget. Les ressources des entrepreneurs et les labeurs des habitants de la zone travaillant sans rémunération constituent le système de financement d'un tronçon de la route nationale numéro 1, la RN1.



3. L'interruption des travaux par faute de financement fait augmenter leurs coûts, soit en raison de la détérioration des travaux déjà réalisés comme c'est le cas pour la route Cayes-Jérémie, soit en raison des coûts de mobilisation de la firme d'exécution. Au bout du compte l'objectif de mettre en place la base de développement de l'infrastructure est constamment remis à plus tard. La route Caye-Jérémie en construction depuis 9 ans déjà attend toujours d'être inaugurée.

2.2.4 Les visites des travaux effectués dans le secteur agricole

Le secteur agricole est traité par les gouvernements passés et actuel comme une priorité et a bénéficié d'une moyenne de 12% des provisions budgétaires au cours des trois derniers exercices dans les lois de finances. La Cour a inclus deux projets agricoles dans la liste formant son échantillon de projets lors de ses visites de terrain : le programme de gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite (PROGEBA) et le projet de renforcement de la production rizicole dans la vallée de l'Artibonite.

2.2.4.1 Le programme de gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite

La vallée de l'Artibonite est en effet un bassin hydrographique qui fait face depuis des années à des problèmes de pertes de récoltes et d'élevage en raison des inondations récurrentes qui se produisent en saisons pluvieuses. Ces inondations sont en effet les conséquences de la sédimentation du lac servant de source d'alimentation du barrage électrique de Péligre situé en Amont de la Vallée dont la capacité de stockage a été réduite de 600 millions à 300 millions de m³ d'eau durant les 60 dernières années.

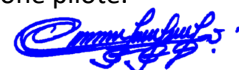
Le programme de gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite (PROGEBA) est la réponse qui a été proposée par le MARNDR. PROGEBA a bénéficié d'un financement de 25,000 millions de dollars de la BID et d'une contre partie de 2.5 millions du Trésor Public en 2014 en vue de son exécution sur une période de cinq ans.

Le programme porte en effet sur les deux départements du Centre et de l'Artibonite et doit participer au renforcement institutionnel de l'Organisation de la Vallée de l'Artibonite (ODVA). Ce programme consiste à réhabiliter des micro systèmes d'irrigation qui étaient tombés en décrépitude et de construire des infrastructures de rétention d'eau dans les zones agricoles qui s'étendent sur une superficie de 30 mille hectares sur lesquelles vivent 70 000 familles.

Essentiellement, le programme comprend deux composantes.

La première se proposait de :

- construire environ 950 micro infrastructures de rétention d'eau et de sédiments, y compris des micro-barrages, des ouvrages biologiques et citernes de collecte des eaux de pluie dans la région pilote de Thomonde.
- faire la réhabilitation électromécanique du barrage de canaux.
- construire environ 220 mètres linéaires de murs pour renforcer les berges gauche et droite de la rivière de l'Artibonite.
- construire environ 50 kilomètres de canaux d'irrigation et drains secondaires et tertiaires dans la région pilote du périmètre irrigué.
- Installer environ 100 équipements de régulation et de mesure du débit de l'eau sur les canaux maitres et primaire de la vallée de l'Artibonite et sur les canaux d'irrigation secondaire de la zone pilote.



-Curer 32.7 kms de drains primaires critiques dans la zone située en aval de la vallée.

La seconde devait produire :

- a. Le renforcement du réseau d'institutions impliquées dans l'exploitation,
 - b. la maintenance des infrastructures hydrauliques dans le périmètre irrigué (AUE, ODVA),
- le renforcement de la commission de gestion polyvalente de l'eau au niveau du barrage de Péligre etc.

Dans le département de l'Artibonite

1) Sur 220 mètres linéaires de mur de protection des berges droite et gauche de la rivière de l'Artibonite, la firme TECINA a pu s'acquitter de sa tâche à 100% .

2 Deux firmes engagées pour effectuer les travaux de construction des micro système et des canaux d'irrigation

3) 35.9km des 50 km de canaux et drains secondaires et tertiaires dans la zone pilote irriguée sont réalisés, soit 71.8%, par les firmes SOCAEE et SECA

Selon certaines personnes vivant dans les communautés et certains techniciens de l'ODVA rencontrés sur place, les espaces cultivables étaient en majeure partie inexploitée avant le projet. Maintenant, avec les travaux de rétention d'eau et la construction de ces canaux, l'eau est maintenant contrôlée et peut être utilisée à des fins d'irrigation et les terres commencent à redevenir exploitables.

2.2.4.2 Les observations de la Cour

La visite de la Cour et les entrevues qu'elle a réalisées sur les lieux avec les acteurs lui ont permis de comprendre la performance de PROGEBA sur le terrain qui s'est déroulé comme suit :

- 1) Le programme a connu un moment mort avec les problèmes liés à l'expropriation et de mitigation au plateau central.
- 2) A Thomonde, dans le département du Centre, sur les 443 ouvrages physiques et biologiques prévus pour réaliser les 950 micro infrastructures de rétention, seulement 15 sont complètement terminés.
- 3) Les ouvrages à réaliser sont regroupés en différentes activités et ont fait l'objet de 11 contrats signés avec différentes firmes d'exécution.
- 4) une firme, GRIDEL, rencontrée sur place, devait construire le lot de 21 micros retenues et placer les 28 ouvrages biologiques aux différents endroits prévus, était en train creuser une route en béton hydraulique de 2.18 kilomètres dont 0.85 kilomètres étaient déjà achevés.

2.2.4.3 Projet de renforcement de la production rizicole dans la vallée de l'Artibonite

Le projet de renforcement de la production du riz dans la vallée de l'Artibonite a été introduit dans la loi de finances 2016-2017 et devait s'étendre sur trois exercices, jusqu'à 2018-2019. Le projet couvre 8 communes de la Vallée de l'Artibonite : Gonaïves, Marchand Dessalines, l'Estère, St Marc, Verettes, Petite Rivière de l'Artibonite, Desdunes, Grande Saline. Le cout du projet est évalué à 685.3 millions de gourde.

Son objectif est de parvenir au rendement à l'hectare dans la Vallée, qui jusque là était de 2.5 tonne, en apportant un encadrement technique aux agriculteurs et en appuyant le processus de production par la mécanisation et l'outillage nécessaire lors de la préparation des terres au moment de la plantation.

Le projet part du principe que tous les propriétaires cultivent leurs terres et de ce fait l'appui est apporté aux planteurs actifs. A cet effet, les planteurs se sont organisés en coopératives

2.5 Les autres projets

La Cour a inscrit dans son échantillon pour évaluation deux projets : a) un qui a été exécuté depuis plus de trois ans, le marché de Fontamara b) un autre sur le Carnaval 2017, qui ne tombent pas dans les critères définis au préalable mais qui méritent l'attention de la Cour en raison de leur spécificité.

2.5.1 Le marché de Fontamara

Le marché de Fontamara a été déjà traité dans le cadre du RSFEEDP I de la Cour qui portait sur l'exercice 2013-2014. En guise de rappel, ce marché a été attribué à la firme internationale IBT USA en novembre 2012 et devait être exécuté durant une période de 18 mois à compter du premier décaissement, précision qui a été apportée par les responsables de la firme à la Cour lors d'une entrevue avec un de ses représentants⁵⁸ en décembre 2014. De fait, un premier décaissement de 3,716,376.75 dollars a été effectué en mars 2013 pour la firme d'exécution et la firme de supervision CSA a bénéficié pour sa part d'un montant de 118,924.04 dollars en septembre 2013.

Le processus d'attribution du marché à la firme était entaché d'irrégularités tout au départ. La construction d'un tel équipement « répond cependant 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. Le marché quotidien qui avait émergé de fait sur la route était en effet un centre attirant les acheteurs de toute la zone métropolitaine de PAP et même des revendeurs qui venaient s'y approvisionner justifiaient la construction de l'équipement qui devait offrir l'opportunité de mettre en place un centre d'achat et de vente de fruits de mer et d'autres types de produits que l'on rencontre ordinairement dans un grand marché public⁵⁹ »

Dans le cadre du RSFEEDP IV, la Cour a tenu à revisiter la situation du Marché public de Fontamara pour constater que le projet qui aurait dû être livré 18 mois après son lancement effectif est encore en construction 5 ans plus tard. Le coût de construction de l'équipement était de 16.4 million de dollars dont 9 million ont été décaissés par l'Etat Haïtien. Le niveau d'achèvement est estimé à 70%

La visite de l'équipement toujours en construction au cours du mois de mars 2018 a permis à la Cour de faire des constats alarmants. La Cour a constaté en effet que les travaux qui avaient été effectués en vue de recevoir la toiture : le coffrage, le ferrailage, et d'autres travaux de base ont été frappés par l'usure du temps et l'humidité qui les rendent inutilisables et sont devenus des pertes sèches. Le débarcadère construit en vue de recevoir les canots apportant les produits de mer est en place certes, mais est livré aux débris et à toute sorte d'activités car n'étant pas sous surveillance policière.



