



**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 2017-2018
(RSFEEDP V)**

26 mai 2019

Tables des Matières

Résumé exécutif.....	11
Le RSFEEDP V et le contexte de la loi de finances 2017-2018	11
De l'efficacité des dépenses publiques	13
La situation financière et l'efficacité des entités autonomes	14
Chapitre 1. Cadre, contexte et objectifs du rapport V.....	16
Introduction	16
1.1 Le contexte sociopolitique de la production du rapport.....	17
1.2. Hypothèses et objectifs du budget de l'exercice 2017-2018.....	17
1.2.1 Les principales préoccupations du rapport	18
1.3 La méthodologie du rapport.....	18
1.3.1 L'examen des dépenses publiques.....	19
1.3.2 L'efficacité des dépenses publiques.....	19
1.3.3 L'approfondissement et l'élargissement de l'étude de l'efficacité	20
1.3.4. Le cadre opérationnel de l'évaluation de l'efficacité des investissements	21
PREMIERE PARTIE	22
Situation financière de l'Etat.....	22
Chapitre 2. Budget et cadre de gestion des ressources publiques.....	23
2.1 Le budget de l'exercice et ses grandes tendances.....	23
2.2 Évolution et allocations des investissements par secteur et sous-secteurs sur les six dernières années.....	25
2.3 Les prévisions de recettes	30
2.4 Les prévisions de financement des investissements publics.....	31
Chapitre 3. De l'exécution du budget.....	34
3.1 Les recettes globales sont à la hausse au cours des cinq dernières années	34
3.2 L'exécution des dépenses de fonctionnement	38
3.2.1 L'exécution des crédits sectoriels.....	39
3.2.2 L'exécution des dépenses de personnel	41
3.3. La situation financière de l'État	42
3.3.1 La situation structurellement déficitaire de la gestion des ressources publiques	44
3.3.2 Des déficits de 2013 à 2018	45
3.3.3 Des limites structurelles de génération des ressources	45
3.3.4 Les défis de l'État à maintenir son pouvoir d'action financière	47
Deuxième partie	50
Efficacité des dépenses publiques.....	50
Chapitre 4. De l'efficacité des dépenses publiques.....	51
4.1 Allocations institutionnelles et exécution des investissements	52
4.1.1 Du financement des projets d'investissement public	54
4.1.2 De l'exécution des programmes d'investissement public.....	55
4.1.3 De l'exécution des projets par les sous-secteurs au cours de l'exercice.....	58

Chapitre 5 Les investissements dans la formation brute du capital fixe (FBCF).....	63
5.1 La planification des investissements, un élément de la FBCF	63
5.2 La FBCF, un facteur de mesure d'efficacité des investissements.....	65
5.2.1 Les travaux programmés et réalisés dans le secteur économique et social	66
5.2.2 La FBCF examinée sur la période de cinq ans.....	69
5.3 Les investissements à la base des calculs de la FBCF	70
5.3.1 La FBCF et le PIB	73
Chapitre 6. Investissements et croissance dans l'économie nationale	75
6.1 Des prévisions par rapport aux réalisations : des grands résultats recherchés par la loi de finances	76
6.2 La performance économique de 2017-2018	77
6.2.1 De l'évolution des investissements entre 2012-2013 et 2017-2018	78
6.2.2 Des secteurs économiques porteurs de croissance	80
6.3 La croissance des secteurs de l'économie réelle	83
6.3.1 Du comportement du secteur primaire	84
6.3.2 La performance du secteur secondaire	85
6.3.3 De la performance du secteur tertiaire.....	87
6.4 De la manifestation de la crise de production nationale	89
6.4.1 Offre et demande globale dans l'économie nationale	89
6.4.2 Les déséquilibres entre l'offre et la demande.....	91
6.5 Conclusion relative aux résultats économiques	95
Troisième partie.....	96
Analyse financière des entreprises autonomes et des fonds de concours	96
Chapitre 7. Des entreprises autonomes	97
Le cadre d'analyse financière des entreprises autonomes	97
7.1 Présentation de l'Office Assurance Véhicule Contre Tiers (OAVCT)	98
7.1.1 Évolution de la base de revenu de l'OAVCT	99
7.1.2 Le potentiel financier de l'OAVCT.....	100
7.1.3 La gestion des ressources de l'OAVT durant les deux périodes	102
7.1.4 L'OAVCT : un pouvoir financier engourdi	107
7.2 Présentation de l'Office National d'Aviation Civile (ONAC).....	109
7.2.1 L'ONAC en chiffres	109
7.2 Présentation de l'Office nationale d'assurance vieillesse (ONA).....	114
7.3.1 Rappel du cadrage juridique, institutionnel et stratégique de l'ONA	115
7.3.2 La structure des actifs de l'ONA et leur performance	116
7.3.2.1 État des résultats de l'exploitation des actifs.....	118
7.3.3 Viabilité du système d'assurance vieillesse.....	121
7.4 Les conclusions relatives aux entreprises autonomes examinées	121
Chapitre 8. Les fonds de concours et leur cadre de gestion	124
8.1 Présentation du Fonds de Pension Civile	126
8.1.1 La constitution des actifs du fonds de Pension Civile.....	126
8.2 Présentation du Fonds d'Entretien Routier (FER)	134
8.2.1. Les moyens mis en œuvre pour le financement de l'entretien routier.....	134
8.2.2 La gestion des ressources du Fonds d'Entretien Routier (FER).....	135

8.3	Présentation du Fonds National d'Éducation (FNE)	138
8.3.1	Cadre légal du FNE	138
8.3.2	L'organisation, la gestion et le financement du FNE	139
8.3.2	Les Ressources du FNE	140
Chapitre 9	<i>Conclusions et recommandations du RSFEEDP V.....</i>	143
	Conclusion et Recommandation 1 : De la gestion des finances publiques	143
	Conclusion et recommandation 2 : De l'adéquation des prévisions de dépenses.....	143
	Conclusion et recommandation 3 : De la collecte des revenus de provinces	143
	Conclusion et recommandation 4 : De l'efficacité des dépenses publiques.....	144
	Conclusion et recommandation 5 : De la formation brute du capital fixe.....	145
	Conclusion et recommandation 6 : De la performance économique du pays	146

Table des Tableaux

Tableau 1. Le budget global de l'exercice mis en perspective, en MDG	24
Tableau 2. Les prévisions d'investissements socio-économiques	28
Tableau 3. Évolution des recettes de 2013-2014 à 2017-2018	30
Tableau 4. Prévisions des ressources de financement des investissements de 2012-2013 à 2017-2018	31
Tableau 5. La performance globale des recettes au cours des 5 derniers exercices	34
Tableau 6. Taux de croissance, prévisions et réalisation des recettes, MDG	36
Tableau 7. Les taxes sur salaires et l'impôt sur les propriétés en % du total des recettes	37
Tableau 8. Les dépenses de fonctionnement en milliards de gourdes	38
Tableau 9. Poids des secteurs dans la consommation du budget de fonctionnement sur les 5 derniers exercices	40
Tableau 10. Poids de la masse salariale dans le budget de fonctionnement	41
Tableau 11. Tableau synthèse des opérations financières pour les exercices 2016-17, 2017-2018	42
Tableau 12. Tableau des prévisions, des réalisations, du financement de l'État	44
Tableau 13. Les recettes collectées dans les provinces.....	46
Tableau 14. Poids des recettes de Province dans le total des recettes fiscales et Douanières	47
Tableau 15. Évolution de la valeur réelle des recettes fiscales et douanières	48
Tableau 16. Les investissements publics de l'exercice en prévision et en réalisation par secteur et sous-secteur, 2017-2018.....	53
Tableau 17. Les ressources disponibles pour le financement des projets d'investissements ..	54
Tableau 18. Secteurs financés et sources de financement au cours des cinq dernières années	55
Tableau 19. Programmes prévus et exécutés durant la période de 5 ans	56
Tableau 20. Financement des secteurs par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sur cinq ans	64
Tableau 21. Travaux programmés et exécutés pour les secteurs économique et social	66
Tableau 22. Profil global de la programmation Montants en M Gdes et en %.....	69
Tableau 23. Les activités financées par les investissements entre 2012-2017	71
Tableau 24. Les dépenses annuelles participant à la FBCF	71
Tableau 25. Évolution des paramètres réels et monétaires entre 2016-2017 et 2017-2018..	77
Tableau 26. Les investissements dans l'économie de 2013-2018	79
Tableau 27. Investissements dans les secteurs prioritaires en prévision et en réalisation.....	81
Tableau 28. Évolution des écarts entre les prévisions et les réalisations au fil des années	82
Tableau 29. Comptabilité nationale, poids des secteurs dans le PIB.....	83
Tableau 30. Taux de croissance des THE, et de BTP et du PIB, 2011-2018	87
Tableau 31. Offre et Demande Globale.....	90
Tableau 32. Balance commerciale, PIB et taux de change 2012-2018.....	92
Tableau 33. Dispositions de contrôle de crédits : les réserves obligatoires.....	93
Tableau 34. Évolution des taux d'intérêts sur le marché financier entre 2012-2018	94
Tableau 35. Institutions autonomes et fonds de concours retenus.....	98
Tableau 36. Évolution du parc automobile et celle des revenus attendus et réalisés entre 2003-2008 et 2014-2018.....	100
Tableau 37. Les actifs de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018	103
Tableau 38. Les passifs de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018	104

Tableau 39. L'État des résultats de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018	105
Tableau 40. Évolution de certains ratios de performance l'OAVCT au cours des périodes d'évaluation.....	106
Tableau 41. Comptes d'exploitation de l'OFNAC	109
Tableau 42. Évolution du Bilan de l'OFNAC de 2014 à 2018.....	111
Tableau 43. Efficacité et efficience de l'OFNAC	113
Tableau 44. La rentabilité de l'OFNAC	113
Tableau 45. Évolution de la structure des actifs à court et à long terme de l'ONA	116
Tableau 46. Les activités conduites et les revenus générés à partir des actifs de l'ONA	117
Tableau 47. Revenus d'exploitation et état des résultats, montants en milliers de gourdes.	119
Tableau 48. La structure des passifs de l'ONA	120
Tableau 49. Les fonds de concours	125
Tableau 50. Quelques éléments du Bilan du Fonds de Pension Civile	127
Tableau 51. Recettes du Fonds de Pension Civile	130
Tableau 52. Sorties du Fonds de Pension Civile	131
Tableau 53. Évolution des Pensionnaires et de la Masse Salariale	131
Tableau 54. Évolution des ressources et des dépenses du FER	135
Tableau 55. Évolution des Redevances du FER	136
Tableau 56. Financement des travaux	136
Tableau 57. Évolution du poids des dépenses de fonctionnement	137
Tableau 58. Évolution du ratio de productivité du FER	138
Tableau 59. Évolution du FNE en dollars US.....	140

Table des Figures

Figure 1. Tendances des Composantes Budgétaires	25
Figure 2. Répartition sectorielle des investissements	26
Figure 3. Recettes entre 2013-2018	31
Figure 4. Prévisions de Ressource de Financement des Investissements	32
Figure 5. Évolution des Recettes sur le Plan Global	35
Figure 6. Principales Rubriques déterminant des Recettes Fiscales	36
Figure 7. Évolution des dépenses de fonctionnement 2013-2018	39
Figure 8. Exécution des crédits sectoriels	40
Figure 9. Poids des dépenses de personnel dans le budget de fonctionnement	41
Figure 10. Évolution des recettes domestiques	46
Figure 11. Répartition des projets du MPCE	59
Figure 12. Tendances de la FBCF sur les cinq dernières années	72
Figure 13. FBCF/PIB	73
Figure 14. Prévisions des investissements publics	79
Figure 15. Prévision et exécution des ressources de l'APD	79
Figure 16. Évolution des secteurs économiques	84
Figure 17. Évolution du secteur agricole entre 2012 et 2018	85
Figure 18. Taux de croissance de l'IDE et du PIB entre 2012 et 2018	86
Figure 19. Part des secteurs interne (PIB) et externe (M) dans l'offre globale	91
Figure 20. Déséquilibre commercial	92
Figure 21. Évolution des revenus de l'OFNAC	110
Figure 22. Les dépenses d'exploitation de l'OFNAC	111
Figure 23. Évolution de la Productivité de l'OFNAC	114
Figure 24. État des liquidités de la Pension Civile	128
Figure 25. Prêts aux Institutions au 30 septembre 2018	129
Figure 26. Prêts aux Parlementaires VS Prêts aux Pensionnaires	129
Figure 27. Principales sources de rentrées du Fonds	130
Figure 28. Évolution du Salaire Moyen	132
Figure 29. Efficacité et Efficience du Fonds de Pension Civile	132
Figure 30. Évolution des avances à l'État Haïtien	133
Figure 31. Situation Financière des Projets en 2017	137
Figure 32. Évolution des rentrées et des sorties du FNE	140
Figure 33. Prévision de construction et de Réhabilitation dans le cadre du FNE	141
Figure 34. Les écoles réhabilitées et coût de réhabilitation	141
Figure 35. Construction des écoles par département dans le cadre du FNE	142

Liste des acronymes

EDH	Électricité d'Haïti
TPA	Taxe sur Primes d'Assurance
DD	Droits de Douane
FV	Frais de Vérification
FNB	Filiale non bancaire
CAF	Coût Assurance Fret
TPI	Taxe de Première immatriculation
IRPP	Impôts sur le revenu des personnes physiques et morales
IMPRO	Impôt sur la propriété
FIDA	Fonds international de développement
FBCF	Formation brute du capital fixe
FGDCT	Fonds de gestion des collectivités territoriales
ISC	Institutions supérieures de compte internationales
IHSI	Institut Haïtien de statistique et d'informatique
PME	Passif en monnaie locale
UE	Union Européenne
UEP	Unité d'Étude 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
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TID	Taux d'intérêt directeur
APD	Aide publique au développement
AID	Association internationale de développement
PIP	Programme d'investissement Public
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
SYSDEP	Système des dépenses publiques

Résumé exécutif

Le RSFEEDP V et le contexte de la loi de finances 2017-2018

La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif a une fois de plus répondu au rendez-vous constitutionnel en mettant à la disposition du Parlement, des ordonnateurs et des contribuables son rapport de performance des finances publiques portant sur l'exercice 2017-2018. Par ce cinquième RSFEEDP, elle renforce la tradition initiée en 2013-2014.

La production de ce document public a pris l'habitude, depuis sa première apparition, de rester accolée au contexte et à la conjoncture politique du moment.

Le contexte du RSFEEDP V est marqué par l'avènement du nouveau pouvoir sorti des élections de 2015 qui, à travers sa première loi de finances, avait choisi d'imprimer une nouvelle orientation à la gestion des ressources publiques en l'inscrivant dans le cadre des efforts de rigueur et de relance économique. Ceci se ferait dans le cadre de la nouvelle loi du 4 mai 2016 qui fait du budget-programme exécuté sur une base triennale la nouvelle approche de gestion des fonds publics.

Articulée sur deux axes fondamentaux, cette nouvelle loi devait guider la gestion des ressources publiques durant l'exercice 2017-2018. Le premier consistait à choisir des activités économiques prioritaires dans lesquelles des ressources devaient être canalisées sous forme d'investissement dans des programmes capables de stimuler la croissance économique pour atteindre un taux de 3.9%. Le deuxième axe se proposait de mobiliser les ressources fiscales par l'application effective des lois, l'augmentation de certaines taxes et la mise en mouvement de l'appareil fiscal pour maximiser les revenus domestiques. Cependant, la loi du 4 mai 2016 n'a pas été mise en application et le processus budgétaire a encore suivi le décret de 2005 portant sur l'élaboration du budget.

Dans la loi de finances 2017-2018, les ressources fiscales seraient complétées par celles qui devraient venir de l'Aide publique au développement (APD) et canalisées vers les sous-secteurs dits prioritaires. Ces sous-secteurs dits porteurs retenus dans l'annexe de la loi de finances correspondaient au Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), au Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (MTPTC), au Ministère du Tourisme (MT), au Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP) et au Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP).

La situation des finances publiques de l'État

Le budget de 2017-2018 de la nouvelle administration du Président Jovenel Moïse devait être en effet l'instrument par lequel des changements importants allaient être opérés dans le pays. Basé sur un montant de 144.2 milliards de gourdes, ce budget a dépassé de 21.9% le budget initial de 2016-2017 qui avait été révisé à la baisse d'environ 3% pour se fixer à 118.6 milliards, tandis que celui de 2017-2018 a été révisé à la hausse pour se fixer à 145.6 milliards.

Ce budget devait être soutenu par des ressources fiscales de l'ordre de 93.4 milliards de gourdes et d'autres ressources de financement s'élevant à 50.8 milliards de gourdes en provenance de l'APD et des financements internes. Les dépenses courantes s'élèveraient à 73.6 milliards de gourdes y compris les intérêts sur la dette publique estimés à 3.11 milliards de gourdes. Par rapport aux dépenses de capital, le total était estimé à 70.6 milliards dont environ 60 milliards devaient financer les programmes et projets et environ 10.2 milliards devaient amortir la dette .

L'exécution du budget devait passer évidemment par la mobilisation des ressources fiscales qui, en rectificatif, devaient atteindre les 99.2 milliards de gourdes. Les montants collectés étaient de l'ordre de 81.7 milliards de gourdes répartis en 42 milliards collectés par la Douane et 39.7 milliards collectés par la DGI. Bien que considéré comme un record atteint pour la première fois dans l'histoire des recettes fiscales en Haïti, le montant est resté à 17.2% en dessous des prévisions.

Du côté de l'APD, les promesses ont été tenues seulement à 12.8% sous forme d'appui budgétaire. Quant aux montants qui devaient être investis dans le financement des programmes économiques, l'ensemble n'a pas dépassé les 12.9 milliards provenant principalement du Trésor Public et du fonds Petro Caribe.

Par rapport aux dépenses de fonctionnement, le total prévu pour 83.9 milliards a été réduit à 76.3 milliards et certaines rubriques clés telles que les dépenses de personnel, l'acquisition de biens et de services, les immobilisations ont été exécutées mais pas totalement comme prévu. Il a fallu aussi payer les intérêts sur la dette, montant qui s'est élevé à 3.2 milliards, légèrement plus élevé par rapport à ce qui a été prévu.

Cependant, avec un manque à collecter avoisinant les 17 milliards de gourdes et une réduction des promesses d'environ 25 milliards sur les 29 milliards de gourdes prévues, la composition de l'enveloppe financière était devenue hautement fragilisée et quasi-inopérante. La loi de finances avait prévu des ventes de titres pour un montant de 3.2 milliards. Ces ventes qui sont passées à 6 milliards de gourdes ont servi à payer partiellement les amortissements sur la dette à long terme de l'État.

Entre temps, la nouvelle administration, se sentant pressurée de respecter ses promesses, s'est engagée dans des dépenses pour lesquelles les fonds prévus n'étaient pas disponibles pour des raisons qui sont maintenant évidentes. De ce fait, 20.9 milliards de dépenses ont été effectuées, mettant à l'épreuve le secteur bancaire, sous la gouvernance de la BRH, qui se voit forcée de venir à la rescousse des finances publiques.

Sur le plan financier, l'exercice est passé totalement à côté, malgré la relative bonne performance fiscale.

Le projet de gestion rigoureuse des finances publiques qui était annoncé par le gouvernement à travers sa première loi de finances n'a pas tenu ses promesses. Mais l'examen de l'autre volet de la gestion des ressources de l'État, qui traite des investissements dans la construction de l'infrastructure du pays et qui devait servir de support à la recherche des 3.9% de croissance économique est aussi tombé très loin des ambitions. L'IHSI à la fin du mois de décembre 2018

publia des résultats qui annonçaient 1.5% de croissance pour l'exercice 2017-2018 clos au 30 septembre 2018.

Évidemment, ce résultat n'a pas été surprenant s'il faut se baser sur l'évolution de la situation financière de l'État qui n'a pas su mobiliser les ressources sur lesquelles il se basait pour poursuivre ses objectifs.

En fait, les dispositifs stratégiques mis en place pour propulser la croissance semblaient d'ailleurs peu convaincants. Les sous-secteurs retenus comme prioritaires, en l'occurrence le MTPTC et le MARNDR en tête de liste, à qui avaient été alloués 16 milliards et 10 milliards de gourdes respectivement, n'ont bénéficié que de 12.5% et 10% en réalisation au cours de l'exercice ; le MENFP, qui avait 10.363 milliards en allocation s'en est tiré avec 5% de décaissement alors que le Tourisme qui n'avait reçu que 530 millions en allocation n'encaissait que 134 millions .

C'est le cas de dire que le projet de relance ne s'était pas matérialisé et ne saurait l'être dans ces situations de précarité financière, même si les données étudiées par la Cour montrent que sur les cinq dernières années, les conditions observées en 2017-2018 n'ont jamais été véritablement différentes en matière de gestion, d'allocation de ressources et de performance sur le plan global. Autre que l'annonce de décollage, aucune disposition n'a été introduite pour changer les conditions qui devaient permettre la relance économique sur l'exercice et les anciennes pratiques continuaient tout simplement.

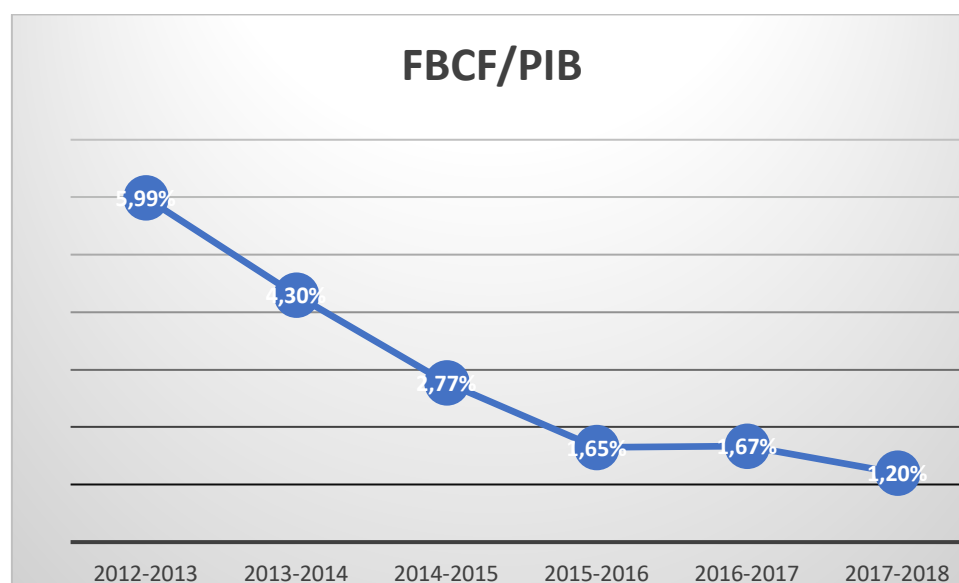
Dans l'intervalle, les paramètres monétaires ont continué à se détériorer avec notamment le taux de change gourdes/dollars qui a atteint des niveaux non souhaités : 70 gourdes pour un dollar en septembre 2018, entraînant des conséquences désastreuses sur le pouvoir d'achat de la population.

De l'efficacité des dépenses publiques

Le non-décaissement des fonds constaté en 2017-2018 n'est en effet que la continuation d'une tendance observée depuis 2012-2013, laquelle se manifeste par de grandes prévisions mais jamais plus de 30% de réalisation. Les infrastructures qui devaient se mettre en place pour servir de support aux activités économiques, faciliter la production nationale et le transport des biens et des marchandises, ont été fixées sur un mode ralenti depuis lors et le taux de réalisation a baissé jusqu'à 10% au cours des deux dernières années.

L'une des conséquences évidentes est la formation brute du capital fixe (FBCF) qui s'affaiblit graduellement, mettant à mal le processus de consolidation des maigres acquis réalisés en infrastructure jusqu'à 2013-2014.

Le graphique ci-dessous montre que la FBCF qui était de 5.59% du PIB en 2012-2013 est passée à 4.3% en 2013-2014 et a continué sur sa pente descendante jusqu'à atteindre 1.2% du PIB en 2017-2018. Au clair, cela signifie qu'au lieu de construire la base du développement, en investissant davantage dans les infrastructures et consolider celles qui sont en place, celles-ci tendent à disparaître et sont sous le coup de la destruction périodique dans les moments de soubresaut politique comme ceux de juillet 2018.



La situation financière et l'efficacité des entités autonomes

La Cour a passé en revue le fonctionnement des entreprises autonomes qui ont été créées pour produire les services indispensables à la population. Par rapport à ces entreprises, la Cour a fait deux observations majeures. Premièrement, elles font généralement face à des dysfonctionnements administratifs et financiers qui méritent d'être redressés de manière urgente. Secondement, la majorité d'entre elles a tendance à se convertir en centre d'emplois pour les proches et elles sont dominées par un clientélisme qui priorise les intérêts particuliers au détriment de ceux de la collectivité. C'est ce qui a été constaté à l'ONA, à l'OAVCT et à l'OFNAC où le clientélisme prédomine.

A l'ONA, par exemple, les cotisations des membres accumulées au fil des années se sont élevées à 32 milliards de gourdes en 2017. Au 30 septembre 2018, une baisse non expliquée de 5 milliards de gourdes est enregistrée dans l'entreprise. Dans cette même entreprise, les fonds des cotisants ont servi à financer des entreprises privées pour des montants avoisinant le milliard alors que l'ONA n'a pas un statut de banque. Mais parallèlement, les assurés retraités ont des difficultés à recevoir leur mensualité et ne sont pas sujet à des ajustements qui ne se font que rarement et sur la bonne grâce du directeur général. Le dernier ajustement remonte à décembre 2017, soit 8 ans après l'avant dernier, et était d'environ un millier de gourdes, malgré la détérioration de la valeur de la gourde.