⁵⁸. A l'article 9 traitant de l'entrée en vigueur et durée du contrat spécifie que le présent « contrat entre en vigueur immédiatement à près l'apposition des signatures par les parties et le demeure jusqu'à la complète réalisation de son objet ». Dans les TDR, il est mentionné 24 mois alors que dans le tableau des décaissements du MPCE on parle de 12 mois

⁵⁹ RSFEEDP I, p 200 X

Les représentants de la firme qui étaient sur les lieux ont estimé à au moins un million de dollars américains, soit environ 66 million de gourdes, les pertes enregistrées sur le chantier. Questionnés sur les raisons expliquant le non avancement des travaux, les représentants de la firme IBT et du MPCE qui étaient sur place lors de la visite ont avancé que les raisons sont liées à l'indisponibilité des fonds. Ce projet était l'un de ceux financés à partir du FPC qui est entré en difficulté depuis les cinq dernières années.

Les constats faits et les estimations des représentants permettent de conclure qu'une évaluation devrait se produire par des experts en vue de parvenir à une estimation des travaux qui restaient à faire et à une négociation devant aboutir à la reprise du chantier et à l'achèvement de l'ouvrage. Ce qui doit permettre aux contribuables de sauver l'équivalent de 660 millions de gourdes déjà décaissées et sur lesquelles le pays paie maintenant des intérêts et amortissement, en vue de servir la dette qui avait financé les travaux jusque-là accomplis.

2.5.2 Le Carnaval 2017

Lors de la première année du mandat de l'ancien président Michel Joseph Martelly en 2012, la Ville des Cayes avait été désignée comme ville hôte du carnaval national. Pour la deuxième fois, les festivités annuelles étaient retournées à la ville.

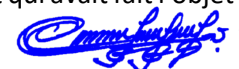
Lors de sa visite de terrain, la Cour a pris soin de contacter certaines personnalités et personnes vivant dans la communauté Cayenne sur l'organisation du Carnaval qui ont confirmé que l'événement a eu une certaine participation des acteurs privés qui ont facilité sa réalisation. Mais ces mêmes personnes ont reconnu que l'événement tel que réalisé n'a pas eu d'impacts durables sur la ville et son environnement immédiat.

En Matière d'impacts, on peut souligner que le secteur touristique qui a été fortement touché par le passage du cyclone Matthew occasionnant de grosses pertes au niveau des hôtels, des restaurants et clubs de la ville, a eu la possibilité de relancer ses activités. Les entrepreneurs et propriétaires d'hôtels, clubs et restaurants victimes de la catastrophe naturelle avaient l'occasion de se remettre en selle en prenant les dispositions pour accueillir des visiteurs et touristes locaux venant des différentes parties du pays participer à cet événement national que la ville a organisé seulement pour la deuxième fois de son histoire.

Les activités menées ont eu des impacts sociaux économiques divers : les interventions ponctuelles pour réparer les tronçons des routes ont créé ponctuellement une allure de chantier dans la zone ; les commerçants en général et particulièrement les entrepreneurs évoluant dans le secteur hôtelier ont eu un regain d'espoir après le passage de Matthew ; la restauration et aussi surtout les petits commerçants du secteur informel, ont été les grands bénéficiaires de cette activité festive.

Mais, au bout du compte, rien de particulier n'a été dégagé sur le plan stratégique produisant des impacts durables dans la zone.

En fait, l'événement a débouché sur des problèmes de gestion interne créant des confusions sur l'utilisation des ressources que l'Etat devait contribuer pour financer les activités diverses. Le montant initial budgétisé par le Ministère de la Culture présenté et approuvé par le Ministère de l'économie et des finances a été en effet de 50 millions de gourdes et qui ont fait l'objet d'une avance de 33.67 millions de gourdes. Après la réalisation de l'événement, le Ministère de la Culture a fait état des engagements additionnels pris avec les participants et animateurs s'élevant à 16 millions de gourdes, ce qui a fait augmenter la balance qui devait être payée à 31.33 million de gourdes. Cet événement qui avait fait l'objet



d'une programmation financière de 50 millions de gourdes par le Ministère de la Culture que devait financer le Trésor Public a fini par couler aux contribuables 65 million de gourdes.

Les contrats n'ont pas été soumis à l'approbation de la Cour avant leur exécution, encore moins les compléments de travaux qui ont été engagés, ce qui est une violation de la loi. La Cour souligne que les ressources publiques font l'objet de normes et procédures en matière de planification et d'exécution des montants programmés.

2.5.3 La Caravane

La catastrophe naturelle qui a résulté du passage du cyclone Matthew en octobre 2016 en Haïti a mobilisé le nouveau gouvernement élu sur la nécessité de produire des interventions aux différents endroits affectés. A cet effet, quelques sept mois après la catastrophe, sur la demande du nouveau pouvoir, l'Etat d'urgence a été déclaré le 3 mai 2017 ⁶⁰ en vue de faire des interventions au niveau des quatre départements géographiques du Grand Sud (le Sud Est, les Nippes, le Sud et la Grande Anse) représentant 21% des 27750 kms² que mesure Haïti. Le coût des dégâts causés par cette catastrophe était estimé à 1.9 milliards de dollars par le gouvernement provisoire et les interventions faites jusque-là pour réparer ces dégâts étaient considérées comme légères.

En vue de remédier à la situation de détresse qui régnait après le passage de Matthew, le gouvernement a inclus le Grand Sud dans son programme La Caravane qui consiste à intervenir à travers des projets spéciaux et transversaux dans différentes régions du pays en vue de dynamiser certains secteurs et activités susceptibles d'apporter des résultats immédiats aux zones et populations directement visées.

Dans ce cadre-là, des interventions spéciales ont été réalisées dans le Grand Sud sous la couverture de l'Etat d'urgence et de ce que le gouvernement appelle la Caravane du changement. La coordination des activités de la Caravane, de manière générale, est confiée au MARNDR.

Lors de son évaluation, la Cour s'est focalisée sur la zone affectée par le cyclone et à cet effet a visité un échantillon de 12 projets réalisés dans la Péninsule :

Dans la Grande Anse

- 1) Hôpital Saint Antoine : réhabilitation du Service de médecine interne
- 2) **Centre médico social de Gébeau**
- 3) Centre de Santé de Moron
- 4) Centre de Santé des Irois
- 5) Electrification de la Ville des Irois



⁶⁰Le Sénat de la république avait pris une résolution déclarant l'état d'urgence dans la région du Grand Sud (Nippes, Sud'Est, Sud, Grand'Anse) et l'urgence environnementale à l'échelle nationale le 3 mai 2017. L'objectif de cette déclaration consistait à prendre des mesures appropriées en vue de la reconstruction du Grand Sud et a son relèvement économique tout en s'attaquant spécifiquement aux problèmes des communes directement affectées par les inondations. La résolution porte sur l'élaboration et la mise en œuvre un plan d'urgence environnementale à l'échelle nationale qui devrait être soumise au préalable au Parlement assorti d'un plan opérationnel soumis à son stricte contrôle quant aux dépenses y afférentes. L'Etat doit prioritairement exécuter les travaux en régie.

Dans le SUD

- 1) Centre de production d'asphalte de Camp Perrin
- 2) Route Entrée de Chantal
- 3) Université publique des Cayes UPCA

Département des Nippes

- 1) Ecole Nationale de Miragôane
- 2) Route de Cavaillon
- 3) Direction départemental de la Santé publique du département des Nippes

Liste et cout des projets de la Caravane en millions de gourdes				
Titre des projet	Cout des projets	Montants décaissés	Balance	Durée
Réhabilitation d'Etablissements d'enseignement dans la Péninsule Sud	322.00	262.56	59.44	3 mois
Amélioration des voies d'accès dans la Péninsule Sud	686.74	364.56	322.18	6 mois
Projet de relèvement et de développement de la Péninsule Sud d'Haïti	160.00	110.94	49.06	3 mois
Renforcement de plateaux techniques de santé publique	128.57	33.81	94.76	3 mois
Fourniture et Installation de kits solaires individuels, réhabilitation de micro-réseaux et construction de parc d'énergie renouvelables.	305.00	11.39	293.61	3 mois
Construction de logements dans la Péninsule Sud	932.22	-	932.22	6 mois
Eau Potable et Assainissement	506.99	163.03	343.95	3 mois
Projet de relèvement et de développement de la Péninsule Sud d'Haïti	536.88	101.67	435.21	3 mois
Augmentation de la production et la productivité agricole dans les Nippes	495.02	195.69	299.33	3 mois
Amélioration de la production animale dans les DDAs des Nippes du Sud et de la Grand 'Anse	346.00	53.47	292.53	2 mois
Amélioration en maîtrise de l'eau dans les départements du Sud et des Nippes	585.61	114.19	471.42	120 jours
Augmentation de la couverture forestière et fruitière au niveau du département des Nippes	190.70	15.50	175.20	3 mois
Augmentation de la couverture forestière et fruitière au niveau du département du Sud	196.30	-	196.30	3 mois
Augmentation de la couverture forestière et fruitière au niveau du département de la Grand'Anse	284.10	-	284.10	3 mois
TOTAL	5,676.12	1,426.81	4,249.31	

Les 14 projets listés dans le tableau ont touché différents endroits du pays concernés par les différents problèmes identifiés au niveau des secteurs, et principalement dans les quatre départements frappés par la catastrophe du 16 octobre 2016.

L'ensemble de ces projets ont été inclus dans une enveloppe prévisionnelle globale de 5.7 milliard de gourdes destinées à financer les axes d'intervention retenus pour l'ensemble du pays et portés principalement sur les 4 départements fortement frappés par Matthew. Au 30 septembre 2017, un total de 1.05 milliards a été décaissé sur trois départements.

Lors de ses visites de terrain, la Cour a constaté que globalement les projets retenus ont été entamés et certains exécutés.

Dans le département des Nippes, la Cour a visité trois projets :

1. L'école nationale de Miragoane qui a bénéficié de la réparation de sa toiture affectée par le passage de Matthew.
2. La route Cavaillon-Baradère qui a connu une certaine réhabilitation en terre battue améliorant ainsi la circulation des véhicules
3. Des activités de fumigation dans le département, mais avec des fonds budgétisés pour d'autres programmes du département de la santé publique des Nippes

Dans le département du Sud, la Caravane est intervenue pour :

1. réhabiliter un kilomètre de route à l'entrée de Chantal
2. Financer la réinstallation de l'Université publique des Cayes dans son ancien local jadis occupé par la Minustha
3. Financer l'installation du Centre National d'Equipeement (CNE) à camp Perrin en vue de la production des asphaltes destinés aux travaux de construction réalisés dans le département

Dans le département de la Grande Anse, les travaux ont porté sur :

1. l'électrification de Les Irois
2. Le centre de Santé de Moron qui avait subi de grands dommages lors du passage du cyclone et qui pu bénéficier la réparation de sa toiture.

On remarquera que certains résultats mentionnés dans le rapport ont été réalisés par d'autres moyens, notamment l'appui financier venant d'organisations internationale bien avant l'exécution du programme d'urgence. C'est le cas des travaux dans le centre de santé des Irois, de Gebeau, dans l'Hôpital Sainte Antoine de Jérémie, mentionnés comme des résultats obtenus alors qu'ils n'avaient pas été inscrits ni dans les objectifs poursuivis ni dans les activités conduites sur le terrain. Ces faits ont été signalés par les acteurs concernés et confirmés par les feuilles de réalisation publiées dans le rapport.

Sur la base de ses travaux de terrain la Cour est en mesure de conclure que le programme la Caravane qui est le nom sous lequel le gouvernement a exécuté la loi d'urgence autorisant les interventions à faire dans le cadre de la catastrophe naturelle, le cyclone Matthew, beaucoup des travaux programmés ont été lancés et la durée moyenne de ces travaux variait entre 3 et 6 mois. Au 30 septembre, ils étaient encore en cours d'exécution et les décaissements effectués pour leur finalisation étaient encore à moins de 50%.

2.6 Evaluation de l'efficacité des projets visités

L'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques est l'une des tâches constitutionnelles de la Cour. Après avoir examiné la situation financière du pays et évalué ses mécanismes de financement interne, la Cour a jugé se propose de faire le point sur les investissements publics réalisés au cours de l'exercice 2016-2017. Faute de pouvoir faire une évaluation exhaustive de toutes les dépenses d'investissement publics réalisées sur la période de l'élaboration du rapport, la Cour a procédé à l'examen d'un échantillon qui porte sur deux secteurs d'activités et sur certaines autres ayant mobilisé les ressources publiques pour parvenir à apprécier l'efficacité des dépenses faites à travers l'exécution des contrats dans différents endroits du pays.

Pour atteindre cet objectif, la Cour a consulté les documents, a visité les projets réalisés sur le terrain en vue de comprendre les termes de leurs exécution et constater leur évolution ; discuter avec les exécutants et bénéficiaires directs ; contacter les autorités locales en vue de comprendre leur participation dans les activités de leurs zones respectives.

La Cour a donc, sur la base de ces visites, examen et discussions, produit les observations qui lui permettent d'apprécier l'efficacité des dépenses d'investissement faites dans les activités suivantes.

2.6.1 Les projets de réhabilitation des tronçons de la route RN1

1. Ces projets sont encore en exécution plusieurs mois ou même plusieurs années après leur lancement, long temps après la date à laquelle ils auraient dû être réceptionnés selon les contrats que les exécutants avaient signés avec l'Etat haïtien
2. En raison des planifications mal faites et de mauvaises études réalisées, les coûts des travaux ont augmenté soient directement par des avenants soient indirectement par les retards occasionnés dans l'exécution des projets et leurs impacts sur les usagers bénéficiaires ou usagers de ces routes.
3. Dans pratiquement tous les cas, des problèmes émergent en ce qui concerne les couts d'expropriation que l'Etat devait payer à ceux dont les propriétés se trouvaient sur la trajectoire des routes en réhabilitation
4. Dans la Grande Anse, la gestion de la construction et la réhabilitation de la route de Cayes- Jérémie a dû faire l'objet de quatre contrats en 9 neuf ans et aujourd'hui encore, cette réhabilitation se poursuit
5. Dans le Sud Est, la route Jacmel-La Vallée qui aurait dû s'exécuter en 18 mois n'est toujours pas livrée faute par l'entrepreneur de terminer les travaux et par l'Etat de payer encore les couts de l'expropriation des propriétaires
6. Dans le Nord sur le quatrième Tronçon de la route nationale RN1 faisant partie du plan global de réhabilitation, l'Etat exécute lui-même les travaux sans aucun plan. Il finance les travaux effectués avec la bonne volonté des habitants vivant sur les dix kilomètres et avec l'engagement des entrepreneurs à fournir à crédit les matériaux de construction, espérant qu'ils pourront être repayés sous une forme ou une autre dans le futur

La Cour estime que sur la base de ces considérations aucune des constructions qui ont eu lieu ou qui se déroulent actuellement ne peut être classée comme ayant été ou est actuellement efficace.

En fait, la Cour estime que de sérieux problèmes de planification sont ici à relever. Ces problèmes ont des impacts sur les ressources très rares dont peut disposer le Trésor Public, qui arrive difficilement d'ailleurs à payer les frais d'expropriation associés à l'exécution des travaux.



La Cour souhaite que les responsables et gestionnaires publics concernés par ces faiblesses relevées prennent sur eux-mêmes d'apporter des solutions qui puissent arrêter et changer ce mode de gestion qui ne contribue pas à l'efficacité des dépenses publiques.

2.6.2 Les projets agricoles

Deux projets agricoles ont fait l'objet d'évaluation de leur efficacité par la Cour : le projet de gestion de l'eau dans la vallée de l'Artibonite et le projet rizicole.

a. Le Programme de gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite devant être exécuté sur cinq ans est en pleine exécution. La visite de la Cour dans la Vallée de l'Artibonite lui a permis de constater certains progrès réalisés selon les objectifs et le programme d'activité du projet.

Quelques faits sont relevés sur ce projet cependant. Les mêmes problèmes d'expropriation continuent d'affecter négativement la gestion des projets sur le terrain et cela affecte leur performance en raison des problèmes de litiges qui sont soulevés. La Cour estime relativement lente l'évolution des travaux de réhabilitation des canaux compte tenu des ressources déjà mobilisées dans le cadre.