Quant à l'OAVCT, une entreprise qui se gérait avec 500 personnes au niveau national en 2009 générant 11 millions de dollars américains par année, pour 350 milles véhicules, elle emploie aujourd'hui près de 2,000 personnes pour 570 milles véhicules et a du mal à générer 1 milliard de gourdes. L'histoire récente de l'OAVCT dit tout sur son fonctionnement, malgré les dispositions prises par les autorités pour essayer de redresser la situation. En effet, les dépenses salariales ont connu une explosion au cours des 3 premières années de la période sous étude passant de 420 millions de gourdes en 2014 à 722.17 en 2017, soit une

augmentation de 72%. Cependant, cette tendance haussière s'est inversée à partir de l'année 2018 suite à la mise en place du programme de redressement entrepris par le nouveau comité de gestion

Quant à l'OFNAC, ses dépenses ont augmenté de 150%, de 2014 à 2018, passant de 486 millions à 1.2 milliard de gourdes. Toujours est-il que cette hausse, elle aussi, s'explique fondamentalement par l'accroissement des dépenses du personnel et des dépenses de fonctionnement qui représentent à elles seules 96% du total de l'année 2018.

Ces trois (3) entreprises sont en fait l'illustration du mode de gestion qui traverse pratiquement la grande majorité des entreprises autonomes.

La Cour a analysé la situation de trois fonds de concours qui gèrent des ressources importantes devant permettre à l'État de financer l'entretien des routes (FER), l'éducation (FNE), et en dernier lieu de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis des pensionnaires (Pension Civile).

Concernant le FER et le FNE jouissant de leur autonomie administrative et financière, ils ont été établis par la loi pour réaliser des travaux d'entretien routier et offrir des services d'éducation à la population.

Le Fonds d'entretien Routier a pu mobiliser en moyenne 1 milliard de gourdes au cours des 5 dernières années pour venir en appui au MTPTC dans le cadre du réaménagement de plusieurs tronçons de routes à travers le pays. Des initiatives qui facilitent le transport des biens, des marchandises et des personnes dans les lieux les plus reculés du pays.

En ce qui a trait au FNE, l'absence de cadre légal régularisant son organisation et son fonctionnement de 2011 à 2016 laisse planer des doutes sur sa gestion. La loi du 22 septembre 2017, devrait participer à l'effort national pour financer une éducation accessible et de qualité à tous les enfants vivant sur le territoire haïtien.

La Cour a passé en revue la situation des infrastructures en évaluant un certain nombre de projets lors des visites de terrain réalisées dans le cadre du rapport. La majorité des projets visités a souffert de problèmes d'efficacité imputables notamment au retard enregistré dans leur exécution, à la non-disponibilité des financements, à la mauvaise planification et à la non implication des autorités locales dans les différentes phases de mise en œuvre. Ces problèmes ont impacté négativement la réalisation des projets limitant leur potentiel à contribuer à la formation brute de capital fixe voire, de participer à la croissance économique.

Chapitre 1. Cadre, contexte et objectifs du rapport V

Introduction

Le RSFEEDP V est produit dans un contexte particulier. Il est marqué par une crise économique qui secoue le pays et qui pousse la population à demander des comptes sur la gestion des ressources publiques. Ces revendications ont centré l'attention sur les investissements publics consentis par le passé et qui auraient dû laisser le pays dans une bien meilleure position économique et financière.

Ce contexte n'a pas laissé la Cour indifférente. C'est pourquoi, elle a tenu à placer au cœur de l'examen de la situation financière un regard rétrospectif en vue de mieux situer la portée stratégique des investissements réalisés et les engagements financiers qui les ont soutenus. Cette approche reflète la compréhension de la Cour de la responsabilité qui lui est confiée par la Constitution de tenir le Parlement aussi bien que l'ensemble du pays informés, par son rapport annuel, de la gestion des finances publiques et de faire de la reddition des comptes un élément du processus.

Si les quatre rapports antérieurs se sont attaqués à certaines spécificités de la question des dépenses publiques, [notamment de l'affectation et du respect des normes de gestion des dépenses d'investissement (RSFEEDP I), des complications dont est assorti le processus d'exécution des dépenses d'investissement public (RSFEEDP II), du passage en revue du plan triennal (PTI) et des revenus non fiscalisés de l'État à travers une analyse des ressources financières des institutions autonomes (RSFEEDP III), des sources de financement de l'État et de l'adéquation des ressources d'investissement (Rapport IV)], le présent rapport se propose d'examiner la raison pour laquelle les investissements publics n'ont pas pu atteindre les différents objectifs qu'ils se sont fixés et servir à l'amélioration de l'économie réelle du pays.

L'exercice de production du RSFEEDP se propose donc :

1. D'examiner la situation financière de l'État à la lumière des ressources engagées et mobilisées au cours des cinq (5) dernières années ;
2. D'évaluer la capacité réelle de l'État à faire face à ses engagements au cours des cinq (5) dernières années ;
3. D'évaluer les ressources financières disponibles dans l'ensemble du système au cours des cinq (5) dernières années ;
4. D'évaluer la performance de l'économie réelle à la lumière des investissements consentis par l'État dans le financement de sa croissance au cours des cinq (5) dernières années ;
5. D'évaluer les ressources périphériques de trois entités autonomes et de trois fonds de concours ainsi que la gestion qui en est faite ;
6. D'évaluer l'efficacité des dépenses d'investissements réalisés au cours des cinq (5) dernières années.

Mais cet exercice doit être situé dans un contexte politique et institutionnel qui joue toujours un rôle dans l'articulation des objectifs poursuivis dans la loi de finances soit pour répondre à une nouvelle vision politique, soit pour répondre aux revendications de la population, tout en tenant compte des contraintes diverses qui définissent les limites des ressources qui peuvent être déployées sur l'année fiscale faisant l'objet de la programmation budgétaire.

1.1 Le contexte sociopolitique de la production du rapport

L'élaboration ainsi que l'exécution du budget 2017-2018 ont donc tenu compte de ce contexte spécifique propre à lui-même, marqué par un pouvoir fraîchement sorti des élections de 2015. Celui-ci avait pu en effet donner une certaine orientation au budget 2016-2017 en procédant à sa rectification. Ce qui lui donna une responsabilité partagée dans son exécution sur le reste de l'exercice. Le budget qui a suivi est cependant tombé entièrement sous la responsabilité du nouveau pouvoir qui a eu alors l'opportunité de mettre en place un budget correspondant à sa vision et selon les objectifs qu'il s'est fixés pour son quinquennat.

Dans ce budget, de nouvelles dispositions fiscales ont été introduites. Celles-ci ont touché plusieurs aspects du quotidien des citoyens et de la vie nationale, comme par exemple, les frais d'acquisition de passeport, les contributions foncières des propriétés bâties (CFPB), les permis de conduire etc., qui ont tous été augmentés dans le cadre des efforts de mobilisation des ressources financières. Les populations ont cependant exprimé très vite les limites de leur adhésion à cet effort par l'organisation de manifestations anti-corruption tout au long de l'exercice fiscal, évoquant plus spécifiquement les investissements douteux réalisés au début de la décennie qui ont été financés par les prêts générés dans le cadre du projet Petro Caribe.

Une année de crises sociopolitiques qui a atteint son paroxysme au début du mois de juillet 2018 avec des manifestations violentes dans la Capitale du pays, attaquant les entreprises, les structures économiques et perturbant le fonctionnement de l'État et des institutions de collecte de ressources publiques. Ainsi, le contexte de l'élaboration du budget de l'exercice aussi bien que de son exécution sont des éléments qui ont eu des impacts négatifs sur les résultats économiques et financiers sur l'ensemble de l'exercice.

1.2. Hypothèses et objectifs du budget de l'exercice 2017-2018

Le budget de l'exercice 2017-2018, le premier du nouveau pouvoir, a été considéré comme le point de départ d'une nouvelle économie à construire et d'un cadre macroéconomique qu'il se propose de maintenir assaini. Il est en fait question de renouer avec la croissance économique tombée en stagnation depuis plus de quatre ans et qui devrait atteindre les 3.9% sur l'année, de ramener le taux d'inflation à 13.4%, de maintenir des réserves nettes de change équivalant à cinq mois d'importation et enfin, se basant sur la performance du PIB, d'atteindre une pression fiscale d'au moins 12.7%.

Ces hypothèses et performance projetées devraient passer par une stratégie qui consisterait à :

- Prioriser l'agriculture en vue d'augmenter la production agricole ;
- Soutenir les activités de la construction ;
- Appuyer le développement et l'augmentation des activités du tourisme,
- Promouvoir l'agro-transformation ;
- Appuyer les activités d'éducation et de santé.

Cette stratégie était la voie par laquelle des objectifs étaient poursuivis pour relancer l'économie nationale. Certains objectifs spécifiques étaient visés à cet effet. Parmi eux, il fallait :

- Créer des emplois durables ;
- Réhabiliter des infrastructures détériorées et en construire de nouvelles ;
- Renforcer les micros, petites et moyennes entreprises du domaine agricole à travers divers accompagnements ;
- Maintenir la stabilité macroéconomique et une gestion rigoureuse des finances publiques ;

- Faire une gestion cohérente des ressources de l'administration centrale et des autres institutions commerciales et industrielles autonomes de l'État ;

Ces hypothèses et objectifs ont en principe guidé les allocations faites lors de l'élaboration du budget et ont interpellé les secteurs économique et social indiqués plus haut comme principaux porteurs des activités qui seront conduites au cours de l'exercice 2017-2018.

Il était donc question de diriger les ressources collectées et mobilisées vers des axes qui sont susceptibles de supporter les priorités de la nouvelle administration, lesquelles devraient ouvrir la voie à la croissance économique dès la première année de son quinquennat.

1.2.1 Les principales préoccupations du rapport

Les préoccupations du rapport sont en effet le reflet de celles qui ont traversé la gestion des finances publiques, tout au moins sur le plan des objectifs qui ont été fixés. Elles se focalisent sur l'évolution économique comme étant un résultat des dispositions prises aussi bien sur les exercices passés que sur l'exercice 2017-2018 à travers les investissements consentis dans le budget. Il faut souligner les grandes préoccupations mentionnées dans la loi de finances¹ qui se proposait de faire de l'exercice celui qui aura marqué le succès du nouveau pouvoir et qui aura rompu avec la stagnation économique ayant maintenu le revenu per capita pratiquement au même niveau depuis les cinq dernières années alors que les paramètres monétaires ne cessent de se détériorer.

L'examen des finances publiques dans ses différents compartiments, ressources et dépenses, est le chemin par lequel il conviendra donc de passer pour faire la lumière sur les conditions de cette relance économique jugée cruciale par le gouvernement pour réussir son pari.

Le rapport mettra donc l'accent sur la performance financière de l'exercice à travers l'appréciation des résultats obtenus, des dispositions et des engagements pris en début d'exercice selon les priorités définies dans le budget national.

Cette approche appelle donc à une évaluation soutenue des investissements dans le temps et de leurs impacts sur le comportement de l'économie de manière générale. Exercice qui a exigé un regard à la fois transversal et vertical de la question afin de cerner ses multiples contours sur les cinq dernières années.

1.3 La méthodologie du rapport

La méthodologie du rapport demeure conforme à celle utilisée dans les rapports antérieurs. Il s'agit de s'assurer que la principale boussole reste le budget de l'État et de saisir son exécution à la lumière des objectifs prioritaires qui ont été définis par les responsables stratégiques.

Le rapport est divisé en trois parties :

- 1) La première partie présente la situation des finances publiques où il est passé en revue les prévisions et l'exécution du budget avant d'aboutir à une évaluation de l'état des finances publiques
- 2) La deuxième partie fait une évaluation des dépenses publiques en mettant principalement l'accent sur les dépenses d'investissement public

¹ Certaines dispositions ont été détaillées dans l'annexe du budget

- 3) La troisième partie porte sur le sujet spécial retenu par la Cour qui s'attaque aux entreprises autonomes et aux fonds de concours.

Le rapport est aussi marqué par une recherche de rigueur. Si l'approche analytique est restée accolée aux exigences de la constitution de faire le point sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques du pays, mais en suivant les normes établies par les institutions supérieures de contrôle, il tend cependant à systématiser la pratique consistant à introduire des paramètres qui éclaircissent la compréhension globale de la gestion des finances publiques. De ce fait, la Cour se donne pour obligation de traiter des volets qui dynamisent le rapport annuel et qui embrassent des questions dont les réponses ne se trouvent pas directement dans la gestion de l'administration centrale mais qui préoccupent néanmoins l'ensemble de la société de manière générale.

Il faut rappeler que l'approche globale adoptée consiste à conduire les analyses sur un horizon long. Ainsi, les travaux d'évaluation des volets introduits seront eux aussi placés dans cette dynamique et couvrira la période de cinq ans au moins qui a été retenue afin de cerner les différentes tendances qui ont marqué le fonctionnement des entités retenues, leur performance et particulièrement en ce qui concerne l'efficacité de la gestion des ressources qu'elles génèrent.

L'approche de long terme empruntée nécessite la définition d'un cadre plus large qui va au-delà de la loi de finances de 2017-2018. Elle exige un cadre d'analyse qui situe le cadre global des investissements, identifie le cadre stratégique qui s'instrumentalise dans le cadre budgétaire tout en montrant la voie utilisée pour atteindre les objectifs qui ont été définis.

1.3.1 L'examen des dépenses publiques

Dans la loi de finances 2017-2018, un montant initial de 58.997 milliards de gourdes soit 40.9 % du budget global de 144.2 de milliards, a été prévu pour financer des programmes et projets à travers le territoire national.

La première partie du rapport passe donc en revue les dépenses présentées dans la loi de finances : a) les dépenses de fonctionnement qui traitent de la gestion de l'État de manière générale et b) les dépenses d'investissement qui se préoccupent de la construction de l'infrastructure administrative et du développement socioéconomique du pays de manière générale. Ces deux aspects se sont penchés strictement sur les allocations de crédits et leur consommation.

Étant donné que ces dépenses étaient liées à des objectifs définis dans le cadre de la loi de finances, cette première partie a pris le soin d'évaluer leur réalisation au cours de l'exercice 2017-2018. A cet effet, la croissance économique qui était le principal objectif poursuivi au cours de l'exercice fiscal a fait l'objet d'un chapitre qui a examiné de manière globale le comportement de l'économie nationale, à la lumière des objectifs fixés et de la vision du nouveau pouvoir élu et de son guide de gestion pour la première année de son quinquennat.

1.3.2 L'efficacité des dépenses publiques

Par efficacité, il faut comprendre le degré auquel les dépenses effectuées ont atteint les objectifs immédiatement poursuivis d'une part et, d'autre part, la manière dont les résultats ont été atteints, ce que l'on peut aussi caractériser par l'efficacité des dépenses exécutées dans la poursuite des résultats.

Mais, il faut placer tout cela dans le cadre budgétaire. Car, au-delà de la simple exécution, il est question de comprendre le degré auquel les montants dépensés au cours des dernières années ont contribué à

la formation du capital fixe qui doit servir de base au développement socioéconomique du pays. Le fait d'exécuter les ressources allouées est généralement considéré comme faisant de cet acte des dépenses efficaces alors que cela est loin d'être le cas si ces celles-ci ne servent pas à renforcer l'infrastructure publique. Ces points ne sont pas pris en compte lors des allocations de ressources². Il reste cependant que les efforts qui ont été déployés notamment dans la construction du cadre physique de gestion et des infrastructures socioéconomiques diverses doivent être évalués en fonction des montants programmés et effectivement investis au cours des dernières années en vue d'apprécier les résultats obtenus.

Si l'efficacité est mesurée, en général, à travers ces résultats, celle de l'investissement qui se réalise souvent sur un horizon long requiert plusieurs années d'investissements certes mais aussi la réalisation d'autres résultats notamment la stabilité des prix, par exemple, qui n'est pas un résultat évident à première vue, encore moins les incidences sur les revenus des ménages qui ne sont pas directement impliqués dans une activité associée à un investissement réalisé dans leur zone.

Ceci renvoie à une interprétation de la notion d'efficacité qui ne se limite pas au simple fait de la réalisation matérielle et immédiat d'un investissement. Par ailleurs, le RSFEEDP IV (2016-2017) a considéré comme efficaces les ressources publiques dépensées ayant produit des impacts positifs sur les populations urbaines et rurales de manière générale, effets qui se matérialisent par l'amélioration de l'environnement du travail, l'augmentation de l'emploi, la circulation des biens et des personnes, l'amélioration du commerce extérieur, l'augmentation de la production nationale, la gestion de l'État central, déconcentré ou décentralisé, la gouvernance institutionnelle, économique, sociale et ou politique. Celui de 2017-2018 se veut plus profond cependant en se penchant sur les impacts des investissements réalisés sur les années antérieures sur l'infrastructure économique globale et leur contribution à la formation du capital fixe.

1.3.3 L'approfondissement et l'élargissement de l'étude de l'efficacité

Au-delà de l'évaluation qui passe par les comparaisons entre les prévisions et les réalisations qui se font ordinairement dans le cadre de l'exécution de la loi de finances, le rapport continue d'approfondir la compréhension sur la question de l'efficacité comme pour rester dans la tradition instaurée depuis le RSFEEDP I. Contexte économique et conjoncture politique obligent et en vertu de son devoir constitutionnel de faire la lumière sur l'état de la situation financière du pays, la Cour estime important et nécessaire d'investiguer les différents volets de l'efficacité des ressources publiques.

A l'instar de son évaluation des entités produisant des ressources non fiscalisées qui a été réalisée dans le RSFEEDP III, elle a étendu son évaluation vers d'autres entités faisant partie intégrante du système financier de l'État dont l'efficacité et la gestion demeurent tout aussi importante. Par cette extension, elle a élargi son champ d'évaluation qui avait renforcé les travaux du RSFEEDP III par l'approfondissement des analyses conduites sur les entités autonomes et déconcentrées, en y ajoutant les fonds de concours qui sont des entités créées par la loi pour donner des services particuliers aux fonctionnaires et conduire d'autres activités utiles participant dans la construction du pays.

Cet effort d'étendre l'analyse de l'efficacité des ressources sur les entités est allé bien plus loin cependant, en évaluant les incidences directes des investissements sur la construction de l'édifice économique tant par les impacts de la formation brute du capital fixe qui sert de levier du développement économique que sur la croissance de la production nationale. Cette décision d'aller

² En fait, cette notion échappe aux planificateurs qui généralement n'ont pas d'emprise véritable sur les montants programmés provenant principalement de l'APD même s'ils sont votés dans la loi de finances.

dans cette direction découle des constats faits au cours des derniers mois et des revendications exprimées par les acteurs économiques et politiques qui demandent des explications sur l'utilisation des emprunts consentis au pays et en principe investis mais dont les impacts sur sa fondation économique ne sont pas évidents.

Par cette démarche, la Cour exprime sa volonté de ne pas se limiter au simple rôle consistant à certifier l'exécution des dépenses publiques programmées mais à l'exercer de manière à ce que l'exercice serve à améliorer le bien-être collectif.

L'étude de l'efficacité se propose ainsi d'examiner non seulement les différentes activités qui ont été programmées et le degré auquel elles ont été exécutées selon les prévisions de la loi de finances 2017-2018, mais aussi d'évaluer les impacts directs et indirects de ces dépenses sur les lieux où elles ont été exécutées, en l'occurrence, les différents départements géographiques qui ont bénéficié de ces projets.

1.3.4. Le cadre opérationnel de l'évaluation de l'efficacité des investissements

L'évaluation du niveau d'efficacité des dépenses engagées par rapport aux résultats obtenus demande d'apprécier la pertinence des allocations budgétaires de l'Administration Centrale en rapport avec les stratégies de développement du gouvernement établi.

L'appréciation de la performance des dépenses d'investissement public dans toutes ses composantes principales, prenant en compte les dimensions « Économie, Efficacité et Efficience », passera par un examen des actifs, des passifs et du patrimoine des Entités publiques sélectionnées, ainsi que leurs modalités d'organisation, d'établissement de normes et des modalités de décision.

En fait, de manière opérationnelle, l'élaboration du rapport suivra la méthode suivante :

1. Évaluer le niveau d'efficacité des dépenses réalisées par rapport aux résultats des projets anticipés ;
2. Juger la performance de l'Administration publique, comprenant l'Administration centrale, les entreprises publiques et les entités autonomes sélectionnées ;
3. Évaluer les dépenses publiques réelles par rapport aux projets, programmes ou politiques publics exécutés sur la période ;
4. Examiner le degré d'achèvement des programmes ou projets publics par rapport aux décaissements réellement consentis et imputés à l'exercice 2017-2018 ;
5. Établir, après examen des résultats intermédiaires et finaux des programmes et projets mis en œuvre, imputés à l'exercice concerné, le rapport entre leur qualité, leur délai de réalisation et l'ensemble des moyens utilisés grâce aux données pertinentes et fiables collectées et soigneusement traitées ;
6. Identifier et analyser les dépenses publiques ayant un effet multiplicateur sur la croissance économique pour formuler des recommandations au Gouvernement pour un meilleur ciblage des dépenses publiques aux prochains exercices.

PREMIERE PARTIE

Situation financière de l'Etat

Chapitre 2. Budget et cadre de gestion des ressources publiques

L'analyse de la situation des finances publiques du pays au cours de l'exercice 2017-2018 est présentée de manière dynamique dans l'optique de situer le cadre global de sa gestion au cours des dernières années et dans lequel le nouveau gouvernement est appelé à évoluer et gérer les ressources publiques au regard de l'approche préconisée dans l'annexe de la loi de finances. Ces ressources sont affectées au fonctionnement de l'État, à la production des services publics qu'il doit fournir à la population, à l'investissement dans l'infrastructure économique et sociale du pays et à la formation de son capital fixe.

A cet effet, les deux volets de la loi, le fonctionnement et l'investissement, ont fait l'objet d'un ensemble d'hypothèses devant guider l'action budgétaire tant en ressources qu'en dépenses. En matière de ressources, le budget 2017-2018 a introduit des dispositions d'application des lois fiscales en vigueur et de nouvelles lois qui doivent déboucher sur une augmentation de 29% des recettes de l'État par rapport à l'exercice antérieur.

Pour ce qui est des dépenses, le Gouvernement s'est donné pour objectif de mettre le budget au service des politiques publiques en vue de maximiser son efficacité financière. Il se propose à cet effet de faire d'elles un support à la croissance économique qui devrait atteindre les 3.9% sur l'exercice. Cet objectif serait poursuivi en priorisant l'agriculture, le tourisme, la construction, l'éducation et la santé, cinq vecteurs retenus pour initier la relance et la modernisation de l'économie nationale.

Toujours selon le gouvernement, la gestion rigoureuse des finances publiques en liaison au cadrage macroéconomique qu'il a indiqué, le maintien de la stabilité macroéconomique, la rationalisation des dépenses de l'État à travers la baisse de son train de vie devraient être les clés du succès des principales politiques publiques mises en œuvre par la nouvelle administration.

De plus, il était prévu de rechercher une meilleure cohérence dans les allocations des ressources de l'Administration centrale de l'Etat et d'autres institutions publiques à caractère commercial et industriel de manière à administrer et contrôler les mouvements des comptes des organismes autonomes de l'État.

Le budget est ainsi élaboré dans la perspective d'atteindre un certain nombre d'objectifs au cours de la première année d'un quinquennat qui s'annonçait porteur de renouveau.

2.1 Le budget de l'exercice et ses grandes tendances

Dans le but de suivre l'évolution des finances publiques au cours des dernières années et de comprendre les objectifs du gouvernement ainsi que sa démarche au cours de l'exercice 2017-2018, le tableau 1 synthétise cinq budgets annuels allant de 2013-2014 à 2017-2018 dans leurs grandes composantes fonctionnement et investissement.

Tableau 1. Le budget global de l'exercice mis en perspective, en MDG

	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Pouvoir	Fonct	Invest	Fonct	Invest	Fonct	Invest	Fonct	Invest	Fonct	Invest
Exécutif	44,477	75,077	50,350	65,645	59,664	56,202	66,260	47,434	76,047	56,043
Législatif	2,469	485	2,774	450	3,162	175	3,282	630	5,663	1,536
Judiciaire	1,014	40	1,031	65	944	85	1,041	15	1,108	15
Organ indep	1,782	1,066	1,871	463	2,066	382	2,178	1,106	2,503	1,286
Total/activité	49,743	76,669	56,027	66,623	65,836	56,844	72,760	49,185	85,320	58,880
Total Budgétaire		126,412		122,650		122,680		121,945		144,200
Pouvoir	Poids des composantes dans le budget annuel									
Exécutif	35.18%	59.39%	41.05%	53.52%	48.63%	45.81%	54.34%	38.90%	52.74%	38.86%
Législatif	1.95%	0.38%	2.26%	0.37%	2.58%	0.14%	2.69%	0.52%	3.93%	1.07%
Judiciaire	0.80%	0.03%	0.84%	0.05%	0.77%	0.07%	0.85%	0.01%	0.77%	0.01%
Organ indep	1.41%	0.84%	1.53%	0.38%	1.68%	0.31%	1.79%	0.91%	1.74%	0.89%
Total/activité	39.35%	60.65%	45.68%	54.32%	53.66%	46.34%	59.67%	40.33%	59.17%	40.83%
Total Budgétaire	100%		100%		100%		100%		100%	
	Poids des composantes du fonctionnement et de l'investissement dans le budget des pouvoirs									
Exécutif	37.20%	62.80%	43.41%	56.59%	51.49%	48.51%	58.28%	41.72%	57.57%	42.43%
Législatif	83.58%	16.42%	86.04%	13.96%	94.76%	5.24%	83.89%	16.11%	78.66%	21.34%
Judiciaire	96.21%	3.65%	91.74%	5.93%	91.74%	8.26%	98.58%	1.42%	104.92%	1.34%
Organ indep	62.56%	37.44%	80.16%	19.84%	84.42%	15.58%	66.31%	33.69%	66.06%	33.94%
Total/activité	39.35%	60.65%	45.68%	54.32%	53.66%	46.34%	59.67%	40.33%	59.17%	40.83%
Total Budgétaire		126,412		122,650		122,680		121,945		144,200

Source : Lois de finances 2013-2014 à 2017-2018. MDG : millions de gourdes

Le tableau 1 se concentre sur les pouvoirs et les institutions indépendantes gérant les ressources de l'État. Les provisions budgétaires sont présentées sur une base annuelle, 2013-2014 à 2017-2018. De ces cinq structures, le pouvoir exécutif occupe la plus grande part du budget avec 95% de son total au cours des exercices 13-14 et 15-16. Entre les deux exercices qui ont suivi, 2016-17 et 2017-2018, l'allocation de l'exécutif a légèrement baissé à 91%, en raison de l'augmentation des ressources de fonctionnement des autres pouvoirs, principalement le législatif dont la part a plus que doublé au cours de la période de cinq ans, passant de 1.95% en 2013-2014 à 3.93% en 2017-2018.