Cependant globalement, la Cour estime que le PROGEBA est efficace dans la mesure que les travaux continuent d'avancer et souhaitent aussi que l'accent soit porté sur les réformes et renforcement administratifs qui ont été prévus dans l'ODVA afin d'asseoir les structures de gestion du PROGEBA

b. Quant au projet et programme de renforcement de la production rizicole dans la Vallée de l'Artibonite, la constate une dynamique de rassemblement qui porte les producteurs à s'organiser pour profiter de l'encadrement à la production et d'accéder aux crédits à la production auxquels ce rassemblement et organisation leur donne accès.

La Cour estime cette dynamique positive et souhaite qu'elle puisse durer au-delà des trois ans d'exécution du programme. En fait, les échanges et visites effectués ont pu confirmer qu'après les premiers six mois d'exécution du programme le rendement à l'hectare qui était de 2.5 tonnes est en passé à 3.5.

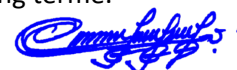
Sur cette base, la Cour estime que ce programme est globalement efficace, tout en recommandant que ceux-là qui sont membres des coopératives et associations trouvent d'avantage d'incitations à maintenir leur coopération.

2.6.3 L'efficacité des autres projets visités

Parmi les autres projets visités dans le cadre du rapport d'efficacité, la Cour a inclus dans son lot.

a. **Le Marché public de Fontamara.** Par rapport à ce projet, la question de l'efficacité n'est plus de mise car les investissements faits depuis 2012, soit six ans depuis le lancement de son exécution, risquent de se transformer en pertes sèches pour toutes les parties impliquées dans ce projet. La Cour attire donc l'attention des responsables sur la nécessité de trouver une issue à ce dossier qui a déjà coûté à l'Etat près de près de 10 millions de dollars américains soit environ 650 millions de gourdes qui risquent de voler en fumée dans une situation de précarité au niveau des finances publiques.

b. **Le Carnaval 2017** qui est un autre projet qui attire l'attention et a été réalisé par le Ministère de la Culture. Cet événement a en général seulement des impacts ponctuels sur le plan économique et financier, en raison de l'absence d'un plan stratégique gouvernant sa réalisation à long terme.



Cette année, elle a pu laisser apparaître que des problèmes de planification, de prévisions et de transparence entachent la gestion des ressources dépensées par l'Etat dans sa réalisation.

Les retombées ponctuelles et limitées que l'événement aurait pu avoir sur la ville des Cayes lui donnant ainsi une lueur d'efficacité pour y avoir éveillé les activités commerciales jusque là dormantes quelques mois après le passage de Matthew, ont été en fait neutralisées par ces troubles enregistrés au niveau de leur de gestion financière.

2.6.4 La Caravane

S'appuyant sur la loi d'urgence de 2010, le Sénat de la République a déclaré l'Etat d'urgence, par suite du passage de Matthew dans la péninsule du Sud. La Caravane est donc en réalité placée dans le cadre de cette loi pour apporter un certain nombre de solutions aux problèmes posés par les dégâts créés par le passage de Matthew dans la Péninsule. A cet effet, dix-sept projets ont été introduits pour être exécutés entre trois et six mois dans la Grande Anse, le Sud, le Sud Est et les Nippes.

Les visites de la Cour lui permettent de constater qu'en général ces projets ont été lancés. Mais leur nature de court terme leur donne une allure de porte secours en attendant que les dispositions soient prises pour apporter de vraies solutions aux dégâts produits sur le plan infrastructurels et sur le secteur économique, notamment agricole au niveau de la Grande Anse.

En fait, 5.6 milliards de gourdes ont été mobilisés en juillet pour être dépensés avant la fin du mois de septembre. Evidemment au 30 septembre 2017, environ 1.5 millions seulement l'ont pu être, laissant 4.25 milliards attendant encore d'être dépensés.

Pour aussi agressive que puisse être l'action, les résultats pourraient être meilleurs si elle était mieux coordonnée et mieux planifiée.



Conclusions et recommandations du RSFEEDP IV

Première conclusion

Le budget annuel programmé dans la loi de finances de l'exercice 2016-2017 a été inférieur à celui de l'exercice précédent, compte tenu des contraintes de moyens financiers qui se profilaient sur le plan global. Cette baisse a été renforcée dans la loi de finances rectificative où, à la lumière des anticipations au niveau de la collecte des revenus fiscaux et du financement anticipé tant sur le plan local qu'international, le budget d'investissement a été réduit de 11%.

L'exercice est toutefois terminé avec des résultats globalement satisfaisants car les recettes collectées ont dépassé les prévisions de 5.37% et les dépenses courantes ont été en dessous des recettes courantes, donnant lieu à un solde budgétaire de base positif sur l'ensemble de l'exercice. Mais la Cour note que ces résultats ont été obtenus grâce à la concentration sur la gestion des dépenses de fonctionnement et laissant les dépenses relatives aux investissements quasiment intouchées, ce qui a contribué à réduire les besoins apparents de financement.

La Cour observe que des efforts importants ont été faits en vue de l'augmentation des recettes fiscales. Ces efforts ont aidé à rechercher et à maintenir un certain équilibre financier dans un contexte où l'absence de l'APD aurait pu entraîner des difficultés financières énormes si les finances publiques n'avaient pas été relativement stabilisées. Mais, en fait, ces difficultés ont été déplacées de la sphère de gestion courante du fonctionnement qui a du couvrir les activités de base (les frais de personnel, les services de la dette publique, l'acquisition de biens et services et les interventions publiques pour maintenir l'Etat à flow) vers la sphère des investissements publics appelés à construire l'infrastructure économique et sociale. Ces activités n'ont pas été introduites véritablement, à part leur simple mention dans la loi de finances et des promesses de leur financement par les institutions multilatérales sous forme de dons.

En guise de recommandations, la Cour :

- 1) Attirer l'attention sur le fait que l'équilibre financier ne peut pas être une fin en soi ; il doit viser au bout du compte à créer le cadre de production des services sociaux de base et de la création de la valeur ajoutée. En ce sens, les efforts de gestion qui dégagent des excédents ne devraient pas servir uniquement à financer les amortissements et les intérêts sur la dette. Les excédents devraient aussi contribuer au renforcement de l'économie nationale par le financement des projets d'investissements à travers le territoire, face aux contraintes et à la tendance à la réduction de l'aide externe constatée au fil des dernières années.
- 2) Que la gestion des finances publiques puisse préparer l'Etat à devenir un débiteur viable et solvable capable de faire la gestion saine des ressources qui lui sont accordées sous forme de prêt dont l'usage et les objectifs seraient exprimés par des résultats visibles avec des incidences sur l'économie et la vie des populations des zones urbaines et rurales, tout en travaillant pour évacuer les doutes et perceptions négatives qui planent sur l'utilisation faite par le passé récent des montants importants à sa disposition sous forme de prêts dont le coût du service se révèle élevé au bout du compte.
- 3) Que l'assainissement des finances publiques exprimé par la capacité à dégager des excédents budgétaires devrait être un levier pour amorcer les investissements publics avec des impacts visibles sur la vie de la population du pays et d'éviter que l'assainissement ne soit une fin en soi.



Deuxième conclusion

A la recherche d'une compréhension plus profonde de la situation financière des finances publiques, la Cour s'est focalisée sur le système de financement de l'Etat. A cet effet, elle a investigué les trois principales sources de financement qui sont : le système fiscal, les ressources externes sous forme de dons et de prêts et les ressources internes sous forme de prêts y compris les bons du Trésor.

Ces travaux ont amené la Cour à conclure que le système fiscal haïtien connaît des progrès depuis quelques années, progrès exprimés par une tendance à la hausse des recettes et observés surtout au cours des 6 dernières années. Ils demeurent toutefois en dessous de ce qu'ils auraient pu être en raison de la concentration du système fiscal sur seulement quelques champs d'impôts dont trois (l'impôt sur le revenu, la taxe sur les chiffres d'affaire, et l'impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales) produisent environ 80% des recettes.

L'effort fiscal table sur les champs d'impôt qui sont plus facilement collectables et les redevables de proximité. Les autres champs d'impôts occupent un poids résiduel dans l'ensemble des taxes collectées par l'Etat. En fait, les revenus fiscaux sont collectés à plus de 90% dans le département de l'Ouest et principalement dans les zones métropolitaines de Port au Prince où se concentrent les activités économiques du pays.