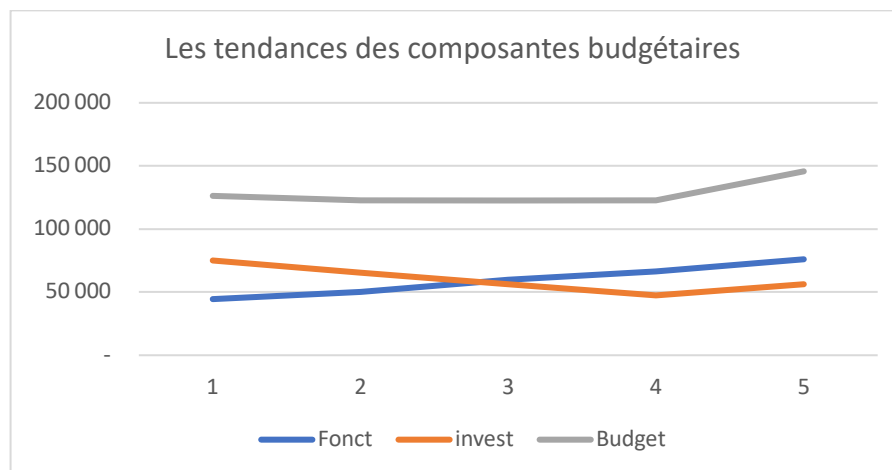
L'examen du tableau 1 conduit à d'autres constats relatifs à l'évolution du budget. Une première analyse permet de constater que depuis 2013-2014 où les prévisions de dépenses étaient de 126.4 milliards de gourdes, baissées à 122.65 l'exercice suivant, les écarts sont restés en dessous d'un milliard de gourdes durant les années 2014-2017. Il a fallu attendre l'exercice 2017-2018 pour assister à une augmentation de 22.3 milliards de gourdes, soit 18.3% par rapport au budget de 2016-2017.

Comprendre cette augmentation renvoie à l'examen des deux composantes budgétaires qui ont évolué en ciseaux au cours des cinq exercices. On peut observer que la baisse constatée en 2013-2014 a demeuré jusqu'en 2016-2017 : les prévisions d'investissement sont passées de 76.7 milliards en 2013-2014 à 58.9 milliards en 2017-2018, soit une baisse de 21% alors que les prévisions de dépenses de

fonctionnement sont passées de 49.7 milliards à 85.3 milliards, soit une augmentation de 71% sur les cinq exercices.

Le graphique ci-après illustre les mouvements de la programmation budgétaire.

Figure 1. Tendances des Composantes Budgétaires



Un deuxième examen, dont les résultats ne sont pas immédiatement explicites par simple lecture des données budgétaires, porte sur la situation politique du pays. Si les tendances observées durant les exercices 2013-2014 et 2014-2015 traduisent une situation financière qui reflète des ressources disponibles pour des investissements publics plus importants, les deux années qui ont suivi reflètent cependant une situation politique qui a privilégié des dépenses de fonctionnement à travers notamment le financement des élections. Les agitations de la période de transition politique expliquent dans une grande part l'augmentation de la masse salariale de l'administration publique qui va agir sur les dépenses globales de fonctionnement de l'État. L'exercice 2017-2018 dresse un panorama politique autrement différent avec un nouveau pouvoir ayant élaboré son propre budget, mais portant toujours l'accent sur le fonctionnement avec un léger inversement de tendance dans les investissements comme cela ressort à la lecture du graphique 1.

Ainsi, le budget global présenté sur les cinq derniers exercices exprime dans une large mesure l'état de la situation financière du pays à travers les anticipations sur lesquelles les autorités estimaient pouvoir compter d'un exercice à l'autre. Mais on peut remarquer qu'entre 2013-2017, les anticipations de ressources ont atteint leur plus haut point en 2013-2014, reflétant surtout le niveau maximum des investissements sur lesquels le pouvoir exécutif pouvait compter avant d'entrer dans une phase baissière durant laquelle seulement le fonctionnement pouvait continuer de croître. Le budget 2017-2018 n'a pas fait infléchir la tendance avec sa hausse de 18.3% par rapport à 2016-2017.

2.2 Évolution et allocations des investissements par secteur et sous-secteurs sur les six dernières années

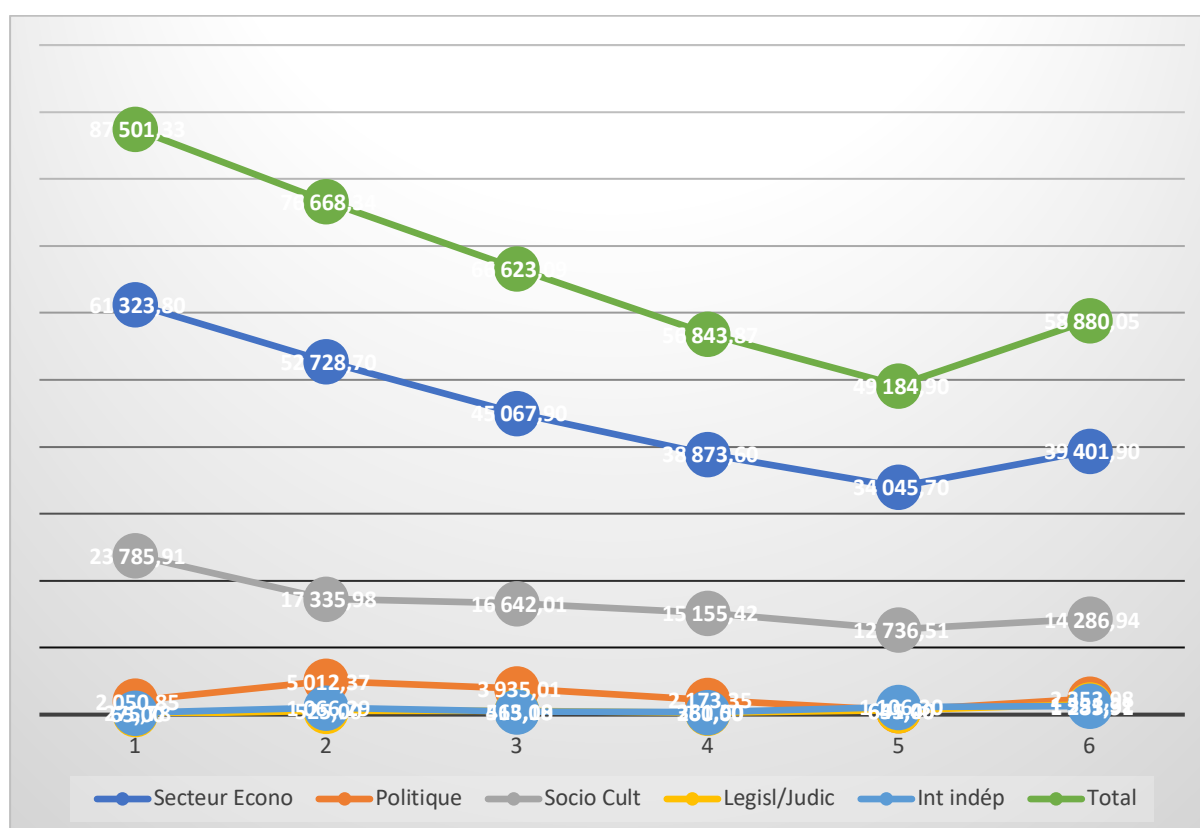
La présentation des budgets d'investissement par secteur donne une idée de l'évolution de ces derniers sur le plan global et de leurs allocations entre 2012-2013 et 2017-2018. C'est en effet cinq années de déclin que le nouveau pouvoir politique s'est proposé d'arrêter en 2017-2018 avec une augmentation de 9.7 milliards de gourdes, soit environ 20% par rapport à l'enveloppe de l'exercice antérieur.

Deux secteurs, l'économique et le socio-culturel, occupent entre 91% et 97% du total des allocations. Ils sont en effet les principales victimes de ce déclin enregistré sur la période. Leur importance dans l'animation de la vie socioéconomique du pays a porté le nouveau pouvoir à les retenir comme pivot de la relance de l'économie nationale.

Le graphique 2 illustre la tendance à la baisse des investissements sur les six dernières années et établit leur hiérarchie dans les activités de la vie nationale. Il faut noter par ailleurs que ces montants sont des milliards de gourdes prévues par les responsables de l'exécutif et ratifiés par le corps législatif sur la base des anticipations de revenus à collecter, de prêts à contracter et des promesses d'aide publique au développement (APD). Évidemment, les prévisions de dépenses faites sur la base des anticipations de revenus et des promesses de l'APD restent toujours à se concrétiser.

Le tableau 1 présente la distribution du budget tant sur le plan du fonctionnement que sur celui de l'investissement public par secteur et sa tendance est captée dans le graphique 2. Dans la réalité cependant ce sont les sous-secteurs, en d'autres termes les Ministères sectoriels, qui exécutent le budget selon leur mission et les services qu'ils sont appelés à fournir à la population. C'est sur la base de ces allocations sectorielles que des sous-secteurs clés seront retenus pour conduire des missions spécifiques en matière d'exécution de projets qui sont susceptibles de dynamiser l'économie nationale, notamment en engageant les ressources dans les infrastructures publiques et dans l'encadrement des structures de production de valeur ajoutée.

Figure 2. Répartition sectorielle des investissements



2.2.1 Examen des allocations des ressources au niveau des sous-secteurs

Le tableau 2 présente les sept sous-secteurs ou ministères du secteur économique et deux sous-secteurs ou ministères du secteur socioculturels qui ont été ciblés dans la loi de finances. Ils sont présentés spécifiquement ici en raison des choix du gouvernement d'en faire les leviers de la croissance économique de l'exercice.

C'est donc un éclatement des allocations sectorielles présentées dans le graphique 2 qui montre comment les ressources ont évolué au cours des ans et particulièrement celles allouées aux sous-secteurs considérés comme pivot de la croissance. Dans le tableau 3, neuf sous-secteurs sont présentés : les 7 sous-secteurs économiques et deux des 8 sous-secteurs socioculturels, le MENFP et le MSPP, en fait les plus grands bénéficiaires de ressources du secteur social. Ces deux sous-secteurs sont retenus en raison du choix du gouvernement de les considérer comme des vecteurs de croissance de l'exercice.

L'élaboration du budget 2017-18 repose sur des hypothèses de recherche d'efficacité dans la gestion financière des ressources anticipées. Si le volet fonctionnement table sur la bonne gestion des ressources qui lui sont affectées, celui portant sur les investissements de son côté est appelé à soutenir la base socioéconomique de l'ensemble du pays à travers des secteurs d'activités qui sont priorisés pour bénéficier de ces ressources, comme cela a été souligné au début du présent chapitre.

Le tableau 2 présente les allocations des ressources anticipées pour l'exercice 2017-2018 ; mais à l'instar du budget global, il présente aussi les données sur les cinq années qui ont précédé l'exercice 2017-2018 afin de pouvoir dégager les tendances qui ont marqué la question des priorités budgétaires.

Pour rappel, les autorités en place avaient choisi les branches de la construction, l'agriculture, le tourisme, l'éducation et la santé comme des priorités devant servir de locomotive à la croissance économique au cours de l'exercice. Cela implique que ces activités sont celles qui allaient bénéficier, toutes proportions gardées, des augmentations relativement importantes afin qu'elles puissent être dynamisées et répondre au rendez-vous qui leur est fixé avec la croissance. En raison de la nature transversale du MPCE qui intervient dans le financement des travaux de modernisation, les ressources qui lui sont allouées sont insérées dans le tableau 2 comme une des instances qui est susceptible de porter les activités d'investissement.

Il semble opportun de souligner encore une fois que les allocations budgétaires sont tendanciuellement à la baisse depuis 2013-2014 après avoir atteint leur sommet en 2012-2013 avec l'utilisation des ressources en provenance des fonds petro caribe (FPC) dans un ensemble de travaux de construction. Le graphique 2 illustre bien cette tendance sur les cinq derniers exercices.

L'analyse du tableau 2 où sont présentées les prévisions de dépenses indique que, parmi les sous-secteurs retenus comme locomotives dans la loi de finances, seule l'agriculture a bénéficié d'une augmentation de 47% d'allocations par rapport à 2016-2017, en passant de son niveau de 5,874 millions à 8,638.8 millions de gourdes. Les autres sous-secteurs ont tous connu des réductions en 2017-2018, certaines étant plus importantes que d'autres mais assez marquantes pour le Tourisme dont le crédit déjà faible par rapport à l'ensemble du budget d'investissement a connu en 2017-2018 une baisse de 11% par rapport à l'exercice antérieur.

Une lecture attentive du tableau permet de faire trois constatations.

Tableau 2. Les prévisions d'investissements socio-économiques

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	6 années
MTPTC	25,138.10	25,369.10	24,976.00	15,068.20	17,246.20	16,521.00	124,318.60
MPCE	19,571.30	8,609.60	8,603.60	6,286.10	5,451.00	6,120.70	54,642.20
MARNDR	9,216.00	6,409.30	6,663.20	10,829.30	5,874.00	8,638.80	47,630.50
MEF	5,960.60	6,711.20	2,339.00	3,968.80	3,467.40	6,268.10	28,715.20
MCI	600.9	3,784.60	801.6	1,821.60	1,181.10	1,028.80	9,218.60
ME	616	1,552.10	875.9	384.5	233.5	294.5	3,956.50
MT	220.9	292.8	808.6	515.1	592.5	530	2,960.00
Total 1	61,323.70	52,728.90	45,067.90	38,873.60	34,045.80	39,401.80	271,441.70
MENFP	12,321.80	8,247.80	10,525.30	10,703.10	10,430.10	10,363.50	62,591.50
MSPP	9,479.90	4,118.40	2,394.30	3,100.90	1,589.50	1,426.00	22,109.00
Total 2	21,801.60	12,366.20	12,919.50	13,804.00	12,019.60	11,789.50	84,700.50
Eco+ Social	83,125.40	65,095.10	57,987.40	52,677.60	46,065.40	51,191.40	356,142.20

Première constatation

L'analyse de l'évolution des allocations d'investissements sur une base annuelle fait ressortir la tendance baissière affichée sur la période de six ans, allant de 2012-2013 à 2017-2018. Sur l'ensemble de la période, la plus forte allocation de ressources a été enregistrée en 2012-2013 avec un total de 61.32 milliards suivie de deux années de baisses successives avec 52.73 milliards et 45 milliards et trois années d'une évolution en dents de scie au cours de laquelle les montants ont oscillé entre 34 et 39.4 milliards de gourdes. C'est à partir du point le plus bas enregistré en 2016-2017 que le relèvement de 2017-2018 devait avoir lieu avec une augmentation de 15.73% des allocations aux sous-secteurs économiques.

En faisant la même lecture pour les deux sous-secteurs sociaux, le MENFP et le MSPP, on constate que le point fort des allocations a été également l'année 2012-2013 avec 21.8 milliards de gourdes. Celles-ci ont chuté l'année suivante pour rester pratiquement au même niveau mais avec de légères oscillations entre 2013-2014 et 2017-2018.

La leçon tirée des allocations de ressources pour les deux secteurs est que l'apogée des investissements, tout au moins sur le plan prévisionnel, a été 2012-2013. Si le secteur social a connu une relative stabilité basée sur les promesses faites, tel n'a pas été le cas pour le secteur économique qui a connu une chute de 31.47% entre l'année 2012-2013 et la moyenne des cinq années qui l'ont suivi.

Deuxième constatation

L'examen des allocations des ressources prévisionnelles pour chacun des 7 sous-secteurs durant la période allant de 2012-2013 à 2017-2018 montre que le MTPTC est le sous-secteur ayant reçu les plus fortes allocations d'investissements avec 124 milliards de gourdes, soit une moyenne de 20.760 milliards par année. Il est suivi du MPCE avec 54.64 milliards sur six ans pour une moyenne annuelle de 9.1 milliards. Vient ensuite le MARNDR qui a reçu 47.6 milliards en prévision, soit une moyenne annuelle

de 7.9 milliards. Ces trois sous-secteurs consomment 83.47% du total alloué au secteur économique et sont en fait ceux qui sont les premiers impliqués dans l'action de production de la valeur ajoutée.

Mais, comme le montre le graphique 2, la tendance à la baisse des investissements publics affecte généralement tous les sous-secteurs. Malgré la volonté de redresser la situation en 2017-2018, les données d'allocations n'ont pas reflété les priorités exprimées dans l'annexe de la loi de finances. On verra par exemple qu'au MTPTC, qui exécute traditionnellement les activités de la construction, est alloué 42% de l'enveloppe du secteur économique. Il a subi une baisse de 9 points de pourcentage en 2017-2018 par rapport à 2016-2017 quand il en avait reçu 51%. L'examen des données révèle un arbitrage entre le MARNDR et le MTPTC, par lequel les crédits du premier ont augmenté de 4% alors que ceux du second ont baissé du même poids. Cela semble vouloir indiquer une plus grande concentration sur l'agriculture en tant que priorité, en sacrifiant une partie des ressources qui auraient dû être affectées aux activités de la construction.

Deux ministères régaliens sont chargés de planifier la croissance, le MEF et le MCI, par leur implication dans la gouvernance financière qui se traduit dans les faits par la mobilisation et la gestion des ressources pour le premier, et dans la stratégie industrielle et de montrer la voie du développement industriel pour le second. Ces deux sous-secteurs reçoivent des allocations bien plus faibles, même si celles du MEF totalisent 28.7 milliards pour les six ans, donc 4.18 milliards en moyenne annuelle, le MCI a reçu 9 milliards sur l'ensemble de la période pour une moyenne annuelle de 1.53 milliards. Le MCI n'a donc pas été priorisé en examinant son allocation qui a baissé de 2016-2017 à 2017-2018, alors qu'il était question de relancer l'économie nationale.

On note que les deux autres sous-secteurs, les Ministères du tourisme (MT) et de l'environnement (ME) ont pratiquement des missions de construction de leurs sous-secteurs et à ce titre n'ont pas d'allocations significatives, comme cela peut se voir avec les 3.9 et les 2.9 milliards sur six ans et 0.49 et 0.69 en moyenne annuelle respectivement.

Troisième constatation

Deux des 8 sous-secteurs, le MENFP et le MSPP, qui dominent le secteur social, ont reçu respectivement 62.6 milliards en allocations sur six ans pour une moyenne annuelle de 10.4 milliards et 22.1 milliards sur l'ensemble de la période pour 3.6 milliards en moyenne annuelle.

Il est aussi remarquable que curieux que les responsables stratégiques aient eu à considérer les investissements consentis dans le MENFP et le MSPP comme stimulateurs de l'économie, des locomotives qui sont capables de tirer la croissance même si ces deux sous-secteurs sont des déterminants à long terme du développement économique. Mais traité comme des vecteurs stimulateurs à court terme est tout à fait étrange. Secteurs sociaux qui visent d'abord à promouvoir la qualité et l'accès à l'éducation et à la santé, les acteurs privés qui s'y engagent plaident toujours en faveur de leur subvention, au regard de leur état de délabrement qui compte sur l'APD pour les maintenir fonctionnels. Les études conduites ailleurs sur le financement de ces secteurs ont souligné les efforts consentis au soutien apporté au secteur social dont la plus grande part va au bénéfice de l'éducation, à partir des ressources propres du Trésor. Mais ces allocations demeurent toujours dérisoires par rapport au besoin du secteur, malgré son poids relativement important dans le total du budget.

Mais ce qui est d'autant plus paradoxal est le fait que les montants alloués à ces deux secteurs, tendanciellement à la baisse depuis plusieurs années, ont continué de baisser de 2016-2017 à 2017-2018 respectivement de 0.64% et 10.29%. Aucun signe donc que des mesures spéciales seront prises pour leur salvation qui aurait indiqué des dispositions pour les remettre sur pied par des constructions

massives d'infrastructures entraînant un vaste mouvement de création d'emplois et d'un mouvement de formation de professionnels spécialisés.

2.3 Les prévisions de recettes

Dans l'annexe de la loi de finances 2017-2018, des ambitions économiques ont été définies pour l'exercice dont la plus importante a été la relance de l'économie nationale qui devrait atteindre les 3.9% de croissance. Elle devrait se baser principalement sur la construction, l'augmentation de la production agricole et l'agro-industrie. On comprend dès lors que la mobilisation des ressources est la route qu'il convenait d'emprunter pour obtenir les moyens appelés à soutenir les activités économiques en vue d'atteindre les objectifs qui ont été fixés dans le document de stratégie financière devant porter la croissance.

En s'appuyant sur la performance fiscale des dernières années qui a accusé une croissance relativement soutenue oscillant entre 7% et 17% entre 2013 et 2017, les objectifs poursuivis pour 2017-2018 ont été ajustés à 27% par rapport à 2016-2017.

Tableau 3. Évolution des recettes de 2013-2014 à 2017-2018

Prévisions de recettes globales ³					
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
IR	13,796.9	13,931.8	15,715.4	20,580.7	24,750.1
TBS	16,016.5	20,579.7	25,619.0	27,470.3	35,133.8
ICETI	17,723.1	21,946.9	22,219.8	19,193.7	24,838.6
TSMO	443.9	490.7	551.7	675.5	782.3
IMPRO	853.5	425.1	477.7	611.5	2,248.6
ARF	1,029.6	890.7	761.4	1,164.0	1,026.8
RNF	473.6	511.0	768.7	1,037.8	1,046.2
Total recettes	50,337.1	58,775.9	66,113.8	70,733.7	93,446.2 ⁴

Source : Lois de règlement 2013-2017 ; Loi de finances 2017-2018

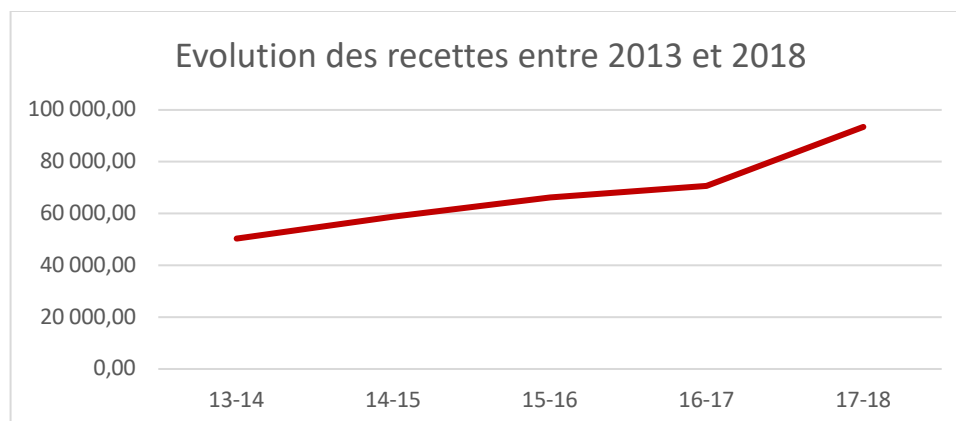
A l'instar des exercices antérieurs, trois champs d'impôts continuent de porter l'essentiel des recettes fiscales en 2017-2018. Les impôts directs collectés sur le revenu (IR) qui représentent 28% du total, les deux principaux champs d'impôts indirects la TBS (taxe sur les biens et services) comptant pour 35.11% et l'ICETI (impôts sur le commerce extérieur et transactions internationales) pour 27.67

Il importe de noter que les anticipations fiscales de 2017-2018 ont porté à 78% la croissance des recettes sur les cinq exercices 2013-2018. Cette croissance qui est essentiellement basée sur les impôts indirects sur l'ensemble de la période reflète l'orientation de la stratégie tout en traduisant la faiblesse de l'économie nationale dont le niveau d'activité ne parvient pas à supporter la croissance souhaitée.

³ IR ; impôt sur le revenu ; TBS : Taxe sur les biens et services ; ICETI : impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationale ; TSMO : taxes sur salaire et la main d'œuvre ; IMPO : Impôt sur les propriétés ; ARF : Autres ressources fiscales ; RNF : Ressources non fiscales ; R

⁴ Budget initial ; RPCT : revenu spéciaux collectés pour les tiers.

Figure 3. Recettes entre 2013-2018



2.4 Les prévisions de financement des investissements publics

Dans l'optique de suivre le comportement des finances publiques et des mouvements d'investissements sur une longue période, les financements prévus pour ces derniers sont retracés sous leurs différentes formes : les dons, les financements internes et externes ainsi que les fonds de contrepartie qui par ailleurs jouent un grand rôle dans la gestion des finances publiques en Haïti.

Tableau 4. Prévisions des ressources de financement des investissements de 2012-2013 à 2017-2018

Exercice	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
1) Dons (a+b)	24,256.0	30,169.1	30,463.8	21,631.0	27,779.2	24,022.6
Aide projets (a)	20,077.0	30,169.1	26,420.8	21,631.0	27,779.2	20,651.3
Appui budgétaire (b)	4,179.0		4,042.8			3,371.2
2) Financement total 3+4	33,959.3	40,554.9	32,055.7	19,526.4	11,356.3	26,731.3
3) Financement externe c+ d	20,288.1	26,351.4	20,398.5	6,648.1	4,958.6	5,057.5
Petro caribe (c)	19,502.8	26,223.9	20,398.5	6,648.1	4,958.6	5,057.5
Autres bailleurs (d)	785.3	127.5				
4) Financement interne e+ f+g+h	13,671.2	14,203.4	11,657.2	12,878.3	6,397.7	18,405.1
Bons du trésor (e)	5,452.3	8,008.4	5,462.6			
Autre financement interne (f)		3,185.1	6,194.6			
Annulation dette FMI (g)		3,009.9		3,269.9	3,535.3	5,762.9
Autres fonds de contre partie (AFC) (h)	8,218.9			9,608.4	2,862.4	12,642.2
Total ressources externes 1+2	58,215.3	70,724.0	62,519.5	41,157.3	39,135.5	50,753.8

Sources : Lois de finances 2013-2018

Sur les six exercices retenus, on remarque que les ressources anticipées ont suivi les prévisions des investissements qui ont été à la baisse sur la période. Tous les paramètres ont eu le même comportement, à l'exception du financement interne dont la prévision de dépense d'investissement était de 188% en 2017-2018 par rapport à 2016-2017.

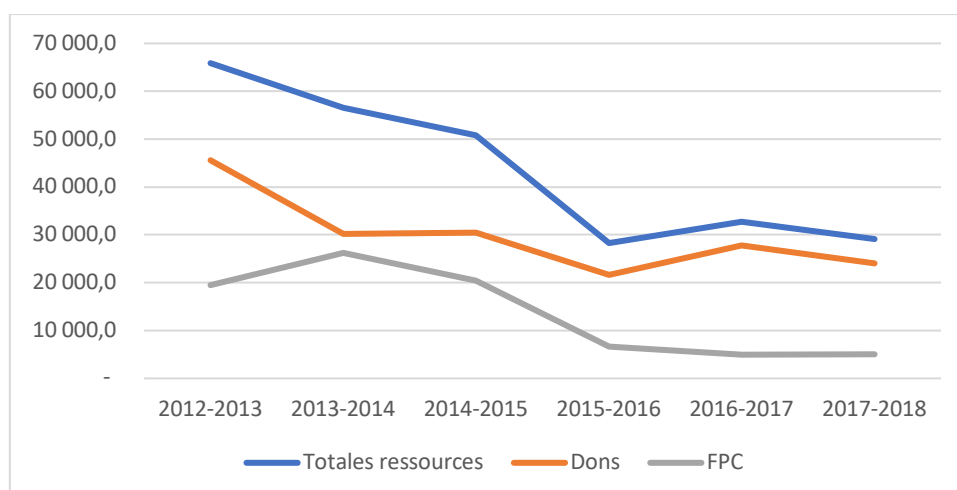
Le graphique 3 illustre la vitesse à laquelle les différentes variables prévisionnelles ont baissé. Les ressources prévisionnelles de Pétro Caribe ont été celles sur lesquelles on pouvait compter le moins

par leur chute en cascade jusqu'à 2017-2018 ; elles demeurent toujours loin de leur niveau de 2012-2013 malgré un léger redressement.

Par rapport aux dons qui supportent la rubrique Aide Projets destinée principalement à financer les investissements, les prévisions ont baissé de 50% de 2012-2013 à 2017-2018. Ils tendent à être remplacés par la rubrique Autre Fonds de contrepartie qui a cru de 350% en 2017-2018 par rapport à 2016-2017, renouant ainsi avec son niveau de 2015-2016, après deux exercices durant lesquels il était absent de la liste des ressources prévisionnelles.

Il convient de souligner que les fonds de contrepartie sont des ressources collectées pour les comptes de tiers ou en provenance des dons divers non remboursables. Ils sont souvent utilisés comme financement internes mais dont certains doivent être remboursés par le Trésor. Certaines des ressources qui alimentent ce fonds sont cependant des dettes envers les fonds de concours ou des services dédiés, comme par exemple la pension civile, le fonds d'entretien routier, le PSUGO etc. ; l'annulation de la dette du FMI est une de ces ressources non remboursables qui servent à alimenter l'AFC.

Figure 4. Prévisions de Ressource de Financement des Investissements



2.5 Les conclusions relatives aux prévisions fiscales

L'analyse budgétaire est conduite dans une perspective de long terme. Elle s'est étalée sur une période de cinq (5) ans afin de cerner les tendances qui ont marqué les allocations des ressources au cours de cette période, guidé les objectifs poursuivis et ont sous-tendu surtout la dynamique décisionnelle qui a marqué les prévisions et les résultats recherchés aussi bien par le pouvoir exécutif que par le pouvoir législatif.

La Cour note que de manière générale, le budget global a affiché une tendance à la stagnation sur l'ensemble de la période, laquelle tendance est cependant maintenue à la faveur de la manifestation d'un double comportement : le fonctionnement est tiré à la hausse par les demandes diverses de l'État alors que les investissements souffrent de la baisse des ressources disponibles pour financer les projets d'infrastructure publique. Cela va expliquer que depuis 2013-2014 les budgets initiaux n'ont pas dépassé les 127 milliards de gourdes. Le nouveau gouvernement, se basant sur sa vision a pris la

décision d'augmenter le budget 2017-2018 de 14% par rapport à 2013-2014 et de 18.25% par rapport à 2016-2017 pour le fixer 144.200 milliards de gourdes.

La Cour observe que cette augmentation a joué surtout en faveur du budget d'investissement qui a augmenté d'environ 20% par rapport à 2016-2017, passant de 49.2 milliards environ à 58.9 milliards. C'est ce budget initial d'investissement ajouté aux 85.3 milliards de fonctionnement qui va totaliser 144.200 milliards pour l'exercice 2017-2018. Ce montant sera rectifié à la hausse pour atteindre 145.643 de gourdes.

La Cour observe que l'ambition relative aux ressources devant financer les prévisions de dépenses de fonctionnement a été portée par défaut vers la mobilisation des recettes fiscales. Elles devaient initialement atteindre les 93.44 milliards mais, ont été rectifiées à la hausse pour passer à 99.2 milliards. Quant aux ressources d'investissements elles se sont reposées principalement sur l'aide externe qui ont été prévues à 24 milliards composés en 20.6 milliards d'aide projet et 3.7 milliards d'appui budgétaire.

La Cour souligne que le budget globalement n'a pas été élaboré sous l'égide de la loi du 4 mai 2016 alors que celle-ci a été promulguée et devenue le nouveau guide d'élaboration des lois de finances du pays. Cette nouvelle loi qui exige que les dépenses soient programmées pour trois ans minimum reste toujours à être mise en application par les responsables du processus budgétaire.

Chapitre 3. De l'exécution du budget

L'évaluation de l'exécution du budget 2017-2018 est placée dans la dynamique évolutive qui a servi de cadre de présentation et d'analyse du RSFEEDP V.

Le présent chapitre se penchera d'abord sur : 1) la performance fiscale de l'exercice au regard des résultats obtenus et par rapport au comportement des paramètres fiscaux au fil des dernières années 2) les dépenses de fonctionnement de l'État par rapport aux objectifs fixés tant sur le plan global que sectoriel ; 3) les dépenses d'investissement public tant global que sectoriel qui devraient sous-tendre la relance économique souhaitée par le nouveau pouvoir.

En deuxième lieu, il s'agira d'évaluer la disponibilité des ressources externes et du financement interne sur lesquels le budget comptait pour financer tant les investissements publics que certaines obligations de l'État que les recettes publiques seules ne pouvaient couvrir.

Et en dernier lieu, la situation de l'équilibre budgétaire sera examinée, toujours sur une longue période, afin de situer le contexte global et la tendance prédominante.

3.1 Les recettes globales sont à la hausse au cours des cinq dernières années

Tableau 5. La performance globale des recettes au cours des 5 derniers exercices

Prévisions de recettes globales					
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
IR	13,797	13,932	15,715	20,581	24,750
TBS	16,017	20,580	25,619	27,470	35,134
ICETI	17,723	21,947	22,220	19,194	24,839
TSMO	444	491	552	676	782
IMPRO	854	425	478	612	2,249
ARF	1,030	891	761	1,164	1,027
RNF	474	511	769	1,038	1,046
RPCT	-	-	-	-	-
Total recettes	50,337	58,776	66,114	70,734	93,446 ⁵
Réalisation recettes totales					
IR	12,288	14,382	16,492	22,902	22,206
TBS	18,746	22,202	25,508	26,792	29,465
ICETI	13,686	17,401	20,568	22,472	23,542
TMSO	463	489	529	593	658
IMPRO	281	415	457	496	487
ARF	624	690	699	807	1,138
RNF	898	822	1,161	1,435	3,406
RPCT	347	561	619	732	806
Total recettes	47,333	56,962	66,032	76,229	81,707

Sources : DGI, Douane. Les chiffres de ce tableau sont de la loi de finances initiale

⁵ Source Loi de finances initiale

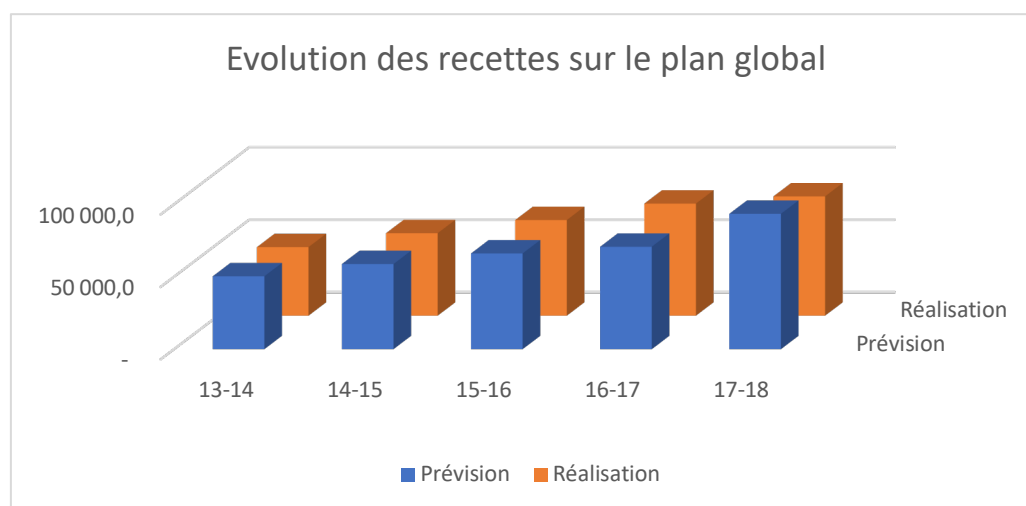
Le tableau 5, construit à partir des données collectées au niveau de la DGI et de la Douane, présente les résultats de l'exercice fiscal 2017-2018 par rapport aux objectifs fixés dans la loi de finances ainsi que ceux des exercices 2013 à 2017. Ce tableau permet de produire plusieurs observations.

Une première observation montre que les réalisations ont été en général très près des prévisions votées au cours des exercices allant de 2013 à 2017. En 2016-2017, ces les résultats ont même été au-delà des prévisions avec 108% environ.

Le plus faible taux de performance enregistré par rapport aux prévisions a été celui de 2013-2014 qui avait affiché 94% des 50.33 milliards de gourdes votées dans la loi de finances.

Les efforts déployés en 2017-2018 n'ont pas pu égaler les pourcentages atteints durant cette période. Mais sa performance par rapport au total collecté a été remarquable avec une réalisation de 81.7 milliards sur 93.44 milliards de gourdes prévues dans le budget initial et rectifié à 99.2 milliards soit, 88% des prévisions du budget initial et 81.2% du budget rectificatif. Taux inférieur certes par rapport aux exercices précédents mais montant collecté jamais aussi élevé auparavant.

Figure 5.Évolution des Recettes sur le Plan Global



Une deuxième observation porte sur la tendance à la hausse des recettes globales, comme cela se présente dans le graphique 5. Cette tendance pourrait être interprétée comme un reflet des efforts déployés par les fiscalistes pour à la fois élargir et approfondir l'assiette fiscale en vue d'augmenter les ressources de l'État. Si cette interprétation n'est pas à écarter, il faut toutefois attribuer cette tendance principalement à la détérioration de la valeur de la gourde.

Une troisième observation porte sur le quasi-doublement des recettes nominales réalisées qui sont passées de 47.3 milliards en 2013-2014 à 81.706.8 milliards en 2017-2018. Le taux moyen de croissance des prévisions de recettes était de 17.09% alors que celui des réalisations étaient de 15% environ, soit un écart de deux points entre les prévisions et les réalisations des recettes. Exprimées différemment, le taux de réalisation des recettes n'est pas très éloigné de celui des prévisions, comme cela peut se lire dans le tableau 6 où l'on a constaté une surperformance avec 108% environ de réalisations des prévisions en 2016-2017.

Tableau 6. Taux de croissance, prévisions et réalisation des recettes, MDG

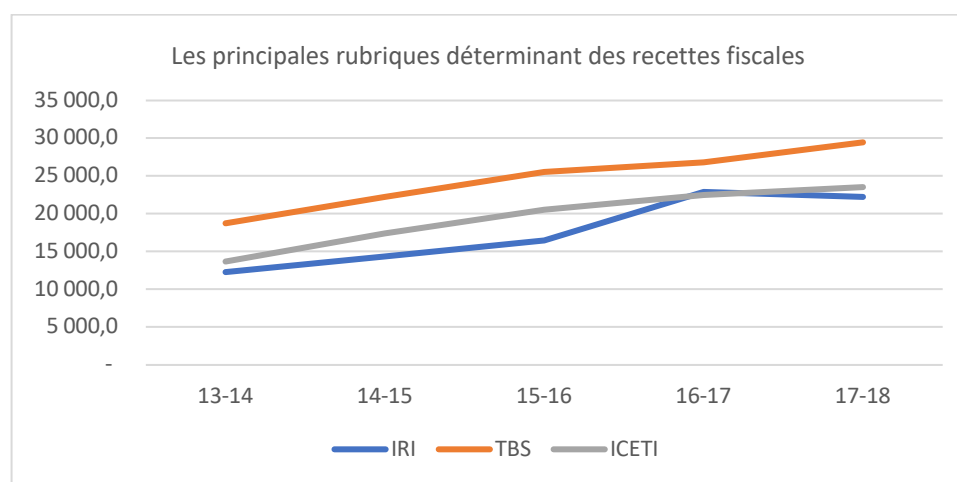
Année	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
Prévision	50,337	58.776	66,114	70.734	93,446
		16.76%	12.48%	6.99%	32.11%
Réalisation	47,333	56,962	66,032	77,374	81,707
Taux de réalisation	94.03	96.91%	99.88%	109.39%	88.15%

Sources : Lois de finances rectificatives 2013-2017

Une quatrième observation montre que les déterminants de la croissance des recettes demeurent trois champs d'impôt : l'impôt sur le revenu imposable (l'IRI), la taxe sur les biens et services (la TBS) et l'impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales (ICETI).

Malgré le fait que pendant trois exercices sur 5, l'IRI a été environ 11% en dessous des prévisions, il a maintenu une croissance soutenue générant des recettes qui sont passées de 12.3 milliards de gourdes en 2013-2014 à 22.2 milliards en 2017-2018. Il faut comprendre que l'IRI est collecté à la source sur près de 80 mille fonctionnaires de l'État dont la masse salariale ne cesse de croître en réponse à l'augmentation de son personnel au fil des années (voir RSFEEDP IV).

Figure 6. Principales Rubriques déterminant des Recettes Fiscales



IRI : impôt sur le revenu imposable - TBS : taxe sur les biens et services – ICETI : Impôt sur le commerce extérieur et les transactions internationales

Par rapport à la TBS et à l'ICETI, les tendances se renforcent au fil des années. Cette croissance est liée au comportement du taux de change qui a été mentionné plus haut. On peut observer un saut important des deux variables de 2013-2014 à 2014-2015 qui s'est exprimé par une augmentation de 18.43% pour le premier et de 27.14% pour le second, soit 18.7 et 13.6 milliards de gourdes respectivement. Elles ont maintenu leur croissance depuis lors jusqu'à 2017-2018 où elles ont atteint 29.5 et 24.5 milliards de gourdes respectivement.

En fait, ces deux variables reflètent les principaux paramètres de mesure de l'économie, même s'il convient de les peser par rapport au taux de change du moment pour trouver leurs vrais effets.

Deux autres variables, la taxe sur le salaire et la main d'œuvre (TSMO) et l'impôt sur la propriété (IMPRO) appellent à certaines considérations également particulières. Elles occupent en effet une part considérablement faible dans la structure des revenus de taxation alors qu'elles sont deux champs d'impôt qui sont indicatifs de la performance économique.

Tableau 7 Les taxes sur salaires et l'impôt sur les propriétés en % du total des recettes

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
TSMO Prévu	0.88%	0.83%	0.83%	0.95%	0.84%
TSMO réalisé	0.98%	0.86%	0.80%	0.77%	0.80%
IMPRO prévu	1.70%	0.72%	0.72%	0.86%	2.41%
IMPRO réalisé	0.59%	0.73%	0.69%	0.64%	0.59%

Sources : Lois de règlement 2013-2017

TSMO : Taxe sur le salaire et la main-d'œuvre – IMPRO : Impôt sur la propriété

Représentant en effet le niveau d'activités économiques du pays et les emplois que celles-ci génèrent, la TSMO aurait dû être la grande base de taxation pour le Trésor public. Or on constate que les prévisions de revenus provenant de ce champ sont moins de 1% du total des recettes anticipées et évidemment les réalisations n'iront pas au-delà de la dimension prévue, comme cela peut être lu dans le tableau 7. La situation n'est pas différente pour l'IMPRO dont le niveau prévisionnel de collecte est légèrement supérieur à celui de la TSMO mais également insignifiant par rapport à l'assiette globale.

Pour mieux cerner l'importance de la TSMO, il faut comparer le champ à l'IRI qui est fondamentalement déterminé par la masse salariale des 80 milles fonctionnaires de l'administration publique représentant environ 2% de la force de travail du pays et qui génère 26.5% des recettes publiques alors que 98% de la force de travail en génère moins de 1%. Cette comparaison dit tout sur l'état de l'économie nationale et explique pourquoi les revenus de l'État se reposent sur les transactions des produits importés avec les conséquences adverses que cela induit.

En ce qui concerne l'impôt sur les propriétés bâties, les montants demeurent insignifiants par rapport à l'assiette globale. Le grand écart entre les prévisions qui sont en moyenne de 1.25% et les réalisations qui sont en moyenne 0.65%, traduit la faiblesse ou l'incapacité de l'État à appliquer les lois du pays sans passer par des subterfuges, comme par exemple la collecte à la source des revenus de la TCA sur les produits importés au niveau de la Douane avant même que ceux-ci aient été consommés. Le niveau de l'IMPRO collecté indique en effet que les efforts adéquats ne sont pas déployés par les autorités fiscales pour collecter des ressources qui sont capables d'augmenter les revenus de l'État, ce qui met les propriétaires dans une situation confortable qui les rend réticents à respecter la loi sur les propriétés bâties quand l'État met en branle la machine fiscale.

3.2 L'exécution des dépenses de fonctionnement

La présentation des dépenses de fonctionnement suit la même logique empruntée dans la section précédente. Il est question d'examiner son parcours durant les cinq derniers exercices 2013-2014 à 2017-2018 et de faire ressortir les éléments qui ont marqué l'évolution des finances publiques au cours de cette période.

Le tableau 8 présente les montants alloués aux différents pouvoirs et organismes composant l'État central et qui ont été effectivement absorbés durant la période. On y retrouve également la masse salariale globale annuelle pour chacun des pouvoirs et institutions, une façon d'évaluer son poids dans le budget annuel durant la période.

Le tableau permet d'évaluer le poids financier des dépenses de personnel et leur évolution par pouvoir dans l'enveloppe de fonctionnement global du budget durant les cinq derniers exercices.

Tableau 8. Les dépenses de fonctionnement en milliards de gourdes

	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Secteur	DEPTOT	DEPERSON	DEPTOT	DEPERSON	DEPTOT	DEPERSON	DEPTOT	DEPERSON	DEPTOT	DEPERSON
Prévisions des dépenses										
Economique	8.49	3.7	7.31	4.48	8.32	5.16	9.4	5.94	10.14	6.38
Politique	14.66	6.61	15.6	8.69	12.8	9.76	19.14	10.73	19.63	11.94
Socio culturel	13.51	9.77	15.88	12.26	16.81	13.06	18.45	14.33	20.96	16.87
Législatif et judiciaire	3.48	2.41	2.57	1.58	3.6	2.41	4.94	3.39	6.77	4.73
Organisme indépendant	1.78	1.27	1.95	1.58	1.09	0.82	2.23	1.73	2.5	1.94
Autres administration	11.92		24.53		9.89		18.26		25.32	
Total allocations	53.85	23.76	67.85	28.58	52.5	31.2	72.41	36.11	85.32	41.85
Réalisation des dépenses										
Secteur										
Economique	8.49	4.02	7.87	4.45	8.49	5.24	9.4	5.48	10.92	5.7
Politique	14.66	6.95	15.25	8.8	17.25	9.88	19.14	10.69	21.89	11.53
Socio culturel	13.51	9.31	16.1	11.87	17.06	12.96	18.45	13.71	21.65	16.43
Législatif et judiciaire	3.48	2.49	3.81	2.51	4.11	2.84	4.94	1.7	7.36	4.36
Organisme indépendant	1.78	1.26	1.87	1.34	2.07	1.63	2.23	1.7	2.62	1.85
Autres administration	11.92		11.13		16.87		18.26		27.42	
Total dépenses	53.85	24.03	56.03	28.97	65.84	32.55	72.41	33.27	91.87	39.87

DEPTOT : Dépenses totales - DEPERSON : Dépenses de personnel ou de fonctionnement

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement ont évidemment évolué de 2013-2014 à 2017-2018. Sur l'ensemble de la période de cinq ans, les prévisions de fonctionnement ont connu une croissance globale de 63.64% mais celle-ci n'a pas été linéaire. Une première augmentation de l'ordre de 38.71% a eu lieu en 2014-2015 pour baisser de 22.61% l'année suivante, faisant donc passer les allocations de crédit de fonctionnement de l'État de 67.85 milliards de gourdes à 52.5 milliards, baisse qui allait être renversée durant les deux exercices jusqu'à atteindre les 80.5 milliards de gourdes en 2017-2018.

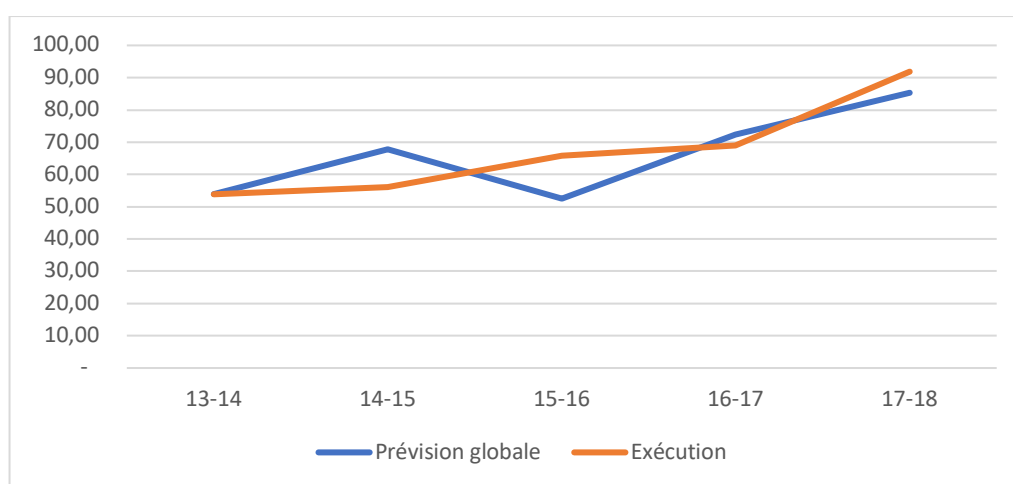
Du côté de l'exécution, la croissance a été généralement positive mais son rythme a fluctué d'une année à l'autre. On conçoit de manière générale que l'exécution a été surperformant. En 2013-2014, les

dépenses globales de fonctionnement ont dépassé les prévisions de 4.93 milliards de gourdes entraînant un déficit budgétaire de 10.09% mais s'est rattrapé l'année suivante en restant en dessous des prévisions avec un surplus de 17.42%, en 2014-2015, par suite de certaines restrictions dictées par les besoins de la restructuration de la dette publique (voir RSFEEDP IV).

De courte durée, le déficit budgétaire a réapparu en 2015-2016, cette fois-ci avec plus de force par ses 25.39% ou 13.33 milliards de gourdes. C'est donc un mouvement oscillatoire que l'on a enregistré sur l'ensemble des cinq exercices, comme cela est illustré par le graphique 7, mouvement qui est à la base d'un effort constant d'augmentation des ressources fiscales pour répondre à la demande provenant des différents pouvoirs.

L'exercice 2017-2018 s'est donc clôturé par un déficit de 6.60%, malgré l'augmentation des recettes fiscales, certes bien en dessous des 32.11% prévues.