Cette gestion de la fiscalité haïtienne place le pays dans une situation financière de précarité structurelle car elle se trouve dans l'impossibilité de mobiliser les moyens domestiques pour financer ses activités de fonctionnement et d'investissement. Le fait par le système de ne pas se déployer sur les provinces et essayer de s'élargir à partir de là l'assiette fiscale maintient le niveau de prélèvement à un niveau très bas, le plus bas en effet du continent américain et nourrit l'informel économique qui échappe au contrôle fiscal.

En définitif, les revenus fiscaux qui sont la première et la plus importante source de financement de l'Etat et des services que celui-ci est appelé à produire pour les populations des zones urbaines et rurales, ne parvenant pas à être mobilisés, sont substitués en grande partie par le financement externe qui de son côté bat en retraite. Voilà une situation compliquée que les gestionnaires et responsables stratégiques de l'Etat devraient de toute évidence inclure dans la liste des préoccupations fondamentales à attaquer en recherchant des solutions à long terme appelées à modifier les méthodes et mettre en place les mécanismes susceptibles d'élargir l'assiette **fiscale** mais aussi et surtout de formaliser l'économie du pays.

En guise de recommandations

La Cour entend attirer l'attention sur le fait que la refondation d'Haïti sur le plan social, économique institutionnel, et politique à l'instar de tous les autres pays, dépendra notamment de la mobilisation des revenus générés par la fiscalité pour lui permettre de supporter les dépenses liées à la mise en place des facteurs de compétitivité qui rendront l'économie haïtienne plus attractive à l'investissement et l'engager définitivement sur le chemin d'une croissance soutenue ayant un impact positif sur le développement du pays.

1. La Cour estime que le pouvoir politique se doit d'harmoniser la mise en œuvre d'une politique fiscale rigoureuse avec la poursuite d'une politique de croissance, génératrice d'emplois et de revenus pour la population, notamment pour les jeunes.



2. Elle recommande aux autorités publiques de faire preuve de prudence dans l'utilisation du levier des exemptions sous forme d'incitations fiscales, pour attirer des investissements directs étrangers (IDE) en Haïti où les conditions d'investissement sont difficiles en attendant l'aboutissement de la réforme fiscale en cours.

3. Dans de telles circonstances, la Cour attire l'attention des autorités sur le fait que la réforme fiscale qui s'impose devra être accompagnée d'autres mesures de politiques publiques visant à améliorer le climat des affaires, le cadre institutionnel, le cadre sécuritaire et de justice, les infrastructures, l'aménagement du territoire, le système sanitaire, le système de l'éducation et de la formation professionnelle en vue de rendre le pays plus attractif pour les investisseurs.

La Cour tient à souligner la nécessité de renforcer le système judiciaire en particulier parce qu'il est un élément d'attractivité garantissant l'application des contrats d'une part, et d'autre part, un outil indispensable dans la stratégie de lutte contre la corruption et le combat contre la contrebande qui sont des facteurs qui militent contre l'augmentation des recettes fiscales parce qu'ils encouragent l'informel financier et les activités qui lui sont associées.

Enfin, dans le cadre de la poursuite de la réforme fiscale en cours, la Cour recommande de prendre en compte les éléments suivants :

- La réforme fiscale devra aboutir à un système accessible, facile à comprendre par les contribuables en uniformisant et en codifiant les taxes pour corriger cette multiplicité de textes juridiques ;
- Garantir la stabilité et la transparence du nouveau système fiscal qui résulte de la réforme car les contribuables sont favorables à l'application des principes de l'imputabilité et de la reddition des comptes dans la gestion des finances publiques ;
- La réforme fiscale devra garantir l'équité, l'efficacité et l'efficience du nouveau système appelé à remplacer celui qui est en place.

Troisième conclusion

A côté du système fiscal dont les grandes caractéristiques ont été étudiées et afin de mieux comprendre le fondement du système de financement de l'Etat, la Cour a évalué la performance de ce dernier, à partir des données disponibles, sur une période de trente-six ans. Ces données ont été traitées de manière à refléter la valeur réelle⁶¹ des recettes et des dépenses courantes au cours de la période examinée.

Une concentration sur la période allant de 1997 à 2017 a permis à la Cour de constater que la moyenne annuelle des recettes internes a évolué plus de deux fois plus vite que celle du Produit intérieur brut (PIB) du pays, avec un taux de 3% pour l'un et de 1.3% pour l'autre. Quant aux recettes douanières, leur taux de croissance annuelle est 40% supérieur à celui des recettes internes⁶², ce qui va tirer à la hausse la moyenne annuelle des recettes totales, comme cela peut se voir dans le tableau 36 à la deuxième partie



⁶¹La valeur réelle est une valeur qui corrige les variations des prix dans le temps sous l'effet de l'inflation pour garder sa valeur de base, à partir d'une période ou d'une année spécifiée dans le temps.

⁶²Voir RSFEEDP III

du rapport. Ce comportement des recettes est en ligne avec celui de l'offre globale dans l'économie qui est composée de 60% d'importations et de 40% du PIB, selon les données de l'IHSI⁶³.

Sur le plan des dépenses courantes, la Cour a relevé trois comportements entre 1997 et 2017.

Entre le 1997 et 2003, soit une période de six ans, les dépenses ont été relativement stables ayant même connu une baisse en valeur réelle de moins de -0.9 en moyenne par an.

Entre 2004 à 2014, soit 11 ans au total, les dépenses courantes ont augmenté de 6 % en moyenne par an en valeur réelle;

- Au cours des trois dernières années, entre 2014 et 2017, les dépenses courantes ont été à nouveau relativement stable avec une baisse en valeur réelle de moins de 1% par an.

En plus de cela, l'analyse de la structure des dépenses de l'Etat porte la Cour à conclure que les traitements et salaires varient de manière irrégulière, même s'ils suivent la tendance globale de l'ensemble des dépenses courantes sur le plan réel qui a augmenté à un rythme annuel de 3.4% sur les vingt dernières années. En effet, les dépenses de traitement et salaires ont cru avec l'augmentation du personnel et ont occupé 45.5% du total des dépenses courantes ; mais cette proportion a pu atteindre 50 %, comme en 2015, ou à peine dépasser 30 %, comme en 2004.

La Cour a poursuivi son analyse et a constaté que :

A. Sur le plan des dépenses courantes :

1. de 1991 à 2005, les finances publiques ont enregistré une situation déficitaire (sauf en 2003)
2. de 2006 à 2017, la situation s'est améliorée pour devenir excédentaire (sauf pour 2008)
3. Sur l'ensemble de la période allant de 1997 à 2017, un cumul positif moyen de 1.7 milliards de gourdes (valeur constante de 1992) a été constaté. Converti en valeur courante de 2017, ce cumul positif équivaut à 36 milliards de gourdes.

Ces fluctuations s'expriment entre moins 7,3 milliards de gourdes et plus 5,5 milliards, autour d'une moyenne de 1,7 milliard, pour le résultat courant ;

Ces fluctuations étant indépendantes les unes des autres, les besoins de financement qui en sont la résultante, paraissent complètement aléatoires. En effet, le résultat courant, apparaît en rétrospective, relativement prévisible en fonction de variables macro-économiques, côté recettes courantes, et de la politique de la fonction publique, côté dépenses courantes.

B. Sur le plan des investissements, quatre phases ont pu être décelées et méritent d'être relevées :

1. La moyenne des dépenses d'investissements a été, entre 1991 à 1997, de 100 millions de gourdes constantes (valeur 1992) par an ;
2. La moyenne des dépenses d'investissements entre de 1998 à 2009 a été de 360 millions de gourdes (valeur 1992) par an ;
3. La moyenne des dépenses d'investissements a été entre 2009 à 2013 de 640 millions de gourdes (1992) par an;



⁶³Voir le chapitre 3 du RSFEEDP III

4. La moyenne des dépenses d'investissements a baissé depuis 2014 et avoisine celle de la période 1998-2009, avec 360 millions de gourdes par an.

Ces dépenses d'investissement ont fluctué entre 1997 et 2013 atteignant un minimum de 4.2 milliards de gourdes en 1997 et 2006 et un maximum de 19 milliards de gourdes (de 2017), autour d'une moyenne de 10 milliards sur l'ensemble de la période.

Ces dépenses ont été erratiques, effectuées de manière discrétionnaire selon les contraintes de capacité de financement de l'exercice. En outre, depuis qu'une partie des financements externes, l'aide publique au développement, a été apportée sous forme d'aide-projets, une partie des dépenses d'investissement, celle des projets directement aidés, est interdépendante de leur financement ; pour ces projets, les montants du besoin de financement et de leur financement sont identiques, sous réserve de la quote-part financée par l'Etat haïtien.

La Cour relève également que la formation brute du capital fixe (FBCF) a été très faible, 7% en moyenne, sur les vingt ans examinés, sauf pour les années 2003, 2010, 2012 et 2013 où elle affichait un taux de 12%. Ces années coïncident en effet avec les périodes de flux élevé de l'aide externe et aussi aux années de grands tirages sur emprunt du FPC.

La Cour relève qu'il n'existait pas de corrélation entre les investissements publics et la FBCF, ce qui signifie que les investissements réalisés ne se sont pas traduits en la construction des réseaux routiers, des systèmes de communication, des équipements divers servant à appuyer le processus de production, tels les routes, les ports et aéroports, les installations d'échanges de marchandises, les systèmes de communications satellitaires etc.

En guise de recommandations

En vertu de ces constats, la Cour attire l'attention des gestionnaires et responsables des ressources publiques sur le fait :

1. Que les finances publiques seraient plus performantes s'il y avait une harmonisation et un effort de systématisation entre les dépenses effectuées et les résultats économiques recherchés, de telle sorte que la base taxable s'élargisse, devienne plus solide et les recettes anticipées soient plus ambitieuses.
2. Que la construction à long terme de la base économique est à faire à partir des investissements ciblés qui puissent contribuer à la formation du capital fixe, tout au moins selon les objectifs fixés dans le PSDH à travers les plans opérationnels, les PTI, qui puissent permettre d'évaluer quantitativement les résultats au bout de la ligne

Quatrième conclusion

Au-delà de la compréhension du système fiscal qui finance le fonctionnement et les investissements de l'Etat et dont la Cour a étudié les grandes caractéristiques et son évolution au cours des trois dernières décennies, les autres sources de financement qui complètent les mécanismes ont été aussi examinées.

Les deux autres sources utilisées par l'Etat pour financer son fonctionnement et ses investissements publics sont les dons en provenance de l'aide multilatérale et bilatérale, les prêts bilatéraux sur le plan externe, les prêts et les bons du Trésor sur le plan interne.

La Cour constate qu'au cours des 10 dernières années le système d'appui sur lequel se reposaient les dépenses de l'administration publique a beaucoup évolué aussi bien sur le plan externe que sur le plan interne.

Sur le plan externe et sur la base de l'initiative PPTE et de l'IADM, les institutions multilatérales de financement envers qui Haïti avait des dettes ont, au cours de la décennie 2000, éliminé une partie de la dette publique externe estimée à US 1.2 milliards après un ensemble de réformes réalisées dans la gestion de ses ressources financières et au niveau de son administration publique. Cette élimination de la dette élimine aussi les possibilités pour le pays de contracter de nouveaux prêts auprès de ces institutions qui fournissent seulement des dons pendant une période de dix années.

La Cour constate que les dettes multilatérales sur le plan externe ont été remplacées par les dettes bilatérales. A date, les dettes bilatérales sont plus importantes que celles qui ont été éliminées et font l'objet d'un service régulier qui est assuré par l'Etat, à travers le Trésor public.

Sur le plan interne, la Cour constate que le recours à l'endettement interne fait partie du système de financement de l'Etat. Pendant les trente dernières années ce système, à travers son plus important créancier, la BRH, a financé les besoins de financement en vue de maintenir à flow les finances publiques et la stabilité financière du pays. Au cours des 8 dernières années, le Trésor a introduit les bons du Trésor dans ses mécanismes de financement.

La Cour constate que le système de financement interne a fait l'objet d'une restructuration en 2014-2015 qui a transformé les créances accumulées à travers la vente des bons du trésor envers des créanciers internes et aussi les créances accumulées sous forme d'arriérés envers d'autres institutions de l'Etat, en créances de long terme auprès de la BRH.

La Cour constate que ces efforts tant sur le plan externe qu'interne ont permis au pays de parvenir à une certaine stabilité financière qui lui a permis de respecter ses engagements et de faire face aux services de la dette.

En revanche, la Cour constate également que la stabilité a coïncidé avec une baisse des activités économiques exprimée par un taux de croissance économique faible, une montée de l'inflation et une détérioration de la valeur de la monnaie nationale au cours des six dernières années.

La Cour associe cette situation économique à une conjonction de deux facteurs :

1. L'aide externe qui devait se manifester sous forme de dons pour financer les infrastructures économiques et sociales est en retrait et ce qui est octroyé est insuffisant pour satisfaire les besoins de financement
2. Les investissements publics qui auraient dû se faire dans l'économie nationale baissant en raison du retrait graduel de l'aide externe, les ressources propres de l'Etat n'ont pas su prendre la relève pour combler ce vide.

Ainsi, la Cour conclut que le système de financement en place repose sur :

1. Le système fiscal qui génère des ressources propres de l'Etat sert prioritairement à financer son fonctionnement
2. Les ressources externes qui sont accordées sous forme de dons en provenance des institutions multilatérales et bilatérales et de prêts des institutions bilatérales servent à financer les investissements publics
3. Le financement interne sous forme de prêts des institutions financières locales et de ventes des bons du Trésor vient d'abord en appui budgétaire de relai



En faisant abstraction des dons pouvant provenir des institutions multilatérales, la Cour conclut en effet que le système fiscal est le pilier qui assure la solvabilité de l'Etat car par les ressources qu'il génère il sert la dette et soutient le fonctionnement de l'Administration publique, laissant une place résiduelle et marginale au financement des travaux d'infrastructure.

En guise de recommandations :

- 1) La Cour attire l'attention des responsables et gestionnaires sur la nécessité de trouver une stratégie pour inscrire plus significativement le financement des investissements publics dans leur plan global à partir des ressources propres de l'Etat, ne serait-ce que graduellement au fil des exercices.
- 2) La Cour souligne la nécessité pour les responsables et gestionnaires des ressources publiques d'étudier l'opportunité de financer certains investissements à grands impacts économiques à partir des financements internes et miser sur les revenus fiscaux pour en assurer le service, au même titre qu'ils le font pour les dettes contractées en vue de financer le fonctionnement de l'Etat
- 3) La Cour pense qu'il est de l'intérêt stratégique du pays de rechercher l'équilibre financier tout en protégeant la bonne marche de l'économie nationale qui doit, au bout du compte, garantir cet équilibre à long terme

Cinquième conclusion

La Cour a passé en revue l'exécution de l'enveloppe des investissements publics qui étaient programmés pour être exécutés au cours de l'exercice 2016-2017, dans le cadre de son évaluation de l'efficacité des dépenses publiques. Cette enveloppe révisée à la baisse dans la loi de finances rectificative était alors de 42.65 milliards de gourdes et devait être financées à hauteur de 27 milliards par 7 bailleurs de fonds internationaux et 15.65 milliards par une combinaison de ressources complémentaires provenant du Trésor public, du FPC, de l'annulation de la dette du FMI, et d'autres ressources.

La Cour constate que de ces 42.65 milliards de gourdes qui ont été budgétisées dans la loi de finances rectificative, seulement 6.9 milliards ont été effectivement dépensés, faute de décaissement des bailleurs. Les montants dépensés l'ont été grâce aux décaissements faits à hauteur de 65.5% par le Trésor public et 59.2% par le FPC et 2.2 milliards ou 8% par une autre ressource externe. Au total, seulement 16.11% de l'enveloppe a été réalisée.

La Cour constate le non-respect des promesses de financement faites par les bailleurs au cours de l'exercice et que seul le Trésor public a pu permettre un faible degré de réalisation des projets, qui se traduit par l'inefficacité de l'exécution des dépenses programmées.

La Cour rappelle que ces projets sont en réalité inclus dans le plan de stimulation annuelle de l'économie nationale et la croissance du produit intérieur national. En conséquence, la pauvre performance du PIB annuel ne devrait pas être dissociée de la non exécution de l'enveloppe d'investissements de l'exercice.

Ces constats faits par rapport au niveau de l'exécution de l'enveloppe des investissements au cours de l'exercice et de ses conséquences est une illustration, si cela était nécessaire, des limites du financement externe sous forme de dons, soulignées dans les sections ci-dessus.