Figure 7.Évolution des dépenses de fonctionnement 2013-2018



3.2.1 L'exécution des crédits sectoriels

Les crédits de fonctionnement accusent en moyenne un taux élevé de consommation. Sur les cinq derniers exercices examinés, c'est seulement en 2014-2015 que l'on a pu enregistrer un taux de consommation de crédit relativement faible avec 82.60%, lequel faisait suite à celui de 2016-2017 qui commençait à faire montre d'une certaine modération au niveau de la consommation en restant en dessous des allocations avec 85.37% des prévisions. Deux cas de surconsommation ont été constatés en 2015-2016 où le dépassement des crédits a accusé plus de 25%. Ce cas est répété en 2017-2018, mais cette fois-ci avec un taux de 7.67%.

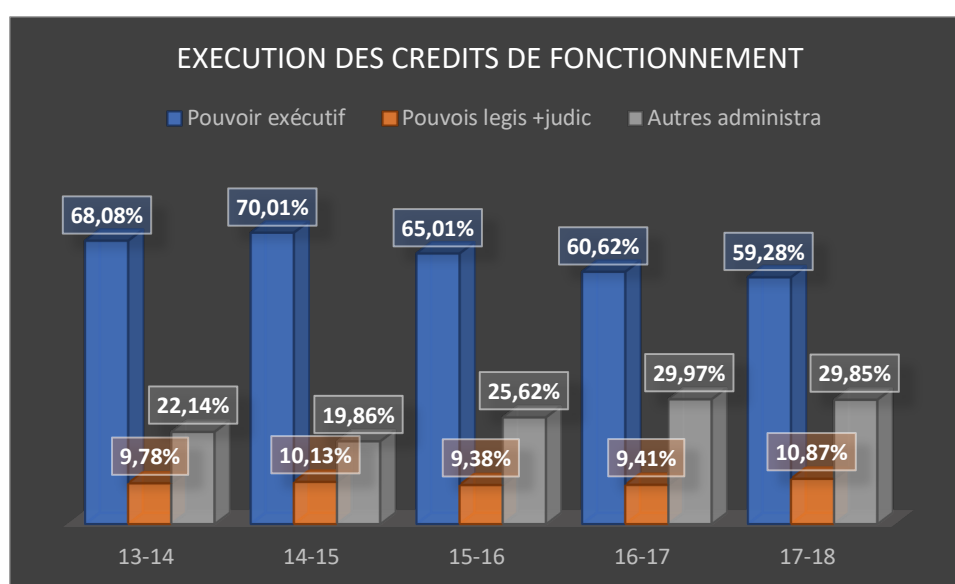
Tableau 9. Poids des secteurs dans la consommation du budget de fonctionnement sur les 5 derniers exercices

Economique	15.70%	10.77%	15.85%	12.98%	13.24%
Politique	27.25%	23.00%	24.38%	26.43%	26.89%
Socio Cul	27.71%	23.41%	32.02%	25.47%	26.54%
Législatif	5.54%	2.45%	5.23%	5.37%	7.12%
Judiciaire	1.80%	1.34%	1.62%	1.45%	1.71%
Inst Indépendante	3.24%	2.88%	2.09%	3.08%	3.23%
Autres administration	18.77%	36.15%	18.83%	25.22%	21.28%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Sources : Lois de finances initiales 2013-2018

Il faut rappeler que le pouvoir exécutif⁶ assume les trois principales activités qui constituent la base de la vie nationale : l'économique, le socio-culturel et le politique, qui sont composés de sous-secteurs représentés que les Ministères représentent. Vers ces activités convergent le plus fort des crédits de fonctionnement de l'État. De 2013-2014 à 2017-2018, ces crédits ont occupé entre 59.28% et 70% de l'enveloppe de fonctionnement. Alors que les crédits aux secteurs législatifs et judiciaires sont restés relativement stables, n'ayant évolué pas plus 1% sur la période en moyenne, ceux de l'exécutifs et des autres administrations ont pourtant évolué significativement mais dans le sens contraire l'un par rapport à l'autre.

Figure 8. Exécution des crédits sectoriels



Les crédits exécutés par les trois composantes du pouvoir ont tendancielllement baissé d'environ 8.8% de 2013-2014 à 2017-2018 par rapport à l'enveloppe globale alors que ceux destinés aux autres administrations ont pour leur part augmenté de 7.72% sur la même période. Ces mouvements opposés s'expliquent par le fait que la baisse de l'un se produit en faveur de l'autre.

⁶L'État Haïtien est organisé en trois pouvoirs destinés à exécuter, légiférer et arbitrer. Sa gestion peut être aussi perçue comme destinée à définir des stratégies, un État stratégie qui produit des services divers aux populations certes mais qui jette la base pour le développement du capital social et humain et qui crée les conditions pour la formation et l'accumulation du capital brut, soit directement en investissant dans la mise en place de l'infrastructure socioéconomique, soit indirectement en créant le cadre du développement de cette infrastructure.

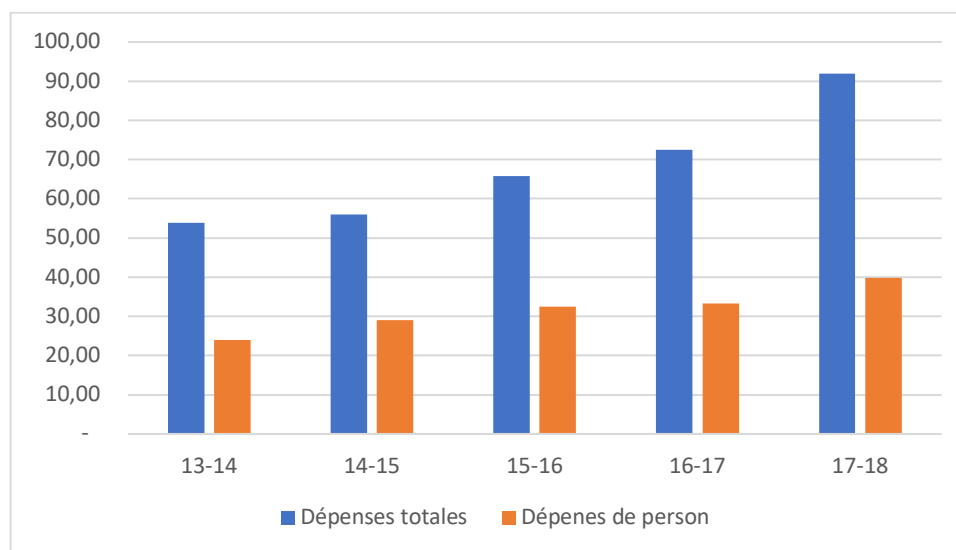
En effet, « les autres administrations » sont constituées principalement de deux rubriques : la dette publique et les interventions publiques. La première a connu une croissance soutenue depuis les dispositions d'amortir environ 21 milliards de gourdes de dette publique en 2014-2015, contribuant ainsi à celle-ci à 10.5 milliards par année. Une partie de ces dettes résulte des dépenses de fonctionnement que le Trésor public ne pouvait couvrir à partir des ressources internes générées par l'État tandis qu'une autre partie résulte des investissements publics supportés par des bailleurs externes, dont principalement le projet Petro Caribe.

Quant aux interventions publiques, elles ont de leur côté oscillé entre 5 milliards et 9 milliards durant les quatre exercices allant de 2013-2014 à 2016-2017 mais, en 2017-2018, elles ont augmenté de 50% environ, ce qui se traduit par des dépenses non programmées dans le cadre du budget et qui s'exécutent au détriment de ceux qui auraient dû l'être.

3.2.2 L'exécution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont en général la rubrique de dépenses la plus fidèlement exécutée et elle se rapproche régulièrement des 100%. En fait, elles sont les dépenses les plus importantes de l'enveloppe affectée au fonctionnement de l'État et y pèsent environ 50% du total, comme cela a été mentionné plus haut. La consommation de ces crédits pour les exercices allant de 2013-2014 à 2015-2016 a dépassé ses allocations tandis pour les 2016-2017 et 2017-2018 elle n'a été consommée qu'à 92.11% et à 95.26% respectivement. Dans le premier cas, un écart 2.85 milliards sépare les allocations de la consommation alors que dans le second l'écart a été de 1.98 milliards de gourdes.

Figure 9. Poids des dépenses de personnel dans le budget de fonctionnement



Il importe de rappeler que les allocations de crédits de personnel, étant les plus importantes du budget de fonctionnement de l'État central, demeurent le déterminant de la taille budgétaire qu'elles ont tendance à tirer à la hausse comme cela peut se voir dans le graphique 9 ci-dessus.

Tableau 10 Poids de la masse salariale dans le budget de fonctionnement

Année	Bud Fonc	% aug	Mass sal	% aug
13-14	53.85		24.03	
14-15	56.03	4.05%	28.97	20.55%
15-16	65.84	17.51%	32.55	12.35%

16-17	72.41	9.99%	33.27	2.20%
17-18	91.87	26.86%	39.87	19.85%

Source : Lois de règlement 2012-2017 ; TOFE 2017-18

On sait déjà que le poids du budget de personnel dans le budget de fonctionnement est le plus important et dépasse de très loin celui des autres rubriques de dépenses. Sa croissance au fil des ans est tout aussi remarquable comme on peut le constater dans le tableau 10. En 2014-2015 en effet le budget de fonctionnement a cru de 4% tandis que l'augmentation de la masse salariale accusait un taux de 20.55%. Mis à part l'exercice 2016-2017 durant lequel l'augmentation de cette masse était nettement inférieure par rapport à celle du budget, (2.20% contre 9.99%) les autres exercices ont affiché tous des taux dépassant les 12%, et le cas de 2017-2018 a été particulier par l'ampleur de l'augmentation des deux variables qui vont faire éclater le budget de fonctionnement de l'État. Si les mouvements de croissance de la masse salariale sont sinusoïdaux à court terme, comme cela apparaît dans la quatrième colonne des variables, il est évident qu'à long terme sa tendance est haussière et joue un rôle déterminant dans la croissance du budget de fonctionnement de l'État. En fait, le salaire lui est déterminé par d'autres variables monétaires en dehors de l'administration publique, comme l'inflation et le taux de change qui affectent le coût de la vie des fonctionnaires et se répercutent sur le coût de fonctionnement de l'État.

3.3. La situation financière de l'État

L'analyse de la situation financière de l'État au cours de l'exercice 2017-2018 peut être synthétisée dans le tableau 11 qui montre le comportement de l'ensemble des dépenses et des revenus pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018.

Pour conduire cette analyse, les données sont puisées de plusieurs sources. Celles portées sur les revenus ont été obtenues de la DGI et de la Douane alors que celles traitant des prévisions ajustées sont tirées des lois de règlement des exercices passés. Les données relatives aux dépenses, aux investissements effectifs et au financement des activités de l'État sont cependant tirées du tableau des opérations financières (TOFE) et à ce titre sont considérées comme provisoires, en attendant la finalisation du projet de loi de règlement pour l'exercice 2017-2018. Les données des lois de finances utilisées sont celles des budgets rectificatifs pour les deux exercices examinés. Si les données prévisionnelles ont été tirées des lois de finances initiales, celles du tableau d'équilibre du budget sont tirées des lois rectificatives à des fins de comparaison avec les résultats.

En vue de faciliter la lecture du tableau 11, il faut noter que les écarts négatifs indiquent que l'exécution dépasse les prévisions alors que les écarts positifs indiquent que les résultats sont en dessous des prévisions.

Tableau 11. Tableau synthèse des opérations financières pour les exercices 2016-17, 2017-2018

	2016-2017			2017-2018		
	Prévision	Exécution	Écart	Prévision	Exécution	Écart
Recettes domestiques (1)	71,417	76,229	-4,812	99,169	81,707	17,462
Dépenses totales (2+3)	109,874	65,192	44,683	134,353	100,890	47,604
Dépenses courantes (2)	66,262	63,924	2,339	83,942	76,287	7,655

Traitement et salaires	35,778	33,746	2,032	41,998	37,645	4,353
Biens et services	21,121	21,132	-11	25,587	25,312	275
Subvention	7,717	7,328	388	13,247	11,381	1,866
Intérêt dette interne	280	1,717	-1,437	1,541	1,949	-408
Intérêt dette externe	1,366	1,268	98	1,569	1,314	255
Dépenses de capital (3)	43,612	17,732	25,880	50,411	24,603	25,808
Immobilisation	962	999	-37	1,076	1,228	-152
Programme et projets	32,469	5,256	27,213	29,856	10,462	19,394
Amortis dettes internes	-3,658	-2,800	-6,458	-5,549	-5,776	-227
Amortis dettes Long terme	-5,047	-9,275	4,228	-5,740	-4,772	968
Solde courant (1-2)	5,155	12,305	-7,151	15,227	5,420	-9,807
Ajustement		-3,730	3,730		-12,333	12,333
Solde global	-38,457	1,063	-39,520	-35,184	-20,951	-14,233
Financement total:a+b+c+d	48,464	-1,063	47,401	29,852	20,951	8,901
Fin externe(a)	4,959	-3,622	1,337	-929	0	-929
Don (b)	32,469		31,414	28,730	3,736	26,121
Finance interne (c)	7,428	2,559	4,869	6,256	22,491	-16,235
Prêts (d)	3,608		-1,069	-5,549	-5,276	10,087

Sources : MEF, Lois de règlement, DGI, Douane TOFE , Les écarts ne sont pas comptabilisables

De manière globale, on peut voir que les deux exercices affichaient de différentes ambitions non seulement par les niveaux de revenus qu'ils poursuivaient mais aussi par les dépenses qu'ils se proposaient d'exécuter.

Si les objectifs de l'exercice 2016-2017 ont été moins ambitieux tant par les revenus qu'ils entendaient mobiliser que par les dépenses qu'ils consentaient, les résultats étaient relativement plus sécurisés au regard du solde global qui a été positif en fin d'exercice. Mais en réalité, les efforts ont été plus concentrés sur le paiement des obligations et les services de la dette qui ont totalisé 11.7 milliards de gourdes, montant supérieur aux prévisions. Cet exercice a connu les mêmes difficultés des années antérieures en faisant des prévisions de dépenses d'investissement à partir des promesses de l'APD qui s'élevaient à 32.5 milliards pour ne bénéficier qu'un milliard sous forme de dons à la fin de l'exercice, les montants effectivement investis ayant été dus au Trésor Public.

Il importe de souligner que l'appui budgétaire a été décaissé pour un montant de 3.7 milliards de gourdes. En fait, le financement obtenu est pratiquement interne et a été le produit des titres émis par le Trésor public et des montants avancés par le système bancaire. Celui-ci est venu plutôt à la rescousse des finances publiques qui se sont écartées de la rigueur que les responsables avaient promise dans le cadre de la loi de finances 2017-2018. Encore que malgré cette intervention, l'année est soldée par un déficit budgétaire qui signifie des compléments de dettes à couvrir.

La situation financière de 2017-18 est sortie plus fragile à la fin de l'exercice qu'elle ne l'était tout au début. Il faut attribuer cette fragilité aux responsables qui n'ont pas pris la mesure de leurs capacités réelles et aussi au fait que les structures financières du pays ne sont pas encore prêtes pour s'engager dans des activités dont les sources de financement sont incertaines, au risque de mettre le pays dans des difficultés qui peuvent compliquer sa situation déjà fragile.

On peut toutefois souligner que les dettes ont été servies tant en intérêt qu'en capital, ce qui garde encore le pays en position de pouvoir renouer avec le financement international au moment opportun.

3.3.1 La situation structurellement déficitaire de la gestion des ressources publiques

En dépit de la performance fiscale relevée ci-dessus, l'État se trouve toujours dans une situation d'insuffisance de ressources pour répondre aux pressions exercées sur les dépenses publiques de manière générale.

Cette situation ne date pas de l'exercice 2017-2018. C'est pourquoi, les finances publiques haïtiennes sont toujours en situation déficitaire. Situation qui ne serait pas en soi une chose totalement négative si les déficits servaient à mettre en place la capacité de financement à travers un meilleur taux de pression fiscale sur un PIB en croissance. Malheureusement, telle n'est pas la situation, à en juger par les multiples contraintes auxquelles le pays confronte sur une base structurelle et un PIB en stagnation depuis plusieurs années

Le tableau 12 montre que depuis 2013-2014, les recettes publiques collectées par l'appareil fiscal ont affiché une tendance à la hausse en réponse aux pressions exercées par les dépenses publiques de trouver des ressources nouvelles. Ces efforts ont donné des fruits certes, mais mis à part l'exercice 2014-2015 durant lequel les prévisions de recettes ont été matérialisées, un écart important a continué de séparer les deux moments. Les progrès tendanciellement exprimés sur la période de six ans, qui se sont traduits par le doublement du niveau des recettes collectées entre 2012-2013 et 2017-2018, n'ont pas suffi pour renverser la situation financièrement fragile de l'État.

Tableau 12. Tableau des prévisions, des réalisations, du financement de l'État

Année	Recettes courantes		Dépenses		Financement					Situation+/-
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévues	Besoin	Obtenu	Don	Fin	Fintot
2012-2013	52	44.3	131.5	82.4	79.5	38.1	10.7	26.4	37.1	-1
2013-2014	50.9	49.9	118.7	85.2	67.8	35.4	17.1	25.9	43	7.6
2014-2015	58.4	58.5	108.1	99.7	49.7	41.1	10.5	25.9	36.3	-4.8
2015-2016	78	67.5	123.5	91.2	4.6	23.7	10.9	7.7	18.6	-5.1
2016-2017	78	75.9	123.5	106.6	45.5	30.7	13.1	8.2	21.3	-9.4
2017-2018	99.2	81.707	134.4	106.5	26.4	35.2	3.5	21	19.4	-10.8

Sources : Lois de règlement, 2012-2016, TOFE 2017-2018, Budget rectificatif 2017-2018

Fintot : Financement total

De l'autre côté, les dépenses aussi continuent de croître même si cela se produit à un rythme plus faible. Sur l'ensemble des six exercices, les dépenses réalisées ont augmenté de 29.25%, soit une moyenne annuelle de 4.87%. Mais l'écart entre les dépenses prévues et celles réalisées demeure très grand, même si au fil du temps il a tendance à se réduire. De son niveau de 37% en 2012-2013, il est passé à 26% en 2015-2016 avant de baisser à 3% en 2017-2018.

Ces différences de vitesse dans les écarts aux niveaux des prévisions et des réalisations de recettes et entre les prévisions et la réalisation des dépenses créent un besoin permanent de ressources externes et des prêts internes pour combler le manque systémique.

L'évolution de cette situation en déséquilibre s'exprime par un déficit budgétaire quasi structurel toujours en attente d'être comblé soit par les ressources externes soit par le financement interne souvent non programmé.

Cette situation signalée dans le tableau 12 montre que l'exercice 2013-2014 est le seul à l'issue duquel un surplus de 7.6 milliards de gourdes a été enregistré. Pour les autres, le solde a été toujours négatif, dont certains plus aigus que les autres.

3.3.2 Des déficits de 2013 à 2018

Le chapitre précédent ainsi que le présent chapitre ont jeté la base de la gestion des finances publiques de l'État. C'est une gestion qui s'appuie sur deux grands axes, comme cela est reflété dans la loi de finances : 1) un axe qui s'occupe principalement de la gestion de l'État Centrale en mobilisant les ressources appelées à financer sa gestion, son fonctionnement et son orientation 2) un axe qui s'occupe de la mise en place du cadre physique tant au niveau de l'État Central qu'à celui de l'ensemble du pays, cadre qui devrait dépendre des ressources mobilisées au niveau du premier axe.

Ainsi la loi de finances prend soin de faire des allocations de crédit aux différentes composantes de l'État et s'occupe de l'identification des ressources financières qui doivent être mobilisées à travers le système fiscal pour supporter les dépenses de fonctionnement alors que les dépenses devant supporter la mise en place du second axe, le cadre physique, dépendent fondamentalement des ressources de l'APD, de prêts bilatéraux et multilatéraux.

Ce schéma financier est mis en évidence à travers l'analyse conduite au chapitre 3 qui traite : de la mobilisation des ressources et de leur utilisation dans le cadre de l'exécution du budget, de l'exécution du budget dit d'investissement qui doit être financé par des ressources prévues mais ne dépendant que partiellement des recettes fiscales.

La situation financière de l'État se dégage de la gestion de ces deux axes où l'on constate que celles portées sur le fonctionnement est dominé par quatre variables : a) les dépenses du personnel, b) les dépenses de biens et services c) les dépenses de subvention d) les dépenses appelées à assurer le service de la dette.

Par rapport à celles portées sur les investissements qui peuvent être aussi appelées dépenses de capital, elles demeurent toujours aux aguets, en attente d'un don promis pour supporter les dépenses à effectuer dans la mise en place dans une infrastructure à construire mais qui a toujours du mal à se matérialiser.

C'est dans cette optique qu'il faut comprendre globalement la situation financière de l'État qui est marquée par trois grands défis :

1. Le défi relatif aux limites structurelles liées à la capacité du pays à générer des ressources ;
2. Le défi relatif à la capacité du pays à maintenir son pouvoir d'action sur les structures et infrastructures appelées à générer des ressources ;
3. Le défi lié à la gouvernance qui handicape la bonne performance financière de l'État.

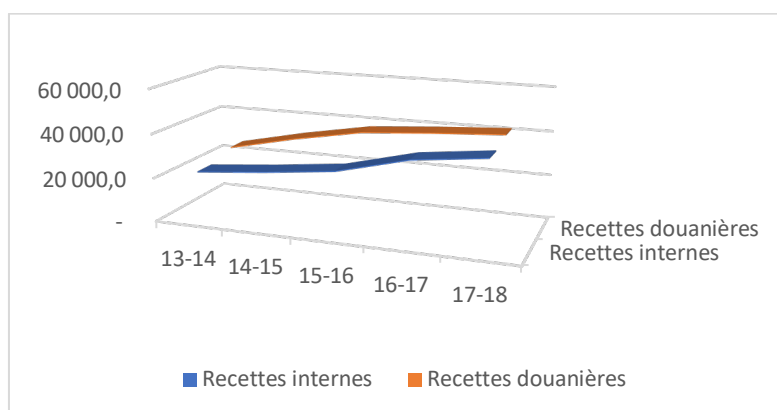
3.3.3 Des limites structurelles de génération des ressources

Il est important de noter encore que la situation financière de l'État est principalement déterminée par les ressources que la fiscalité est en mesure de collecter sur le plan national. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été enregistrés en ce sens par suite d'un ensemble de dispositions prises pour améliorer l'appareil fiscal à travers notamment des programmes de modernisation des structures de collecte et des infrastructures de gestion mis en place au niveau de la Douane et de la

DGI. Ces volets ont d'ailleurs été retenus comme l'une des priorités de la loi de finances de l'exercice 2017-2018 dans le but précis de l'habiliter à maximiser son potentiel de collecte en vue de parvenir à générer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de son programme d'action. En fait, cette approche n'est que la continuation des efforts lancés depuis les dix dernières années qui ont apporté des résultats assez significatifs comme cela est illustré dans le graphique ci-après.

Ces recettes qui avaient atteint le niveau 47.33 milliards de gourdes en 2013-2014 ont graduellement progressé au fil des cinq (5) dernières années et au cours de l'exercice 2017-2018 ont accusé le niveau de 81.707 milliards de gourdes, soit 72.6% supérieur à 2013-2014 et 7.2% par rapport à 2016-2017

Figure 10.Évolution des recettes domestiques



L'analyse du tableau 13 nous enseigne que le pays dans son ensemble compte 12 centres de collecte de ressources qui devraient alimenter le Trésor public, sans compter le Bureau central de l'Ouest et ses bureaux périphériques dans la zone métropolitaine de Port au Prince. Ce tableau donne lieu de faire trois observations importantes.

Tableau 13. Les recettes collectées dans les provinces⁷

	DGI		Douane	
	16-17	17-18	16-17	17-18
CDI d'Aquin	35.49	51.75	42.37	46.15
DDI du Nord	413.23	515.22	506.75	617.59
DDI du Sud	212.56	242.48	284.05	226.65
DDI du Nord-Est	159.73	222.63	158.56	314.53
CDI des Gonaïves	156.84	198.05	150.54	184.47
DDI du Centre	118.81	126.67	183.56	167
DDI du Sud-Est	124.86	161.6	176.69	257.42
DDI de la Grand-Anse	67.44	87.54	85.22	80.85
DDI des Nippes	41.63	65.2	53.49	97.07
CDI de Petit-Goâve	42.36	55.51	60.12	70.79

⁷ CDI : centre d'impôt ; DDI : direction départementale des impôts ;

DDI du Nord-Ouest	85.5	118.44	130.6	144.77
CDI de Saint-Marc	186.4	192.22	166.6	183.47
Total	1,644.86	2,037.31	1,998.55	2,390.75

Sources : DGI, Douane

La première observation porte sur le fait qu’au cours des deux exercices 2016-2017 et 2017-2018 qui se sont succédé, les recettes de la DGI et de la Douane des 12 centres de collecte se sont améliorées respectivement de 2.86% et de 19.62% d’un exercice à l’autre. En fait, si les données n’ont pas permis de remonter à une période plus longue que deux exercices, on sait que cette amélioration est l’aboutissement d’un processus lancé depuis les dix dernières années.

Tableau 14. Poids des recettes de Province dans le total des recettes fiscales et Douanières

	2016-2017	2017-2018	Évolution %
Recettes fiscales	36,040.00	39,664.60	10.06%
Provinces	1,644.86	2,037.31	23.86%
Poids	4.56%	5.14%	12.54%
Recettes Douanières	40,188.90	42,042.23	4.61%
Provinces	1,998.55	2,390.75	19.62%
Poids	4.97%	5.69%	14.35%

Source : Calcul de la Cour

La deuxième observation porte sur le poids des recettes de provinces dans le total des ressources collectées. Malgré les efforts exprimés par l’amélioration mentionnée ci-dessus, les recettes de provinces continuent d’être négligeables par rapport au total sur lequel le Trésor public dépend pour financer les activités de l’État. En 2016-2017, les ressources collectées par la DGI au niveau de tous les centres de provinces s’estimaient à 4.56% du total, taux qui a évolué en 2017-2018 pour atteindre 5.14%. Du côté de la Douane des provinces, les montants étaient pratiquement le même niveau avec respectivement 4.97% et 5.69% pour les deux exercices respectifs.

La troisième observation renvoie aux limites soulignées en titre qui indiquent un problème sérieux pouvant faire l’objet d’une triple caractérisation ou hypothèse. La première montre que les structures économiques sont extrêmement faibles et donc ne sont pas en mesure de générer les ressources fiscales et douanières pour alimenter le Trésor public. La deuxième peut être exprimée par la très faible capacité de l’appareil fiscal qui a encore besoin de se développer pour parvenir à mobiliser beaucoup plus que les 6% environ enregistrées jusqu’ici. La troisième est certainement liée à la gouvernance du système affecté par des fuites et des évasions qui font baisser les recettes publiques.

3.3.4 Les défis de l’État à maintenir son pouvoir d’action financière

Alors que les progrès s’enregistrent au niveau du système fiscal, il faut comprendre que le rythme demeure trop lent pour parvenir à combler le vide financier que la pression de la demande de services génère sur le plan national. L’infrastructure socioéconomique nationale combien importante pour

produire et accueillir une population en croissance coûte nettement plus chère que les ressources mobilisées par les efforts jusque-là déployés.

Le tableau 14 relève qu'entre 2013-2014 et 2017-2018, les ressources collectées ont évolué considérablement et le taux le plus faible a été de 7% en 2018. Durant cette période, on a assisté au quasi-doublement des recettes domestiques qui sont passées de 47 milliards à 81 milliards. Naturellement, une telle performance ne saurait échapper à l'entendement, ne serait-ce qu'à la simple constatation des chiffres.

De plus, la variable taux de change qui affecte la valeur de la monnaie nationale ne contribue pas à faciliter le financement de l'infrastructure socioéconomique, une baisse qui appauvrit l'État et la population, les rendant incapables de supporter les coûts réels de fonctionnement du pays et la vie économique du citoyen au quotidien. L'introduction de la variable taux de change dans l'analyse de l'évolution des recettes permet de voir que, dans la réalité, les montants indiqués dans le tableau ne sont que nominaux et le pouvoir effectif de dépenses de l'État est bien moindre qu'il n'en a l'air.

Tableau 15. Évolution de la valeur réelle des recettes fiscales et douanières

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
Gdes/dollar	45.56	45.52	65.53	62.69	69.98
Internes	21,852.60	24,719.40	28,173.40	36,040.00	39,664.60
Douanière	25,480.10	32,242.30	37,858.90	40,188.90	42,042.20
Total	47,332.80	56,961.70	66,032.30	76,228.90	81,707
		20.34%	15.92%	15.44%	7.19%
Internes	479.65	543.04	429.93	574.89	566.8
Douanière	559.27	708.31	577.73	641.07	600.77
Total	1,038.91	1,251.36	1,007.67	1,215.97	1,167.57
		20.45%	-19.47%	20.67%	-3.98%

Sources : DGI, Douane, BRH 2019

On comprend par exemple que les 15.92% d'augmentation des recettes fiscales en 2015-2016 n'ont été en réalité qu'une baisse de 19.47% de la valeur des recettes en termes réels en gourdes, en raison d'un saut de 44% d'une année à l'autre du dollar par rapport à la gourde. Cela se traduit par une baisse de la capacité de l'État à financer ses activités, surtout en ce qui a rapport à ses dépenses de fonctionnement et au paiement de sa dette envers l'extérieur.

L'analyse du tableau indique que le quasi-doublement des recettes domestiques de 2013-2014 à 2017-2018 s'est en effet traduit par 12.38% d'augmentation des recettes sur 5 ans, ou de 1038.91 dollars en 2013-2014 à 1,167.57 dollars américains en 2017-2018. Ce chiffre prendra tout son sens quand on sait que 60% de la demande des biens sont satisfaits par les importations et que l'aide publique au développement avoisine son niveau le plus faible au cours des cinq dernières années.

3.3.5 Conclusions relative à l'exécution des dépenses

La Cour observe que pour exécuter le budget, des efforts importants sur le plan fiscal ont été déployés en vue d'augmenter les ressources qui sont passées de 47.3 milliards à 81.7 milliards gourdes. En outre ce taux d'augmentation graduellement matérialisée sur cinq ans s'est basé essentiellement sur la

mobilisation de trois champs d'impôts : l'IRI, la TBS et l'ICETI qui ont généré 72.2 milliards en 2017-2018, résultant d'une croissance soutenue depuis 2013-2014.

La Cour note cependant que les champs d'impôts supposément stratégiques et porteurs de revenus, en l'occurrence l'impôt sur la propriété et les taxes sur le salaire et la main d'œuvre, n'ont pas pu mobiliser sur l'ensemble de la période plus 2% pour le premier et plus de 1% pour le second. La Cour comprend cependant que ces deux champs sont en mesure de faire augmenter considérablement les revenus de l'État si les responsables fiscaux avaient mis plus d'effort dans l'organisation de leur collecte.

La Cour souligne en outre que les revenus de province sont extrêmement faibles, moins de 6%, par rapport au total des revenus collectés. Ce qui porte la Cour à comprendre que les revenus collectés demeurent très en dessous des capacités quand on tient compte des rubriques qui ne sont pas exploitées et des revenus de province qui demeurent aussi très en dessous de ce qui aurait pu être collecté.

Sur le plan du fonctionnement de l'administration centrale, la Cour comprend que les dépenses salariales ont augmenté tout au cours de la période d'analyse et de fait elles constituent le principal déterminant des dépenses de fonctionnement à côté de celles relatives au paiement de la dette publique. L'évaluation de la tendance de cette variable montre qu'elle a cru de 55% sur la période et les dépenses de fonctionnement ont cru de 78%.

La Cour conclut donc que la croissance de la masse salariale a pesé lourdement dans l'augmentation des dépenses de fonctionnement et est liée principalement à l'augmentation du personnel qui n'est pas soumise à un plan mis en place selon les besoins de l'État.

En examinant les différentes variables qui ont fait l'objet de cette évaluation sur la période à la lumière de l'exécution du budget, la Cour estime que la capacité financière de l'État demeure sous exploitée et à cet effet les responsables devraient prendre les dispositions pour augmenter ses revenus en termes réels, surtout dans le contexte de la dépréciation de la valeur de la gourde qui crée une illusion de revenus mais dont le pouvoir d'achat est réduit pratiquement de moitié par rapport à 2013-2014.

Deuxième partie

Efficacité des dépenses publiques

Chapitre 4. De l'efficacité des dépenses publiques

Cadre d'analyse de l'efficacité des dépenses publiques

Le Plan stratégique d'Haïti (PSDH), élaboré en 2012 demeure le document maître qui guide l'action socio-économique de l'État. Celle-ci est en effet soutenue par les investissements réalisés dans les différents piliers stratégiques qui ont été définis par le PSDH et qui vont inspirer la loi de 2016 portant élaboration des lois de finances qui s'articule désormais autour d'un budget-programme qui est la nouvelle approche de la gestion des ressources publiques. Il faut noter que l'approche préconisée dans le PSDH avait guidé les travaux des RSFEEDP I et IV sur l'efficacité des dépenses publiques, avant même la ratification de la loi de 2016. Sur la base de l'évaluation réalisée par ces deux rapports, la Cour avait conclu que, pour atteindre les objectifs du PSDH, les différents plans triennaux qui constituent sa méthodologie devraient être guidés par dix choix stratégiques :

1. Des actions susceptibles de créer et de faire croître la richesse nationale ;
2. De la mobilisation des secteurs privés national et international comme principaux acteurs et animateurs du processus de création de la richesse nationale ;
3. De l'augmentation de l'offre de services sociaux de base ;
4. Du développement et de la consolidation des pôles régionaux de développement ;
5. De l'émergence des chefs-lieux comme pôles des économies locales ;
6. Des réponses rapides aux besoins sociaux ;
7. De l'inclusion sociale ;
8. D'une stratégie de croissance forte et durable ;
9. De la maîtrise de la croissance une fois mise en branle ;
10. De l'établissement d'un État fort.

Ces choix constituent en effet la ligne sur laquelle l'action du développement devrait s'axer pour parvenir à rendre efficace les dépenses publiques. Celles-ci ne feraient pas l'objet d'un seul programme poursuivi dans un seul budget triennal. Mais ils s'en inspireraient dans tous les cas pour rechercher leur efficacité, surtout qu'un instrument légal est maintenant mis en place pour faciliter l'articulation des programmes susceptibles de poursuivre des objectifs de moyen terme.

L'étude de l'efficacité des investissements publics que conduit le RSFEEDP V est inscrite dans cette dynamique stratégique et dans la nouvelle loi de 2016 qui a emprunté la voie triennale comme approche de gestion. La Cour se propose donc d'évaluer les investissements à la lumière des objectifs fixés par le gouvernement qui a défini sa vision dans le cadre de la loi de finances 2017-2018 détaillée dans son annexe du budget de l'exercice.

En effet, la nouvelle administration du Président Jovenel Moïse avait défini sa vision stratégique pour l'exercice 2017-2018, en se proposant de rompre avec les cinq années de stagnation économique et de renouer avec la croissance. Elle s'est fixée en conséquence un taux de croissance de 3.9% pour l'exercice en jetant son dévolu sur cinq branches d'activités qui, d'après elle, méritent d'être prioritaires : 1) l'agriculture, 2) la construction, 3) le tourisme, 4) l'éducation et, 5) la santé. Selon sa compréhension et sa vision économique, la dynamisation de ces branches devrait contribuer à créer des emplois durables, notamment pour les jeunes, à renforcer la base économique à travers la mise en place des infrastructures, à améliorer la productivité de l'agriculture.

Ceci est expliqué dans l'annexe de la loi de finances qui stipule que ces branches d'activités étaient celles dans lesquelles des ressources devraient être prioritairement canalisées afin de permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs de croissance. Ainsi, le Gouvernement allait mobiliser pour ce faire une enveloppe de 58.9 milliards de gourdes pour financer ses objectifs stratégiques dont 39.7 milliards financeraient les projets du secteur économique.

L'examen de l'efficacité des dépenses publiques que conduit le RSFEEDP V est inscrit dans le cadre de ces objectifs définis dans la loi de finances de 2017-2018. A l'instar de l'approche utilisée dans la première partie du rapport, la Cour conduira son examen sur une période de cinq ans, une façon de dynamiser son analyse sur un horizon long et dégager les tendances fortes qui marquent le comportement des paramètres économiques, les disponibilités budgétaires et l'efficacité des dépenses d'investissement.

Cette analyse sera portée sur les quatre aspects suivants :

- 1) Le Financement et l'exécution des programmes/projets au cours des cinq des dernières années ;
- 2) La répartition des projets sur le plan national et leurs incidences régionales ;
- 3) L'impact des investissements sur les infrastructures ;
- 4) L'évaluation de la croissance l'économie nationale que le gouvernement poursuivait.

4.1 Allocations institutionnelles et exécution des investissements

Dans le contexte post-séisme, Haïti a fait un exercice de planification stratégique qui devait guider ses actions en matière de reconstruction et de développement. Il préconise la reconstruction du pays sur quatre piliers ou refondations, conformément à ses quatre grands axes. Sur le plan opérationnel, il s'agissait d'organiser les interventions en des plans triennaux d'investissements (PTI) qui seraient pris en compte dans les lois de finances annuelles. Chaque PTI répondrait à une planification qui s'attaquerait à des activités relatives à la refondation économique, la refondation territoriale, la refondation sociale et à la refondation institutionnelle.

Dans le cadre du RSFEEDP V, il est question d'apprécier l'effort consenti par le gouvernement en matière d'investissement dans la construction de ces 4 piliers. Le cadre budgétaire de l'exercice 2017-2018 a servi de point d'ancrage à la nouvelle administration pour choisir 5 secteurs qui devaient être des locomotives de la croissance assimilables aux piliers de la refondation économique et de la refondation sociale, au regard des secteurs qu'il a retenus : la construction, l'agriculture, le Tourisme d'une part ; et l'éducation et la santé d'autre part.

Le tableau 16 présente le profil d'ensemble du budget d'investissement et de ses allocations. Il donne lieu de constater que cette enveloppe a évolué au cours de l'exercice pour connaître deux ajustements. D'un montant initial de 58.997 milliards il est passé à 49.3 milliards en rectificatif, soit une baisse de 16.5% alors que le nombre de projets pour sa part a baissé de 55% en passant 1674 à 745.

Évidemment ces rectifications entraîneront des réajustements au niveau des allocations des ressources initialement programmées.

Tableau 16. Les investissements publics de l'exercice en prévision et en réalisation par secteur et sous-secteur, 2017-2018

	Bget Initial	Montant rect	Décaissés	Projets program	Projets exéc
Total	58,997	49,335	11,147	1,674	745
Sect Econo	67.45%	68.96%	86.14%	27.60%	33.56%
MPCE	6,669	7,921	5,370	80	51
MEF	6,268	4,529	222	33	11
MARNDR	8,556	7,404	860	63	32
MTPTC	16,447	12,142	2,641	244	123
MCI	1,029	1,311	119	18	13
ME	295	271	255	18	16
MT	530	443	134	6	4
	39,793	34,021	9,602	462	250
MJSP	1,154	804	174	31	18
MHAVE	18	8	4	4	1
PM	80	128	118	14	7
MICT	972	819	50	101	12
MD	25	25	11	2	2
	2,249	1,784	357	152	40
MENFP	10,363	10,394	407	102	14
MAST	1,698	1,191	155	13	2
MSPP	1,426	605	422	49	34
MCFDF	28	28	12	5	4
MJSAC	351	158	70	19	12
MC	8	8	8	1	1
MCULTU	144	137	39	24	10
MCOM	13	9	4	2	-
	14,032	12,530	1,116	215	77
CSCCA	1,026	926	17	5	3
RUEH	259	74	55	11	8
	1,286	1,000	72	16	11

Source : Loi de finances 2017-2018 ; PIB : PMCE 2017-2018

Les montants alloués aux différents sous-secteurs économiques ont baissé de 14.5% et le nombre de projets a chuté de 45.5%. Pour le secteur social baissé à 12.5 milliards de son niveau de 14 milliards gourdes, c'est un réajustement de 10.7% qui a été enregistré accompagné de 80.7% de réduction du nombre de projets. Le secteur politique aussi a eu sa part de réduction, bien que moins importante.

Ce réajustement impliquera nécessairement des dispositions au niveau du Trésor qui au bout du compte devait réduire les décaissements, mais de manière beaucoup plus drastique que reflètent les ajustements en rectificatif car les ressources anticipées n'ont pas répondu au rendez-vous des financements programmés.

On peut voir dans le tableau 16 que sur l'ensemble des prévisions de 58.9 milliards de gourdes programmées initialement, le Trésor public n'a pu décaisser que 18.9% ou 22.6% sur le montant rectifié.

La répercussion sur le secteur économique s'exprime par un décaissement de 24.47% de son allocation initiale ou 28.22% de celle rectifiée. Quant au secteur social, la baisse s'exprime par 8% du budget initial et par 9% du rectifié.

Le tableau 16 montre en effet que le processus appelé à financer des secteurs considérés comme des piliers a très vite fait l'objet d'une lecture qui diffère des prévisions initiales devant canaliser le plus de ressources possibles vers deux piliers hautement prioritaires. Alors que le budget initial n'a pas su tenir, le rectifié aussi a été abandonné. Laissées en arrière et éloignées des montants programmés en rectificatif, les priorités se sont vite effondrées car les secteurs qui devaient s'ériger en porte étendard de la croissance ont été somme toute paralysés avec 10% de décaissement pour le secteur agricole, 16% pour le secteur de la construction. Deux branches d'activités ou piliers qui devaient porter la croissance mais qui n'ont reçu que 860 millions sur 10 milliards et 2.6 milliards sur 16.45 milliards de gourdes, respectivement pour le secteur agricole et celui de la construction.

Évidemment cette réduction de l'enveloppe aura des répercussions fortes pour la suite car les 244 projets prévus ont été réduits à 123, soit environ 50% pour le secteur agricole et de 45% pour le secteur de la construction. Quant au tourisme et le ministère de l'industrie, les montants déjà insignifiants ne méritent pas de remarques.

Le secteur social qui avait été désigné comme vecteur de croissance est passé par le même chemin pour finalement bénéficier de seulement 829 millions sur 11.379 milliards, soit 7.32% au total pour l'année. Et évidemment, ils sont restés très loin d'être un participant dans le processus de production de la valeur ajoutée.

4.1.1 Du financement des projets d'investissement public

La répartition des ressources prévisionnelles s'est révélée en effet un simple exercice de planification. Comme on le voit dans le tableau 16, ces allocations ont été réajustées au moins à deux reprises et les montants effectivement décaissés par le Trésor public sont restés très loin des prévisions. Il faut donc comprendre que les sources de financement proviennent principalement de l'aide publique au développement sous forme d'aide projet et d'appui budgétaire que fournissent l'APD et des institutions internationales spécifiques. Au cours de l'exercice en effet, le volet aide projet qui devait totaliser 20.691 milliards de gourdes ne s'est pas manifesté et les 3.7 milliards décaissés pour appuyer le budget ont servi à payer les intérêts sur la dette publique externe.

Tableau 17. Les ressources disponibles pour le financement des projets d'investissements

Année	TP		APD		LDF	
	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc
2012-2013	18,011	8,219	61,271	19,962	87,501	32,253
2013-2014	17,232	9,502	51,475	25,329	68,707	34,832
2014-2015	12,421	8,356	38,729	16,053	51,150	24,408
2015-2016	28,565	10,293	28,279	11,006	56,844	21,300
2016-2017	11,263	9,034	42,650	12,568	42,650	21,602
2017-2018	16,040	11,690	29,080	(1,540)	58,997	11,690

Sources : Lois de règlement 2013-2017 ; TOFE, MEF 2018

En fait, comme l'indique le tableau 17, seulement environ 11.17 milliards de gourdes décaissées par le Trésor public ont participé au financement des projets qui sont présentés dans le tableau 16 au cours de l'exercice 2017-2018. Ce qui en définitif porte à conclure que le programme d'action économique du Gouvernement n'a pas été exécuté.

Tableau 18. Secteurs financés et sources de financement au cours des cinq dernières années

	TP	BIL	MTL	Total
Total prévu	45.41	112.27	186.24	343.92
MPCE	13.45	56.74	66.33	136.52
MEF	13.45	6.91	60.34	80.7
MARNDR	9.69	13.25	4.48	27.42
MTPTC	13.82	21.52	14.55	49.89
MCI	5.73	12.02	32.35	50.11
ME	1.36	1.15	7.72	10.23
MT	1.11	0.68	0.46	2.26
Total exécuté	39.36	55.34	19.09	113.79
MPCE	19.8	27.89	9.6	57.28
MEF	4.73	9.61	3.35	17.7
MARNDR	2.76	1.84	-	4.6
MTPTC	3.19	2.5	2.25	7.95
MCI	7.28	12.48	3.88	23.63
ME	0.29	0.41	0.01	0.71
MT	1.31	0.61	-	1.92

Sources : Lois de règlement

Le tableau 18 présente la somme des prévisions et des réalisations sur cinq ans pour les sept ministères composant le secteur économique. Il montre que de manière générale les financements prévus ne sont jamais pleinement exécutés et sur les trois sources qui servent à financer les investissements publics, c'est le Trésor public qui demeure la plus fiable avec 86.68% de décaissement sur l'ensemble de la période. Des deux autres bailleurs, les institutions multilatérales ont pu respecter leurs engagements dans 10,25% des cas alors que leurs promesses d'aide sont les plus élevées. Les institutions bilatérales qui se présentent en deuxième position ont respecté leurs engagements à 49.25% sur les cinq ans étudiés.

Sur l'ensemble de la période, toutes sources de financement confondues, les prévisions de financement des projets d'investissements ont été respectés à seulement 33.1%.

4.1.2 De l'exécution des programmes d'investissement public

Une analyse plus détaillée du tableau 18 fait ressortir que les institutions multilatérales rejointes par certains pays donateurs constituent le plus grand pourvoyeur de ressources publiques, communément appelées « aide publique au développement » (APD), au pays à revenus faibles comme Haïti. Ces derniers temps Haïti a fait l'objet de beaucoup de promesses d'aide de l'APD dont les enveloppes sont généralement très importantes par rapport à la taille des projets et programmes d'investissement public. Ce groupe de bailleurs est cependant celui avec lequel on peut compter le moins pour financer ces projets d'investissement, comme cela ressort clairement de la lecture du tableau 19 qui montre

que les promesses sont très faiblement ou rarement respectées au cours des cinq dernières années. Ainsi, on peut comprendre que ce qui s'est passé en 2018 n'est pas le fruit du hasard. 50% de l'enveloppe d'investissement étaient supportés par l'APD qui n'a pu respecter qu'environ 13% de ses promesses sous forme d'appui budgétaire, mettant à mal l'exécution du programme économique du gouvernement

L'exécution des projets d'investissement public est effet le premier pas vers leur efficacité. Ce pas ne détermine pas leur efficacité en tant que telle mais elle est la première condition à respecter pour qu'il aspire à le devenir. L'analyse de l'exécution des projets par les sous-secteurs sera conduite d'abord globalement sur la période retenue et ensuite singulièrement pour chaque sous-secteur dans la liste des priorités du gouvernement. L'objectif de l'analyse globale est de faire ressortir les grandes tendances qui ont dominé la période qui sont susceptibles de déterminer la direction que peuvent prendre les actions entreprises si ces tendances ne sont pas inversées par des dispositions de politiques publiques.

Tableau 19. Programmes prévus et exécutés durant la période de 5 ans

Ministère	NDP	Prévu	Exécuté	%
MPCE	15	35,538.6	20,696.7	58.24%
MEF	12	20,496.5	4,256.7	20.77%
MARNDR	10	36,510.0	4,016.1	11.00%
MTPTC	12	81,919.1	17,476.4	21.33%
MCI	5	6,140.2	435.3	7.09%
ME	5	2,194.1	1,670.4	76.13%
MT	3	3,228.7	786.1	24.35%
Total	62.0	186,027.1	49,337.8	

Sources : Lois de règlements 2013-2017

Le tableau 19 présente 62 programmes que les 7 sous-secteurs devaient exécuter sur la période allant de 2013-2014 à 2017-2018, lesquels ont totalisé 186 milliards de gourdes. De ce total, on remarque que les trois sous-secteur ayant reçu les plus fortes allocations sont le MTPTC avec 81.9 milliards de gourdes pour 12 programmes, le MARNDR avec 36.5 milliards pour 10 programmes, le MPCE avec 35.6 milliards pour 15 programmes, soit environ 82% de l'enveloppe globale pour les trois. Les quatre autres sous-secteurs ont reçu des montants variant de 2.2 à 20.5 milliards de gourdes sur l'ensemble de la période.

Cette distribution est indicative des sous-secteurs qui sont susceptibles d'avoir de grands impacts sur les activités économiques. Mais il faut remarquer que le MPCE, l'un des grands récipiendaires de crédits budgétaires, de projets et de programmes à exécuter, n'a pas été retenu comme une des priorités du programme économique du gouvernement, malgré l'histoire de ses allocations. En fait, à l'exécution, il obtient généralement le taux le plus élevé, comme cela est mis en évidence dans le tableau 19 où il a pu exécuter son programme à 58.24% sur la période alors le MARNDR, secteur dit prioritaire par tous les gouvernements, et considéré comme porte étendard de l'agriculture, a obtenu le taux d'exécution le plus faible : 11% pour 4 milliards de gourdes de décaissement sur 5 ans.

Incidemment, en exécution, le MPCE dépasse même le MTPTC qui a reçu une allocation de 81.9 milliards de gourdes pour ne bénéficier que 17.5 milliards sur la période, soit 21.33%. L'examen du

tableau nous enseigne en effet que les sous-secteurs effectivement prioritaires sont le MTPTC et le MPCE par la taille des enveloppes reçues et décaissées. Le premier l'est en raison de son rôle dans la construction des infrastructures lourdes et le second en raison de son rôle dans la modernisation du territoire qui est le deuxième pilier de refondation indiqué dans le PSDH.

On verra cependant que si le premier exécute ses travaux en dépit des faiblesses diverses liées au financement qui n'est pas toujours au rendez-vous, comme le montre le tableau 19, et qui se traduisent par des retards dans l'exécution et dans la livraison des travaux, par une gestion molle qui fait planer des doutes dans le processus d'attribution des marchés, le second est définitivement hors de tout contrôle dans la gestion des ressources. Pour le MPCE, des projets importants qui auraient dû être exécutés sur 18 mois ont trainé sur cinq ans sans que les clés aient pu être remises. D'autres projets sur lesquels 80% d'avances ont été consenties ont eu leur exécution discontinuée six ans plus tard entraînant le délabrement des infrastructures en place, faute de paiement. Mais pire encore est ce qui concerne la gestion des milliards de gourdes confiées au sous-secteur qui font l'objet d'arbitrage et de négociation entre les pouvoirs locaux pour l'attribution des marchés que les ressources publiques doivent financer sans garantir que les bénéficiaires de leur exécution soient à même de livrer les travaux. Ici, l'influence politique est déterminante.