En guise de recommandations :

1. La Cour associe les récents progrès réalisés sur le plan fiscal à une stratégie visant à mettre en place les conditions qui devraient qualifier le pays pour accéder aux prêts multilatéraux qui sont les seuls capables

de financer son infrastructure de développement et permettre la formation du capital fixe tant nécessaire à la croissance de l'économie nationale.

2. En outre, la Cour encourage la poursuite des efforts de mobiliser les ressources fiscales en vue d'augmenter la capacité de construire la capacité de l'Etat à générer ses ressources propres et le rendre ainsi en mesure de faire les premiers pas nécessaires pour encourager et mettre en confiance aussi bien les agences multilatérales que les détenteurs de capitaux tant sur le plan local qu'international

Sixième conclusion

Pour compléter son étude de l'efficacité des dépenses publiques, la Cour a visité un échantillon de projets parmi ceux-là qui ont été exécutés au cours de l'exercice 2016-2017 et complétés par d'autres qui l'ont été au cours des exercices passés et encourus d'exécution. Ces visites ont été effectuées dans sept des dix départements et se proposaient d'évaluer des travaux importants qui devraient avoir des impacts tant sur le plan national que régional.

Ces travaux ont porté sur la construction des routes, des projets agricoles et des équipements urbains et les activités conduites dans le cadre de la Caravane sous la déclaration de l'Etat d'urgence de mai 2017 rallongée en juillet de la même année pour un mois, par suite du passage du cyclone Matthew en novembre 2016 en Haïti qui avait frappé terriblement la Péninsule Sud.

L'évaluation de la Cour lui a permis de conclure :

1. Que les projets de construction étaient en majorité hautement inefficace en raison des retards enregistrés dans l'exécution des travaux qui allaient au-delà de 18 mois ; des études qui étaient inadéquates par rapport aux exigences de l'exécution des travaux ou tout simplement l'absence d'étude ; des problèmes d'expropriation des terrains privés que ces routes devaient traverser.
2. Que les projets agricoles répondaient en moyenne à des besoins du milieu agricole et se déroulaient de manière globalement satisfaisante donc affichaient un degré d'efficacité acceptable.
3. Les projets exécutés dans le cadre de l'Etat d'urgence ne pouvaient pas être appréciés compte tenu du manque de planification qui les caractérisait et ne consistaient qu'en des réparations de court terme, durant trois mois en général et pour lesquels moins de 50% des budgets ont été exécutés.
4. La construction du Marché de Fontamara lancée depuis 2012 est encore inachevée et est de fait interrompue depuis trois ans faute de financement de la part de l'Etat ; ce qui entraîne des détérioration des travaux déjà réalisés et des pertes financières importantes. Ce projet est donc estimé totalement inefficace.

En conséquence, la Cour recommande que :

1. Les responsables prennent des dispositions adéquates pour payer les coûts de l'expropriation avant même que les travaux de construction démarrent et que les contractants soient autorisés à monter sur les domaines privés des citoyens
2. Les responsables de l'Etat engageant les travaux publics respectent les normes et procédures relativement au lancement des travaux publics en faisant les études préalables et adéquates répondant aux standards universels de construction. A cet effet, ils doivent respecter la loi en recrutant les firmes qualifiées selon les procédures et les processus édictés par la loi.



3. La construction des équipements de l'Etat demeurent une affaire d'intérêt public et relève du patrimoine public et n'est pas une affaire politique. La construction du tronçon de route Camp Coq – Vaudreuil devrait être soumis sans délai à l'évaluation d'experts externes au processus pour garantir que ce tronçon de la route nationale soit construit selon les normes.

4. Les responsables de l'Etat prennent des dispositions pour poursuivre les travaux du Marché Public de Fontamara qui est un équipement régional pouvant appuyer l'économie. Ainsi, cela permettra à l'Etat de récupérer les investissements déjà consentis au bénéfice des contribuables.



Les annexes

Annexe I.Première partie du rapport

Evolution pluriannuelle des recettes de la DGI et de la Douane

1 - Les recettes fiscales collectées par la DGI (évolutions pluriannuelles)

Les recettes collectées par la direction générale des impôts (DGI) ont toujours augmenté d'un exercice à l'autre, très fortement en 2015-2016, très modérément en 2016-2017. Le tableau suivant montre les évolutions pluriannuelles des prévisions et des réalisations de cette partie des recettes fiscales.

Tableau 57. Evolutions pluriannuelles des produits collectés par la DGI (en millions de gourdes)

Exercices	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017 ⁶⁴	
Produit	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Impôt sur le revenu	9257	9944	11696	9760	13797	11965	13932	13885	16096	15851	18988	15675
Taxe sur le chiffre d'affaires	4116	4199	5324	4872	4670	5240	6788	5421	7048	6462	11739	9565
Autres revenus fiscaux	3286	3010	4552	2531	4532	3037	3755	3428	5073	3523	3190	1161
Revenu des provinces	0	1375	0	3224	0	1645	0	0	0	1795	0	2 452
Totaux	16660	18529	21572	20387	22999	21887	24474	22733	28218	27632	33917	28854
Ecart réalisé/prévu		11%		-5%		-5%		-7%		-2%		-10%
Evolution n/n-1				10%		7%		4%		22%		4%
<i>Taxe sur les biens et services collectées par l'AGD</i>	<i>11 966</i>	<i>9 148</i>	<i>12 340</i>	<i>9 741</i>	<i>9 137</i>	<i>9 965</i>	<i>10 294</i>	<i>12594</i>	<i>16 776</i>	<i>15 438</i>	<i>16 293</i>	<i>16 244</i>
<i>Total des produits comptabilisés par la DGI⁶⁵</i>	<i>28 626</i>	<i>27 677</i>	<i>33 912</i>	<i>30 128</i>	<i>32 136</i>	<i>31 852</i>	<i>34 768</i>	<i>35 327</i>	<i>44 994</i>	<i>43 070</i>	<i>50 210</i>	<i>45 098</i>

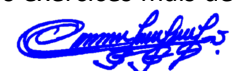
Source : CSCCA à partir des lois de règlements

Les prévisions de recettes collectées par la DGI sont de qualité inégale ; elles ont été systématiquement surévaluées depuis l'exercice 2012-2013, particulièrement pour l'exercice 2014-2015.

Au total, les produits collectés par la DGI auraient augmenté, en gourdes courantes, de 56 % en cinq ans. Toutefois, compte tenu de l'inflation, ils auraient pratiquement stagné en gourdes constantes.

2 - Les recettes douanières (évolutions pluriannuelles)

Les recettes collectées par l'AGD ont également augmenté au cours des cinq derniers exercices mais de manière moins régulière :



⁶⁴Les données de 2016-2017 sont provisoires.

⁶⁵ Cf. tableau 19 *supra*.

L'écart entre les prévisions et les réalisations frisait les 20 % au début de la période examinée ; il s'est fortement réduit depuis l'exercice 2014-2015 : la situation en 2016-2017 serait inverse avec des recettes supérieures de 8 % à celles prévues.

Au total, les produits collectés par l'AGD auraient augmenté, en valeur, de 68 % en cinq exercices. Toutefois, compte tenu de l'inflation précitée et des effets de change au cours de cette période, leur progression n'aurait été qu'à peine supérieure à 8 % en gourdes constantes, soit d'environ 1.6 % en moyenne par an.

3Evolutions pluriannuelles des produits collectés par l'AGD (en millions de gourdes)

Exercices	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017	
Produit	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Taxe sur les biens et services	11 966	9 148	12340	9 741	9 137	9965	10 294	12 594	16 776	15 438	16 291	16 244
Impôt sur le commerce extérieur	16 190	13 205	17337	13 726	35 446	27 309	21 947	17 829	22 220	20 699	19 234	21 857
Autres recettes	0	550	2	585	4	491	4	623	1	463	1	449
Totaux	28 156	22 903	29 678	24 052	44 587	37 764	32 245	31 045	38 997	36 600	35 616	38 550
Ecart réalisé/prévu		-19%		-19%		-15%		-4%		-6%		+ 8 %
Evolution n/n-1				5%		57%		-18%		18%		5%
<i>Taxe sur les biens et services collectées par l'AGD</i>	<i>11 966</i>	<i>9 148</i>	<i>12 340</i>	<i>9 741</i>	<i>9 137</i>	<i>9 965</i>	<i>10 294</i>	<i>12 594</i>	<i>16 776</i>	<i>15 438</i>	<i>16 293</i>	<i>16 244</i>
<i>Total des produits comptabilisés par l'AGD⁶⁶</i>	<i>16 190</i>	<i>13 755</i>	<i>17 338</i>	<i>14 311</i>	<i>35 450</i>	<i>27 799</i>	<i>21 951</i>	<i>18 451</i>	<i>22 221</i>	<i>21 162</i>	<i>35 615</i>	<i>22 306</i>

4 - Les autres recettes (évolutions pluriannuelles)

Le tableau suivant montre que le montant des autres recettes est très variable d'une année à l'autre, néanmoins autour d'une tendance haussière.

La prévision des autres recettes, dont la part dans les recettes courantes est marginale, manque complètement de fiabilité. Les divers responsables de ces recettes ne semblent pas maîtriser les paramètres qui les déterminent, le cas extrême étant, en 2015-2016, une prévision de plus de 8 milliards de gourdes en « revenus domaine et entreprise » qui ne s'est pas réalisée ni en 2015-2016, ni en 2016-2017.



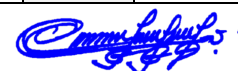
⁶⁶ Cf. tableau 19 *supra*.

Les « droits et frais d'administration vente non industrielle » constituent la principale autre recette, au demeurant de nature fiscale, avec une part minimum de 50 % et pouvant aller jusqu'à 60 % du total, sauf au cours de l'exercice 2014-2015 (part de 10 % seulement).

4. Evolutions pluriannuelles des autres recettes courantes (en millions de gourdes)

Exercices	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017	
Produit	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Revenu domaine et entreprise	0,27	14,70	0,15	20,24	0,71	20,26	1,63	19,25	8 058,08	22,21	707,07	26,86
Droits et frais d'administration vente non industrielle	225,75	208,78	171,09	251,85	357,59	558,49	324,52	38,46	967,45	582,94	1 069,01	644,44
Amendes et sanction	29,14	111,40	42,63	61,75	53,51	43,65	54,55	63,67	70,35	64,39	86,14	66,38
Autres revenus non fiscaux	82,83	187,76	72,63	114,49	53,56	135,93	122,10	274,91	392,54	235,80	21,48	285,12
Totaux	337,99	522,63	286,50	448,33	465,38	758,34	502,80	396,28	9 488,42	905,34	1 883,7	1 022,80
Ecart réalisé-prévu		+184,64		+161,83		+292,96		-106,52		-8 583,08		-860,9
Evolutions n/n-1				-14%		+69%		-48%		+128%		+13%

Source : CSCCA à partir de



Annex 2, Deuxième partie du rapport, Chapitre 2

Tableau A : les recettes courantes de l'Etat de 1981 à 1987 en millions de gourdes courantes						
Années	Recettes internes ⁶⁷	Recettes douanières ⁶⁸	Autres recettes ⁶⁹	Total des recettes courantes	Part des recettes douanières dans le total	Evolution n/n-1 En %
1981	365,5	278,8	115,5	759,8	76%	
1982	456,7	253,5	148,1	858,3	56%	13%
1983	482,8	348,7	121,5	953	72%	11%
1984	584,50	312,6	178,7	1 075,8	53%	13%
1985	798,30	305,6	175,5	1 279,4	38%	19%
1986	809,50	311,2	219	1 339,7	38%	5%
1987	786,00	226,4	275,3	1 287,7	29%	-4%
1988	823,90	181,9	229,4	1 235,2	22%	-4%
1989	896,60	221,4	147,2	1 265,2	25%	2%
1990	862,6	214,9	-862,9	214,6	25%	-83%
1991	1 001,0	283,5	140,6	1 425,1	28%	564%
1992	632	146,9	357,4	1 136,3	23%	-20%
1993	743,5	179,4	229,4	1 152,3	24%	1%
1994	542,3	105,1	165,3	812,7	19%	-29%
1995	1 741	427	283	2 451	17%	202%
1996	2 692	499	245	3 436	15%	40%
1997	3 660	1 030	92	4 782	22%	39%
1998	4 135	1 103	145	5 383	20%	13%
1999	4 706	1 306	263	6 275	21%	17%
2000	4 294	1 526	350	6 170	25%	-2%



⁶⁷ Les recettes internes sont celles qui sont collectées sur les activités économiques conduites sur le plan domestique.

⁶⁸ Les recettes douanières sont collectées sur le commerce extérieur du pays.

⁶⁹ Les autres recettes proviennent d'activités fiscales et non fiscales.

2001	4 504	1 773	55	6 332	28%	3%
2002	5 561	2 070	91	7 722	27%	22%
2003	7 414	2 769	320	10 503	26%	36%
2004	8 778	3 528	168	12 474	28%	19%
2005	10 901	4 438	914	16 253	27%	30%
2006	13 145	6 742	527	20 414	33%	26%
2007	15 657	6 924	1 086	23 667	29%	16%
2008	18 026	7 917	1 019	26 962	29%	14%
2009	19 948	9 013	2 343	31 304	29%	16%
2010	19 490	11 494	461	31 445	37%	0%
2011	24 613	13 765	1 555	39 933	34%	27%
2012	28 331	13 843	139	42 313	33%	6%
2013	29 413	14 290	1 048	44 751	32%	6%
2014	32 443	14 110	550	47 103	30%	5%
2015	38 172	18 246	699	57 117	32%	21%
2016	44 159	20 985	934	66 078	32%	16%
2017	51 607	22 620	721	74 948	30%	13%

Source : CSCCA à partir des données de la BRH, 2017

Tableau B : les dépenses courantes de l'Etat de 1981 à 1987 en millions de gourdes courantes

Années	Dépenses de personnel	Autres dépenses	Total des dépenses courantes	Evolution n/n-1 en %	Dépenses d'investissement	Part des dépenses de personnel
1981	332,4	811,2	1 143,6		220,4	29%
1982	393,3	1206,9	1 600,2	40%	232,0	25%
1983	390,8	1257,8	1 648,6	3%	222,2	24%
1984	448,5	1327,3	1 775,8	8%	214,3	25%
1985	493,5	1310,0	1 803,5	2%	209,4	27%
1986	522,4	1257,8	1 780,2	-1%	182,3	29%
1987	655,8	1127,1	1 782,9	0%	220,8	37%
1988	740,6	910,1	1 650,7	-7%	155,2	45%
1989	779,9	791,8	1 571,7	-5%	233,6	50%
1990	825,1	767,3	1 592,4	1%	201,3	52%
1991	839,0	865,3	1 704,3	7%	165,2	49%
1992	823,5	916,9	1 740,4	2%	98,5	47%
1993	876,2	798,2	1 674,4	-4%	117,9	52%
1994	954,5	811,7	1 766,2	5%	75,2	54%
1995	1 233,0	2 619,7	3 852,7	118%	278,1	32%
1996	1 947,7	2 032,0	3 979,7	3%	140,1	49%
1997	2 226,1	2 862,5	5 088,6	28%	560,6	44%
1998	2 824,7	2 724,6	5 549,3	9%	1 239,1	51%
1999	2 926,0	3 492,1	6 418,1	16%	1 487,8	46%
2000	3 415,4	2 895,3	6 310,7	-2%	1 830,0	54%
2001	3 343,2	3 667,8	7 011,0	11%	1 578,0	48%
2002	3 482,9	4 985,8	8 468,7	21%	1 908,0	41%
2003	3 688,9	6 533,1	10 222,0	21%	3 927,7	36%
2004	4 142,6	9 365,3	13 507,9	32%	3 657,0	31%
2005	5 853,0	11 400,4	17 253,4	28%	1 994,0	34%
2006	6 871,2	12 495,6	19 366,8	12%	1 837,0	35%
2007	8 830,8	13 597,6	22 428,4	16%	6 043,0	39%
2008	12 855,6	14 163,4	27 019,1	20%	3 327,0	48%

2009	14 465,0	15 140,5	29 605,5	10%	5 949,1	49%
2010	13 437,3	14 821,6	28 258,9	-5%	9 708,0	48%
2011	15 474,1	20 351,9	35 826,0	27%	6 883,0	43%
2012	18 847,5	20 957,4	39 804,9	11%	12 288,0	47%
2013	21 185,8	25 947,4	47 133,2	18%	13 449,0	45%
2014	22 624,7	29 888,1	52 512,8	11%	7 404,1	43%
2015	27 632,2	26 743,8	54 376,1	4%	6 219,6	51%
2016	31 243,3	32 043,2	63 286,5	16%	5 853,2	49%
2017	33 745,9	36 133,7	69 879,6	10%	5 955,7	48%

Source : CSCCA à partir des données de la BRH, 2017