En poursuivant l'analyse du tableau 19, on en vient à la conclusion selon laquelle le sous-secteur du MARNDR est un secteur abandonné à tous les points de vue. Bizarrement, il est toujours un des plus grands bénéficiaires en allocations de ressources en prévision. En réalisation, cependant, il fait toujours partie des derniers à bénéficier de décaissement. On peut voir dans le tableau 18 que sur des ressources allouées et exécutées sur cinq ans, il n'a pu bénéficier que 11% des 36.6 milliards qui lui étaient promis pour financer 12 programmes. Il se positionne donc au rang des deux derniers parmi les sept bénéficiaires alors qu'il était parmi les 3 plus gros en prévision. Cette situation observée sur une période de cinq ans est ce que l'on peut appeler une tendance forte qui est mise en exergue sur la branche agricole sur laquelle les responsables stratégiques annoncent toujours de grands projets sans pourtant prendre les dispositions qu'il faut pour les exécuter. Ce qui s'est passé en 2017-2018 peut certes trouver l'excuse du non-décaissement de l'APD mais cela n'a pas été différent dans les moments où celle-ci avait pu respecter ses promesses. Le rendement que les investissements devraient apporter pour la branche, qui est considérée comme son indice d'efficacité, est fondamentalement handicapé par des problèmes structurels qui doivent faire l'objet de solutions structurelles.

Quant aux quatre autres sous-secteurs, l'un d'entre eux, le MEF, n'est pas effectivement une locomotive de la croissance et d'ailleurs n'a pas été retenue comme telle dans le tableau des priorités. Même si dans les faits, il aurait dû en être une en assumant son rôle régalien et prendre en main la gestion de la chose économique dont son nom lui en octroie l'attribution. Cette institution qui a en effet la grande responsabilité de gérer les ressources de l'État s'y perd quand il s'agit de mettre en place la politique économique devant s'attaquer aux goulots d'étranglement qui inhibent le potentiel de production de la valeur ajoutée dans le système en place. L'ironie c'est que le MEF pratique une politique qui bloque la production dont il aurait dû être un stimulateur : il fait vivre le Trésor public des ressources d'importation qui entravent la production nationale.

Les trois autres MT, ME, MCI sont traités en négligés tant sur le plan du nombre de programme que sur le plan des enveloppes d'exécution. Malgré l'annonce de faire de l'un d'entre eux, le Ministère du tourisme, une locomotive de la croissance, il n'a reçu en réalité que 0.04% du total des enveloppes d'investissement.

Par rapport au sous-secteur du tourisme, il est curieux de constater que les responsables stratégiques ont introduit le Tourisme dans la liste des priorités et qu'ils l'ont considéré comme une locomotive de

la croissance économique. Si sur le plan structurel des atouts majeurs peuvent faire l'objet d'investissements et de développement du sous-secteur à moyen terme, dans la réalité de la gestion quotidienne aucune disposition n'est prise pour poursuivre de tels objectifs. En fait en examinant les prévisions faites sur l'exercice 2018, au fort de l'augmentation des 20% de l'enveloppe d'investissements, les allocations faites au sous-secteur pour l'exercice ont baissé de 1.7% de son niveau de 2016-2017. Certes, les montants alloués ne sont pas nécessairement ceux qui vont dynamiser les activités économiques encore moins la construction du secteur, mais ils sont des signaux envoyés au secteur privé l'invitant à s'engager au sous-secteur puisque des dispositions sont en train d'être prises pour créer les conditions nécessaires au développement de l'activité.

Pour rappel, le tableau 18 présente le total des investissements sur cinq ans. L'objectif est de faire ressortir le fait que les résultats économiques obtenus en 2018 s'apparentent à ceux des années antérieures qui évoluaient dans de meilleures conditions financières. Or, aucune des prévisions n'a été matérialisée et le peu qui ait pu être fait ne l'ait été dans de bonnes conditions. L'efficacité des investissements n'a pas été au rendez-vous.

4.1.3 De l'exécution des projets par les sous-secteurs au cours de l'exercice

Comme cela est mis en évidence dans le tableau de la comptabilité nationale, les spécificités et contraintes sectorielles vont déterminer l'efficacité des investissements : la productivité des secteurs et le rendement des investissements, exprimé sous forme de biens produits, des structures utiles et durables construites.

Bien que le MPCE n'ait pas été retenu comme secteur prioritaire dans la loi de finances pour stimuler la croissance, il a été inclus dans l'analyse économique en raison de l'importance des montants reçus et des activités qu'il a menées au cours de l'exercice qui en principe aurait dû avoir des impacts sur l'économie nationale. L'analyse rapprochée, assortie des spécificités de ces trois sous-secteurs priorisés dans la loi de finances auxquels on ajoute le MPCE, jettera plus de lumière sur le processus d'exécution des investissements et leur efficacité. Un exercice qui sera fait à tour de rôle pour les quatre retenus dans la liste des déterminants.

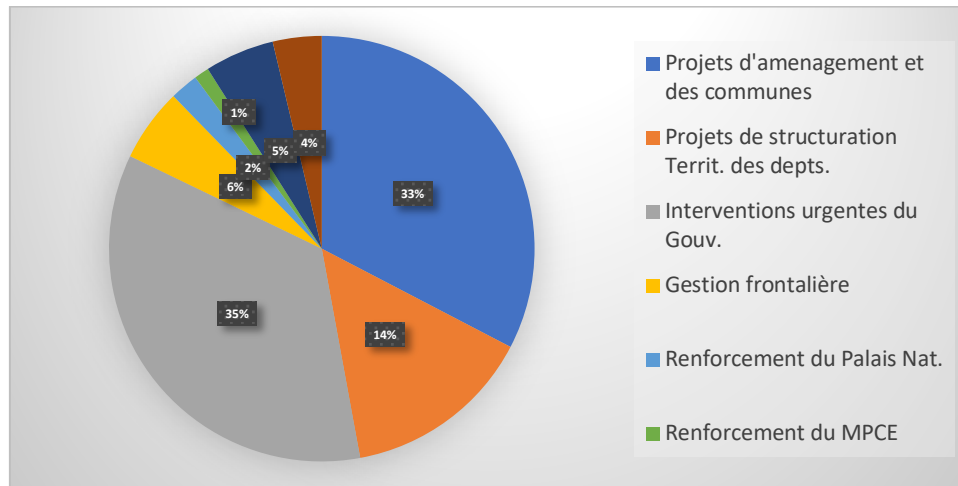
4.1.3.1 L'exécution des projets et crédits alloués au MPCE.

Comme mentionné dans la section précédente, le MPCE n'a pas été retenu parmi les secteurs priorisés dans l'annexe de la loi de finances 2017-2018, en raison peut être de sa nature transversale qui fait d'elle un intervenant dans son rôle de coordination. Mais on a vu cependant que sur la période retenue pour conduire l'analyse tendancielle, elle comptait parmi les trois plus grands bénéficiaires de ressources et devait exécuter le plus grand nombre de programmes. Cette tendance observée a continué au cours de l'exercice 2017-2018 durant lequel le MPCE a pu survivre les réductions d'enveloppe pour maintenir et même surpasser de 18.7% les crédits de 6, 669 milliards qui lui ont été alloués. L'examen de sa fiche d'exécution se présente comme suit :

- Plus de 1,76 milliard de gourdes ont été versés aux projets d'aménagement et de développement du territoire des communes ;
- Plus de 780 millions de gourdes ont été dirigés vers les projets de structuration territoriale et de développement des départements ;
- 1,89 milliard de gourdes ont été alloués aux interventions d'urgence du gouvernement ;
- 300 millions de gourdes à la gestion frontalière Haïti-République Dominicaine ;
- 116 millions de gourdes au renforcement des structures du Palais National ;

- Plus de 61 millions de gourdes pour le renforcement du MPCE ;
- Près de 285 millions de gourdes pour la construction et les réparations de lycées et de marchés publics
- Et, finalement près de 200 millions de gourdes pour des projets divers réalisés par le Ministère.

Figure 11. Répartition des projets du MPCE



Il convient de souligner que la diversité et la transversalité de la fiche d'exécution du MPCE ne facilite pas la certification des travaux qui sont sous son contrôle, surtout que cette institution qui est en charge de moyennes interventions, à travers le pays, est pressurée par les forces politiques. Ce qui est en fait une des explications du maintien de son enveloppe malgré les contraintes diverses.

Mais l'examen de cette fiche d'exécution appelle à bien des questions dans une période de précarité financière où les rôles ne sont pas définis et les actions ne sont pas justifiées. L'investissement dans l'urgence est difficile à cerner en l'absence d'un événement qui la justifie, surtout quand il se produit par une instance responsable de la planification stratégique du pays alors qu'il existe des instances officiellement responsables de ces genres d'intervention. Serait-ce le cas de dire que le ministère de la planification planifie ses interventions d'urgence en dehors des situations d'urgence ?

On peut produire la même remarque sur les interventions de renforcement des structures du Palais national évinçant ainsi le MTPTC dont le rôle est d'exécuter les travaux de construction et d'aménagement des bâtiments et travaux publics sur l'ensemble du pays et pour le compte de l'État.

Finalement, il faut souligner que le sous-secteur agricole est resté dans la disette avec 10% environ de son allocation initiale alors que le MPCE a joui de 80% de la tienne tout en dépensant 35 % de son montant de 5.420 milliards exécutés sous la couverture d'urgence dont la justification n'est pas évidente.

Dans ces conditions, il est compliqué d'évaluer l'efficacité des dépenses d'investissement réalisées par le MPCE dans sa transversalité qui semble plutôt servir de couverture pour les dépenses non- planifiées, non-programmées

4.1.3.2 L'exécution des projets et les crédits alloués au MTPTC

Le MTPTC est l'instance chargée de la gestion des infrastructures publiques, du transport et des communications en Haïti. Il est dans une large mesure le principal pilote du secteur et responsable de la mise en place de l'infrastructure économique et social et même de définir la morphologie de la cité par les lois qu'il édicte sur l'organisation et la gestion de l'urbanisation. En ce sens le MTPTC a pratiquement la grande responsabilité d'accompagner le pays dans la conduite et l'exécution du PSDH qui ambitionne de changer les choses d'ici à 2030.

Le budget d'investissement public pour l'année 2017-2018 a initialement fait un crédit prévisionnel de 16.47 milliards de gourdes au MTPTC. Ce montant a été ajusté en rectificatif à 12.14 milliards de gourdes. Mais l'absence des 20.6 milliards promis par l'APD ayant réduit considérablement la capacité des finances publiques, seulement 22% ont pu être décaissées au bout du compte, soit 2.64 milliards de gourdes pour exécuter le programme de MTPTC au cours de l'exercice. On comprend dès lors que cette baisse aura des répercussions sur le l'ensemble des activités programmées qui de 244 projets sont passés à 123.

Ces 123 projets ont été exécutés dans quatre départements et ont totalisé 2.2 milliards de gourdes environ. L'Ouest a absorbé 33.8% de ce montant dans les travaux d'entretien et de réhabilitation des routes, le Centre s'en est tiré avec 13.14% pour aménager la route de Cerca-la-Source, le Sud avec 9.3% pour aménager les infrastructures tandis 33.4% ont servi à aménager des routes sur le plan national. Une balance de 497 millions a financé des interventions mineures de moins de 100 millions de gourdes à travers le territoire.

La baisse de l'enveloppe budgétaire de 14 milliards de gourdes faute de ressources a certainement pesé lourdement sur les activités économiques de l'exercice 2017-2018 car de toute évidence ces interventions dans les quatre départements géographiques du pays sont de loin capables d'avoir des impacts sur les régions où les dépenses ont été exécutées encore moins sur le plan national. On comprend dès lors que les effets recherchés en matière de création d'emplois dans ces régions ne pouvaient se produire.

Ainsi, avec cette réduction de l'enveloppe, l'engagement pris par la nouvelle administration en matière de fourniture de services d'électricité 24h/24, de l'eau potable et les meilleures conditions de transports de biens et de marchandises aux agents économiques et à toute la population du pays n'a pas pu se concrétiser.

Dans le portefeuille des projets du MTPTC, neuf projets concernent l'eau potable et l'assainissement. Ces derniers sont répartis dans 3 départements du pays et ont été provisionnés pour un montant de 228 millions de gourdes dans la loi de finances rectificative 2017-2018. Cependant, ce projet lui aussi n'a bénéficié de financement.

On est donc devant le fait que le MTPC a été réduit à sa plus simple expression au regard de sa capacité financière d'intervention. Ses activités ont été concentrées principalement sur les aménagements de petite envergure qui n'ont pas produit d'impacts véritables.

4.1.3.4 Du sous secteur touristique

Le sous secteur touristique a été annoncé comme un vecteur potentiel de la croissance économique et a été choisi parmi les priorités à cet effet. Bizarrement cependant il a occupé l'avant dernière position dans le classement des priorités avec une somme que l'on pourrait considérer comme dérisoire, 530 millions de gourdes en prévision et réduite à 443 millions lors des ajustements rectificatifs. En final, il a pu bénéficier d'un décaissement de seulement 134 millions de gourdes. Evidemment, un tel montant est si peu significatif à grande échelle que son impact sur la croissance sera pratiquement nul.

4.1.3.3 L'exécution des projets et les crédits appelés à supporter la croissance de l'agriculture

Selon les statistiques de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), l'économie haïtienne a enregistré en 2018 une légère croissance de 1.5% contre 1.2% en 2017. Cette performance a été une répétition de celle des quatre exercices précédents. C'est donc une stagnation de la situation de la production nationale qui a été affichée, au contraire du projet de relancer l'économie nationale à travers une augmentation de crédits à l'agriculture qui était retenue comme l'une des priorités du gouvernement. Mais les 8.6 milliards programmés ont été ajustés à 7.4 milliards en rectificatif, une réduction de 13.5%. Un pourcentage de 11.62% du montant rectifié sera réalisé sur l'exercice. Situation qui annonce et exprime les difficultés que le Gouvernement devait surmonter pour poursuivre et atteindre ses objectifs.

Ainsi, le défi consistant à passer par le secteur agricole comme fer de lance de la reprise du processus de production s'est vu achoppé aux multiples contraintes structurelles, financières, environnementales et aléatoires qui n'ont pas milité en faveur de cette approche dont les résultats attestent de ses faiblesses et même de son incohérence.

En fait, le projet consistait à redresser l'économie en accordant la priorité aux programmes à fort potentiel de croissance et de création d'emplois durables dans le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire qui étaient retenus comme locomotives de la croissance annuelle. Paradoxalement, le décaissement de 860 millions de gourdes, soit 11.62% des 8.6 milliards alloués au MARNDR, représente une infirme fraction des besoins nécessaires à cette relance.

En réalité, la majorité des projets du Ministère est exécutée à l'échelle du territoire national pour un montant de 791 millions de gourdes. Ces projets touchent dans l'ordre prioritaire la promotion et le renforcement des capacités de production. En effet, 40% des allocations du MARNDR ont été dirigés vers l'appui à la mécanisation agricole, soit 204 millions de gourdes pour l'achat d'équipements agricoles et 134 millions de gourdes pour l'amélioration des services agricoles, principalement l'achat d'intrants et d'outils agricoles. Il faut noter aussi deux projets d'irrigation: la gestion de l'eau dans le bassin de l'Artibonite pour 18.4 millions de gourdes et l'irrigation des périmètres de Saint Raphael pour 4 millions de gourdes dans le département du Nord

Il apparaît au graphique ci-dessous que le MARNDR, dans le cadre de sa stratégie de mise en œuvre de politique agricole a réalisé plusieurs autres petits projets notamment : la construction de serres, la gestion des urgences pré-intempéries et post-intempéries, l'amélioration des réseaux d'accès aux marchés et aux centres de service de base, l'aménagement des bassins versants, etc.... pour un montant estimé à environ 300 millions de gourdes.

Il reste cependant peu clair quant au rôle que peuvent jouer ces actions de petite échelle, isolées et limitées sur la relance de l'agriculture et éventuellement sur l'économie nationale et dont les résultats ne sont immédiatement mesurables, autre que par le comportement de la saison pluvieuse à grande échelle. En réalité, comme cela est démontré dans la section 3.2, la recherche de la performance agricole n'est pas vraiment un souci stratégique pour les responsables, au vu de son histoire et plus précisément de ce que l'on a constaté au cours des dernières années. La recherche de son efficacité demeure un exercice vide de sens puisqu'elle ne tombe pas dans le champ d'action des gestionnaires qui la recherchent en faisant suivre les souhaits d'investir dans le sous-secteur par des actions qui devraient les transformer en réalité, à travers l'exécution des projets et les décaissements pour les financer.

Ce point est mis en évidence dans toutes les lois de finances qui font toujours de grandes allocations de crédits mais en fin d'exercice dans les lois de règlement on arrive aux mêmes résultats ; cela va donc au-delà de ce qui s'est passé au cours de l'exercice 2017-2018. Les rapports de l'IHSI sur la performance du secteur agricole ne manquent pas une occasion d'associer la performance du sous-secteur au comportement de la pluviométrie annuelle. Ce qui a l'air curieux et bizarre cependant est le fait que cette situation maintenant coutumière n'échappe pas à l'observation des responsables stratégiques et

aux planificateurs qui ont la mission de guider le sous-secteur dans la direction qui est appelée à le rendre productif en le permettant de devenir le point d'appui sur lequel les autres secteurs économiques doivent s'appuyer pour se développer.

4.2 Conclusions relatives à l'efficacité des dépenses publiques

L'un des volets importants du RSFEEDP porte sur l'efficacité des dépenses publiques dont l'étude est une obligation constitutionnelle de la Cour. Son évaluation se base particulièrement sur les dépenses d'investissement qui sont généralement programmées dans le budget et font l'objet d'allocations de ressources aux ministères qui représentent les différents sous-secteurs d'activités socioéconomiques. L'exercice 2017-2018 est particulier en ce sens. Il a retenu l'attention de la Cour qui s'est concentrée sur les prévisions de croissance économique que poursuivait le gouvernement au cours de l'exercice.

La Cour a constaté que les prévisions d'investissement ont été ajustées à la baisse en deux occasions et les 39.8 milliards de gourdes programmées pour investir dans le secteur économique à la recherche de 3.9% de croissance ont été réduites à 34 milliards puis à 9.6 milliards, faute d'avoir pu encaisser les montants promis par l'APD. Les prévisions faites pour le financement des sous-secteurs retenus comme prioritaires pour la croissance sont passées nettement à côté, ne recevant que de faibles fractions de leurs allocations initiales.

Dans de telles conditions, l'efficacité des dépenses est devenue un projet non atteignable car elle devrait passer d'abord par l'exécution des dépenses programmées. Or, les conditions ayant été ce qu'elles furent : le MARNDR, secteur prioritaire, n'ayant reçu que 10% de ses allocations initiales, le MTPTC que 16% des siennes, le MT déjà insignifiantes n'en a reçu que 25%. Les deux invités surprenants dans ce projet économique, (le MENFP, le MSPP) n'ont reçu respectivement que 5% et 29.5% des prévisions initiales. Ainsi, les progrès vers la croissance telle que programmée ne pouvaient évidemment pas se matérialiser.

La Cour estime que dans de telles circonstances, la recherche de l'efficacité des dépenses devient très compliquée. La principale raison de cette complication réside dans le fait que les ressources destinées aux investissements publics dépendent principalement de l'APD. Ceci explique la position de la Cour qui avait proposé dans le RSFEEDP III de mettre l'emphasis sur le déploiement des efforts en vue d'augmenter les ressources fiscales tout en gérant les ressources disponibles de manière responsable et rigoureuses afin de paver la voie qui donne accès aux capitaux disponibles sous forme de prêts destinés aux pays qui ont en ont besoin pour supporter leur croissance et se développer.

Chapitre 5 Les investissements dans la formation brute du capital fixe (FBCF)

Les chapitres 2 et 3 ont passé en revue les prévisions d'investissement, les allocations de crédits budgétaires aux secteurs et sous-secteurs et l'exécution des projets. Les analyses faites dans le précédent chapitre se sont penchées sur l'utilisation des ressources à travers les programmes et projets qui ont été prévus et qui auraient dû être exécutés comme faisant partie de l'agenda du PSDH, des plans triennaux et des budgets annuels. Les analyses de la section 3.1.2 sont évidemment un approfondissement de celles conduites dans le chapitre 2 et indiquent de manière plus concrète comment les prévisions d'investissement ont été faites et à quoi ont-ils servi exactement.

Dans le présent chapitre, il s'agit d'investiguer de manière plus profonde la question de l'efficacité des investissements sur un autre plan : les dispositions d'allocation et leurs effets durables sur l'accumulation à long terme et la croissance économique. Il est donc question de savoir comment les investissements publics concrétisés au cours des dernières années ont-ils contribué à la formation brute du capital fixe (FBCF). Cette notion évoquée brièvement dans le RSFEEDP IV mérite toute l'attention dans le RSFEEDP V, compte tenu de son importance dans la gestion efficace des ressources précieuses du pays. La Cour se propose donc d'en faire un cadre d'évaluation pour situer l'impact des investissements sur la base de l'économie qui est en définitif le chemin par lequel il faut passer pour parvenir au développement et atteindre les objectifs du PSDH, même si cela devrait se faire, en toute logique, de manière différée.

Par FBCF, il faut comprendre les différents investissements consentis dans la construction des routes, des ponts, des bâtiments publics, des équipements de transport, des logements publics, des aménagements et tous les équipements du même type et de nature durable ainsi que l'éducation fondamentale qui sont appelés à soutenir les activités qui constituent la base sur laquelle l'économie s'appuie pour trouver la route de la croissance. Ces investissements peuvent être aussi bien publics que privés, pourvu qu'ils se dirigent vers l'acquisition d'équipements, alors même qu'ils sont sujets à la dépréciation tout en étant renouvelables.

Dans le cadre de ce rapport, trois volets seront pris en compte dans cet examen :

1. La planification des investissements à la lumière des disponibilités anticipées ;
2. La recherche d'efficacité comme facteur de la FBCF ;
3. La FBCF comme facteur du PIB.

5.1 La planification des investissements, un élément de la FBCF

En guise de rappel, l'ensemble du RSFEEDP V est inscrit dans une dynamique de long terme qui, tout en étudiant le comportement des finances publiques de l'exercice 2017-2018, a porté un accent particulier sur leur gestion au cours des cinq dernières années à la lumière des résultats atteints, lesquels ne s'accordent pas toujours aux prévisions mais les deux allant toujours dans la même direction. L'examen des lois de finances conduit sur la période retenue (2013-2014 -2017-2018) révèle que la performance qui y a été enregistrée ne diffère aucunement de celle de 2017-2018. De plus, aucun facteur n'a été modifié dans le contexte financier, dans l'environnement politique et dans la composition de la base sur laquelle le gouvernement s'appuie pour faire ses prévisions de performance. Or, en scrutant les données financières clés disponibles sur l'ensemble de la période, y compris l'exercice qui fait l'objet d'évaluation, les conclusions que cette constatation permet de tirer sont évidentes.

Tableau 20. Financement des secteurs par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sur cinq ans

	Trésor Public	Bilatéral	Multilatéral	Total	Poids dans le total des prévisions et de l'exécution		
Total invest							
Prévision	92.8	82.5	94.2	269.44	34.44%	30.62%	34.96%
Exécution	44.07	24.7	40.3	108.2	40.73%	22.83%	37.25%
% exécution	47.49%	29.94%	42.78%	40.16%			
Total sect. Eonom							
Prévision	57	66.3	61.6	184.8	30.84%	35.88%	33.33%
Exécution	14.9	20.3	0	44.32	33.62%	45.80%	0.00%
% Exécution	26.14%	30.62%	0.00%	23.98%			
MPCE							
Prévision	17.2	16.4	0	35.53	48.41%	0	46.16%
Exécution	6.232	9.188	0	15.3	40.73%	0	60.05%
% Exécution	36.23%	56.02%		43.06%			
MANDR							
Prévision	9.014	14.86	12.63	36.509	24.69%	40.70%	34.59%
Exécution	3.675	0.57	0	4.245	86.57%	13.43%	0.00%
% Exécution	40.77%	3.84%	0.00%	11.63%			
MTPTC							
Prévision	16.311	30.3	35.784	81.919	19.91%	36.99%	43.68%
Exécution	8.4	8.99	0	17.48	48.05%	51.43%	0.00%
% Exécution	51.50%	29.67%	0.00%	21.34%			
MEF							
Prévision	10.836	1.445	7.742	20.496	52.87%	7.05%	37.77%
Exécution	3.504	0.883	0	4.337	80.79%	20.36%	0.00%
% exécution	32.34%	61.11%	0.00%	21.16%			

Sources : les lois de règlement 2013-2017, données provisoires du MEF. MDG : milliards de gourdes

Le tableau 20 ci-dessus présente les données sur cinq ans en prévision et en exécution pour les quatre sous- secteurs absorbant le plus de ressources dans le secteur économique. Il présente le poids des décaissements (exécution) en pourcentage par rapport aux prévisions d'abord pour l'ensemble des décaissements effectués par chaque bailleur⁸ sur le total promis et ensuite le poids (%) des décaissements reçus par chaque sous-secteur sur la période de cinq ans par rapport à ce qui lui a été promis (prévision). Par exemple, le Trésor public avait programmé 92.8 milliards de gourdes sur la période de cinq et avait décaissé 44.07 milliards sur la même période. Le pourcentage de décaissement était de 49.47% qui est indiqué comme le taux d'exécution dans le tableau. Un autre exemple est le cas du MPCE, pour lequel avait été programmé 16.4 milliards sur cinq ans du total de 82.5 milliards des institutions bilatérales. Le MPCE a bénéficié de 9.188 milliards du total des 24.7 milliards de gourdes décaissées par ces institutions, donnant un taux de 56.02% de son allocation. Cette lecture tient pour les autres variables.

Quant à la rubrique « Poids dans le total des prévisions et de l'exécution », elle indique le pourcentage de chaque institution dans le total des prévisions et des réalisations sur l'ensemble de la période de cinq ans. Le même exercice se fait pour les institutions bénéficiaires des ressources rendues disponibles par le Trésor, les institutions bilatérales et multilatérales.

⁸ Pour des raisons de convenance comparative, le Trésor public est traité ici comme un bailleur

L'analyse du tableau 20 indique donc les ressources promises par les différents bailleurs, y compris le Trésor public. On peut voir de manière consistante qu'à chaque fois, seulement une fraction des ressources promises se matérialise. Cela reste vrai pour tous les bailleurs et sur l'ensemble de la période. Le taux moyen d'exécution des prévisions du Trésor est de 47.49% alors que celui des ressources bilatérales est d'environ 30%, les ressources multilatérales étant de 40.16%. Loin de devoir trouver des explications aux faibles taux de décaissement enregistrés au fil des années⁹, il revient tout simplement de comprendre que cette situation ne peut pas créer les conditions du progrès économique recherché.

Évidemment, les sous-secteurs qui avaient pour mission d'exécuter des programmes vont se trouver dans l'impossibilité d'agir puisque les ressources prévues ne se manifestent pas car, dans tous les cas, les taux moyens d'exécution à l'arrivée sont toujours de faibles fractions des allocations de départ.

Ces points traitant des écarts entre les prévisions et l'exécution des allocations sont pour souligner que les planificateurs sont imbus du fait que cet exercice prévisionnel est voué à l'échec. Les résultats qu'ils anticipent, pour les diverses raisons déjà évoquées dans les différentes parties du rapport, sont basés sur des promesses qui ne seront pas tenues par les bailleurs et le Trésor public pour sa part, malgré sa bonne volonté, est restreint par les limites des ressources locales qui sont très faibles et donc ne permettent pas de respecter à 100% ses allocations sans des performances extraordinaires au niveau des recettes fiscales.

Ainsi, les investissements dans les infrastructures matérielles devant être mises en place, contribuant par la même occasion à la FBCF indispensable pour exécuter les différentes activités socio-économiques devant mener à la croissance durable étant défaillants, les résultats enregistrés sur les cinq dernières années doivent avoir été anticipés et traduisent de ce fait la défaillance du système de planification nationale. Mais la situation se complique davantage au vu des hypothèses de croissance faites pour des secteurs dont on sait qu'ils sont, même dans les meilleures conditions, dans l'impossibilité d'atteindre des objectifs soumis à des contraintes insurmontables à court et à moyen terme, comme cela est mis en évidence au chapitre 3 du rapport.

La FBCF en Haïti rencontre donc un premier obstacle stratégique qui est lié au système de planification en place, reflet de l'absence de souci de résultat qui est obstrué par l'engouement de créer des espoirs visant à calmer les ardeurs. C'est tout au moins une première conclusion que l'on est amené à tirer à la lumière de l'évolution des investissements et des résultats persistants obtenus sur les cinq dernières années. On est inscrit dans une logique selon laquelle plus cela change plus cela s'empire.

Mais, il reste que des ressources, le peu qu'il y en a eu au cours des cinq dernières années, ont été injectées et leurs effets auraient pu se faire sentir de manière significative, au regard de leur ampleur et de leur importance relative pour les secteurs bénéficiaires.

5.2 La FBCF, un facteur de mesure d'efficacité des investissements

L'évaluation de l'efficacité des investissements au cours des cinq dernières années devrait se faire sur la base non pas uniquement des décaissements effectués par les bailleurs, le Trésor public inclus, qui habilite les secteurs à nominalement consentir des dépenses, ce qui n'est qu'un simple indicateur d'efficacité, mais d'abord en tenant compte des travaux programmés et exécutés à partir des montants reçus à cet effet et dont l'usage matériel peut attester de leur existence. Cette logique a d'ailleurs été

⁹ L'explication relative au faible taux de décaissement de l'APD a déjà fait l'objet de multiples d'observations de la Cour qui a eu à produire des recommandations à l'exécutif quant à la nécessité de trouver des alternatives à sa dépendances d'une source de revenus sur laquelle le pays ne peut dépendre.

exprimée depuis le RSFEEDP I qui a pu faire beaucoup de lumière sur les dépenses exécutées¹⁰ dans le cadre du programme Petro Caribe.

Dans le cadre de cette évaluation portée sur le long terme, il est question d'examiner sur le plan global les effets des investissements et d'estimer la portée fondamentale des montants et leurs incidences sur la FBCF du pays. Mais cet examen sera plus explicite en passant d'abord en revue la situation des investissements pour l'exercice 2017-2018.

5.2.1 Les travaux programmés et réalisés dans le secteur économique et social

Il est important de rappeler que les secteurs économique et social jouent un rôle charnière dans la création des activités porteuses de croissance économique et la création d'emplois dans le pays. La loi de finances en avait fait écho et avait prévu à cet effet de mobiliser près de 60 milliards de gourdes destinées à financer les investissements dans l'ensemble du pays dont 53.84 milliards étaient allouées aux activités devant supporter la croissance, (39.8 milliards au secteur économique et 14.03 milliards à deux institutions du secteur social). On connaît déjà la fin de l'histoire. Ce qui importe pour le moment c'est d'examiner comment les 9.6 milliards qui ont pu aboutir au secteur économique et les 1.11 du secteur social ont été utilisés.

Le tableau 21 montre la destination des investissements qui avaient été prévus au bout du compte après les différents ajustements dans les allocations de ressources pour les deux secteurs. Il appelle à deux ensembles d'observations.

Le premier ensemble d'observations porte sur la nature des activités prévues, lesquelles sont susceptibles de contribuer à la FBCF pour l'exercice 2017-2018. Le tableau permet d'identifier six champs d'activités :

- a) La construction des routes, des ponts et des bâtiments ;
- b) L'aménagement et la réhabilitation des infrastructures ;
- c) L'aménagement du territoire ;
- d) L'Électricité, eau et assainissement ;
- e) Rénovation urbaine ;
- f) Interventions d'urgence.

Si ces six champs semblent évidents par eux-mêmes, au moins trois d'entre eux méritent quelques éclaircissements.

Tableau 21. Travaux programmés et exécutés pour les secteurs économique et social

Prévision	Construction			Aménag.	ATERR	EEA	RENOURB	IURG	Autres	Total
	Routes	Ponts	Bâtiments							
MPCE				2,257	2,765		136.0		991	6,149
MEF			2,373.1					1,772	2,046	6,191
MTPTC	4,256	1,337		4,942		1,265	108.9	16	234	7,902
MARNDR			360.4							360
MENFP			807.7						9,587	10,395
Total	4,256	1,337	3,541.2	7,200	2,765	1,265	244.9	1,788	12,858	30,997

¹⁰ Le RSFEEDP I a conduit un examen approfondi sur les dépenses effectuées à partir des ressources utilisées dans le cadre du Fonds Petro Caribe. Ce travail s'est basé principalement sur des évaluations de terrain qui ont permis à la Cour d'émettre des opinions sur la gestion de ces ressources.

Exécution										
MPCE				296	2,477		2.1	1,957	638	5,370
MEF			3.8						177	181
MTPTC	705	287		1,310		127			195	1,920
MARNDR			130.9						578	709
MENFP			367.5						39	407
Total	705	287	502.2	1,607	2,477	127	2.1	1,957	1,628	8,587
%										
Prevision	16.57%	21.50%	14.18%	22.31%	89.59%	10.07%	0.87%	109.49%	12.66%	27.70%

Sources : données collectées auprès du MTPTC, MPCE

L'aménagement (aménag.) du territoire absorbe des ressources programmées pour être exécutées au niveau des collectivités territoriales. En fait, comme il est indiqué dans le tableau 21, ces montants qui sont placés sous l'autorité du Ministère de la planification et de la coopération externe, auraient pu faire l'objet d'un plan global d'intervention programmé par lequel chacune des 145 communes pourrait bénéficier d'une part qui aurait pu faire l'objet de planification au niveau local. Cependant aujourd'hui, les choses se font différemment car l'enveloppe est distribuée sur une base plutôt politique, laissant la palme au plus influent. La Cour estime que ce genre de gestion a deux conséquences sur lesquelles il convient d'attirer l'attention :

1. La première conséquence porte sur l'incertitude par rapport au respect de la destination des ressources remises au porteur du dossier sur le plan local ;
2. La seconde porte sur le fait que l'activité qui aurait pu contribuer à la FBCF se trouve souvent ou bien mal exécutée pour être confiée à des professionnels non qualifiés ou bien non exécutée tout simplement.

L'aménagement et la réhabilitation des infrastructures fait partie de la FBCF qui est sujet à des dépérissements et des dépréciations. Le capital brut étant une base qui doit être maintenue a donc besoin d'être renouvelé pour lui permettre de jouer son rôle dans tout système économique. Mais la rigueur qui devait sous-tendre la démarche, au même titre que l'aménagement du territoire, est affaiblie, surtout quand il s'agit de petits travaux d'entretien de route qui ne suivent que très rarement les règles de passation de marchés dans leur attribution¹¹.

Les interventions d'urgence occupent une place disproportionnellement grande dans l'enveloppe des investissements du MPCE où, malgré les contraintes de ressources, celui-ci a pu y sécuriser 28.5% en prévisions et trouver 10% en plus en réalisation. En fait les montants qui sont confiés au planificateur MPCE ne vont pas supporter les activités créatrices de richesse. Il y a donc lieu de questionner la justification de ces dépenses que doit exécuter l'instance responsable de planifier le développement alors qu'il existe déjà dans le système de finances publiques du pays 1) une rubrique d'interventions publiques et 2) un fonds d'urgence pour répondre aux catastrophes naturelles et aux imprévus.

Un second ensemble d'observations porte sur la distribution et l'utilisation des ressources elles-mêmes.

1. Le total des montants prévus pour être investis dans les six activités pouvant participer à la FBCF est d'environ 30 milliards de gourdes. Seulement 8.6 milliards seront rendues disponibles à cet effet ;
2. En prévision, 10.4 milliards environ, soit 33.6%, des investissements alloués aux activités des six rubriques, devaient couvrir la construction qui est composée des routes, des ponts, des bâtiments, de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement. Mais à l'exécution, seulement 1.6

¹¹ Ils se font là où ils n'apparaissent pas nécessaires alors que ceux qui le sont continuent de causer des dégâts

milliards ou 15.6% des montants alloués représentant 5.23% de l'enveloppe totale destinée à l'investissement dans le secteur économique, y compris l'éducation, ont pu être effectivement injectés en support aux activités prévues ;

3. Les prévisions de dépenses dans l'aménagement sont très importantes avec 23.27% de l'enveloppe globale. A la charge de deux responsables, le MTPTC et le MPCE. La gestion de cette rubrique reste molle du côté du MPCE en raison des influences politiques qui la sous-tendent alors que le MTPTC est affecté par des problèmes de transparence dans la gestion de son enveloppe lors de l'exécution des travaux. Mais au bout du compte, des 7.2 milliards prévus, 22.3% ou 5.2% de l'enveloppe sectorielle finiront par être exécutés et ce sont les activités conduites par le MTPTC portant sur la réhabilitation qui bénéficieront du financement ;
4. Deux activités portant sur l'aménagement du territoire et la rénovation urbaine ont fait l'objet de 10% de l'enveloppe globale avec 3 milliards de gourdes, le poids de la balance plus penché sur l'aménagement du territoire avec les problèmes de gestion techniques et politiques qui accompagnent ces rubriques. On peut voir dans le tableau que ces dernières accusent les taux d'exécution, avec 89% et 109%, les plus élevés ; les « interventions d'urgence » portant le flambeau.
5. Il importe de constater que le MARNDR, secteur prioritaire choisi par le gouvernement pour la relance de l'économie nationale, a pu tirer dans la mêlée 1.9% de l'enveloppe globale. En fait, il occupe l'avant dernière position dans la liste des bénéficiaires, précédant seulement le MENFP avec 1.3%.

Les deux ensembles d'observations conduisent aux conclusions suivantes :

1. Sur la base des données disponibles sur l'exercice 2017-2018, la Cour a pu conclure que, sur une prévision nette de 30 milliards de gourdes destinées aux investissements dans le secteur économique ciblant les secteurs prioritaires qui dans la pratique auraient dû contribuer à la FBCF, approche d'évaluation de l'efficacité stratégique retenue, seulement 27.7% ont pu être exécutées ;
2. 3.6% du montant, qui a pu être rendu disponible et décaissé, ont réellement servi à la FBCF pour l'année ;
3. Les activités d'aménagement du territoire, importantes certes pour le développement territorial, base du développement du pays, font l'objet d'une gestion qui ne semble pas pouvoir garantir que les activités que financent les ressources allouées et exécutées peuvent véritablement participer à la FBCF, en raison de la forte politisation qui traverse les bénéficiaires des ressources chargées d'exécuter les travaux sur le terrain ;
4. Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport l'étude de la FBCF table sur un total de 12 activités¹² qui ont été identifiées comme éléments dans lesquels des investissements ont été consentis et exécutés et qui touchent la gouvernance, les infrastructures économiques, les infrastructures sociales, la production nationale et agricole, la rénovation urbaine, l'aménagement territorial, l'habitat, l'environnement et les bassins versants, une présentation

¹² Gouver : gouvernance ; Basvers : bassins versants ; Ameter : aménagement du territoire ; RENURB : rénovation urbaine ; RPRHAB : routes, ponts, bâtiments et réhabilitation ; Proagri : production agricole PRONAT : production nationale ; HABITAT : logement ; infrasanté : infrastructure santé ; infraeduc : infrastructure d'éducation

plus ventilée du tableau qui vient de faire l'objet d'une lecture globale des ressources prévues et exécutées.

5.2.2 La FBCF examinée sur la période de cinq ans

La présentation de la section précédente vise à jeter la base d'une évaluation plus approfondie de l'efficacité des investissements. Elle a porté sur l'exercice 2017-2018 et a souligné certaines caractéristiques spécifiques des activités qui ont été financées au cours de l'exercice. Cette fois, il convient d'évaluer comment les montants investis au cours des cinq années allant de 2013-2014 à 2017-2018 ont pu servir à jeter la base d'une croissance soutenue à partir de l'accumulation du capital formée tout en tenant compte des coûts d'entretien et des dépréciations. Cette approche a toute son importance car jusque-là on ne fait que constater les dégâts et observer le fait que le non-décaissement des bailleurs de fonds et les faibles montants collectés par la fiscalité ne permettent pas de répondre aux besoins d'investissement public de l'État.

L'approche d'efficacité à travers la FBCF est appelée à mesurer l'effet d'accumulation des investissements sur une longue période et doit permettre de comprendre les tendances à la baisse de la valeur ajoutée nationale (le PIB). La production de cet indicateur implique l'organisation d'un tableau des activités qui ont été conduites, lequel tableau tiendra compte des montants annuels qui ont été investis dans le financement.

La FBCF tient compte des réalisations en dur comme cela a été mentionné en introduction, mais aussi certaines activités, comme la formation des fonctionnaires et des cadres, l'acquisition de logiciel et de tout instrument susceptible d'améliorer l'efficacité des fonctionnaires, ont été incluses dans les calculs. Au premier abord cependant, on peut déjà lire dans le tableau 22 le grand schéma qui sera examiné sur la base des données traitées dans la section suivante.

Il faut remarquer que l'ensemble des institutions retenues comprend tous les sous-secteurs économiques et deux sous-secteurs sociaux qui étaient considérés comme porteurs de croissance dans la loi de finances de l'exercice 2017-2018. Cependant, trois des institutions qui avaient été retenues comme vecteurs de croissance ont pratiquement été ignorés avec une allocation de 3.49% du total des 253.7 milliards prévus et 2.36% du total des montants exécutés durant toute la période examinée. Le MARNDR, le fer de lance supposé, avait effectivement mobilisé 14.43% du total des prévisions sur la période. Mais après évaluation, il s'en est tiré avec moins de 1% du total des décaissements faits. Peut-être les planificateurs se proposaient de permettre au sous-secteur de se rattraper au cours de l'exercice 2017-2018 en lui octroyant 14.64% dans l'enveloppe de 58.997 milliards, soit 8.6 milliards de gourdes. Mais les résultats ne font que consolider la tendance à l'abandon observée sur toute la période car en exécution seulement 860 millions des gourdes ont pu être décaissés.

Tableau 22. Profil global de la programmation Montants en M Gdes et en %

Institutions	# Prog prévus	# Prog exécutés	Montants prévus	Montants exécutés
			253,701	72,433
MPCE	130	122	16.49%	27.24%
MEF	92	76	9.45%	9.91%
MARNDR	76	56	14.43%	0.77%
MTPTC	128	92	34.74%	30.58%
MCI	44	32	2.00%	0.49%
ME	42	36	0.72%	1.90%
MTOU	16	16	0.47%	0.83%

MENFP	36	20	16.83%	20.94%
MSPP	24	18	4.86%	1.96%
Total	588	468	100.00%	100.00%

Sources : Les lois de règlements 2013-2017

En fait, en évaluant la distribution des montants décaissés, ceux-là qui en ont été des bénéficiaires durant toute la période montrent que trois sous-secteurs émergent comme les plus significatifs : le MPCE qui a mobilisé 27.4% du total, le MEF avec 9.91% et le MTPTC qui en a encaissé 30%. Si le MEF et le MPCE à eux deux ont mobilisé 37% des montants décaissés, le mode de gestion qui en est fait joue un rôle relativement faible dans la stratégie de croissance. Ce qui signifie que seul le MTPTC peut être considéré comme ayant participé significativement à la production de valeur ajoutée, malgré les limites qui lui sont attribuées lors des remarques relatives à sa gestion des ressources en 2017-2018. Cela étant, on peut creuser davantage la question de l'efficacité stratégique des investissements réalisés au cours de la période de cinq ans.

5.3 Les investissements à la base des calculs de la FBCF

Les montants prévus et retenus comme éléments devant faire partie de la FBCF ont totalisé 262.370 milliards de gourdes sur la période de cinq ans. Comme cela a été amplement démontré dans pratiquement tout le rapport, les allocations de ressources ne sont jamais parvenues à être consommées pour de multiples raisons, dont la plus importante est la faiblesse de planification de l'entité qui s'en occupe, même si en plusieurs occasions certains montants décaissés en retard par les bailleurs ont fait l'objet de nouvelles programmations, comme cela a été analysé dans le RSFEEDP III¹³.

Le tableau 23 détaille les 72.42 milliards qui ont effectivement été consommés ou 27.6% du total prévu sur la période. Ces montants injectés dans la réalisation des différentes activités dont la construction des routes, des ponts, dans certaines infrastructures économiques et sociales ont été exécutés par suite de différents ajustements et selon les disponibilités rendues possibles par les décaissements de l'APD, les prêts bilatéraux et le Trésor public.

Les différentes activités enregistrées dans le tableau 23 peuvent en effet faire l'objet d'une réorganisation qui permet de suivre l'évolution des dépenses d'investissements par année de telle sorte qu'on fasse ressortir celles qui ont participé à la FBCF sur une base annuelle ainsi que le poids de celles-ci par rapport au PIB national. Ces activités qui sont reprises dans le tableau 24 présentent les dépenses de 2012-2013 à 2016-2017, celles portant sur 2017-2018 ayant déjà fait l'objet d'une analyse détaillée dans la section 4.2.1

¹³ Voir chapitre 8 du RSDEEDP, section 8.1.2.1.

Tableau 23. Les activités financées par les investissements entre 2012-2017

	Gouver	Basvers	RPRHAB	Ameter	RNURB	Proagric	Pronat	Electirc	Habitat	Infrasanté	Infeduc	Total
MPCE	5,244	575	2,233	26,140	4,766				1,673	155	1,044	41,831
MEF	8,818	-	3,918	2,225	1,641		5,643		1,743	-		23,987
MTPTC	3,152	35	58,274	621	13,954		-	7,723	-	4,382		88,141
MARNDR	1,186	2,487	288	608	-	32,043	-		-	-		36,612
MCI	1,513	-	-	1,154	-		2,413		-	-		5,080
MTOU	356	-	-	44	-		803		-	-		1,203
ME	116	1,230	-	84	399		-		-	-		1,830
MENFP	5,281	-	-	2,923			-		-	-	43,160	51,364
MSPP	1,242	249	-	881	50		-		-	9,899	-	12,321
Total	26,908	4,577	64,713	34,680	20,810	32,043	8,859	7,723	3,415	14,436	44,204	262,370
		-	-	-			-		-	-	-	-
MPCE	2,539	270	1,053	12,359	2,537		-		305	40	630	19,732
MEF	3,221	-	479	660	717		1,941		162	-		7,181
MTPTC	684	12	14,456	67	4,169		-	2,076	-	686		22,149
MARNDR	108	399	-	52	2		-		-	-		561
MCI	129	-	-	83			141		-	-		353
MTOU	499	-	-	13			86		-	-		599
ME	67	1,005	-	51	251		-		-	-		1,374
MENFP	277	-	-	9	-		-		-	-	14,875	15,161
MSPP	118	15	-	74	-		-		-	1,209	-	1,416
Total	7,642	1,700	15,988	13,368	7,676	3,898	2,169	2,076	467	1,935	15,505	72,424

Sources : Lois de règlement 2012-2017

Le tableau 24 montre que des montants sont investis chaque année dans la construction d'équipements économiques et socio-économiques. En retraçant l'évolution de ces équipements, on s'attend à ce qu'ils s'accumulent pour en constituer un stock devant servir de base de développement du pays. La logique veut que plus on investit, plus le stock s'accumule, même s'il est soumis à des dépréciations, à l'entretien et au remplacement. La tendance recherchée est l'augmentation du stock brut devant soutenir la croissance. Notons que l'éducation fondamentale est aussi un élément déterminant pour la croissance du stock car, à côté des autres équipements, elle est essentielle pour l'accumulation du capital puisqu'il améliore la qualité de la main d'œuvre, appuie le processus de production de valeur ajoutée et augmente le revenu per capita de la population. Les investissements dans la bonne gouvernance, le cadre de gestion de l'État destiné à fournir les services publics à la population sont aussi des éléments du capital fixe en formation, qui déterminent et consolident la base de la croissance économique et du développement.

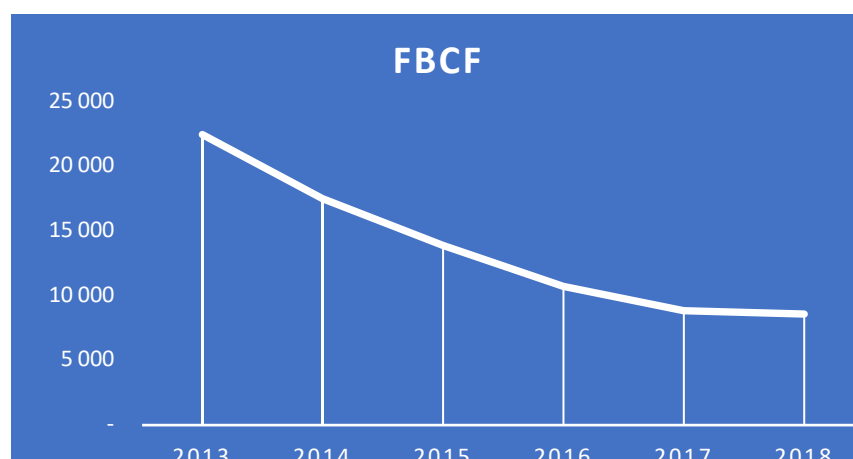
Tableau 24 . Les dépenses annuelles participant à la FBCF

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Gouver	1,748	2,596	1,839	761	698	
Ameter	6,837	2,338	2,734.97	2,539	1,124	
Basvers	485	299	563.94	274	79	
RPRHAB	7,776	3,547	2,610.26	1,268	1,120	
RNURB	-	3,213	2,188.54	844	1,096	
Proagric	1,108	412	509.36	278	719	

Pronat	1,125	1,001	34.71	196	401	
EAS		1,035	94.66	7	29	
Habitat	218	18	162.08	69	-	
Infrasanté	337	415	766.38	267	150	
Infeduc	2,831	2,645	2,383.04	4,224	3,421	
Total	22,464	17,519	13,887	10,727	8,838	8587

Soulignons que certaines activités comme l'aménagement des bassins versants, l'aménagement du territoire sont des éléments qui font partie de la FBCF dont le mauvais entretien peut contribuer à la dégradation de l'environnement et du cadre physique du pays de manière globale. A cet effet, des investissements dans leur renouvellement sont devenus essentiels pour créer et améliorer de manière récurrente le cadre de la croissance économique. Notons que plus des investissements sont consentis dans leur entretien, plus leur durée de vie est longue, la qualité de la vie s'améliore et le rendement des investissements est important dans le processus de production.

Figure 12. Tendance de la FBCF sur les cinq dernières années



En examinant l'évolution du stock de capital sur la période, on en vient à la conclusion selon laquelle sa tendance est baissière ; ce qui implique que le taux d'accroissement des investissements est faible. Exprimé différemment, le graphique ci-dessus montre que le taux d'accumulation du stock est à la baisse depuis 2013, après avoir atteint le montant d'investissement effectif de 22.5 milliards de gourdes indiqué dans le tableau 35 en 2013.

La figure 12 montre que le pays dans son ensemble n'est pas inscrit dans une logique d'accumulation de capital à tous les points de vue. Certains facteurs dans lesquels il jouit des avantages comparatifs qui auraient pu être convertis en avantages compétitifs ne font pas l'objet d'accumulation et donc leur transformation en souffre. C'est le cas du Tourisme réputé être potentiellement une locomotive de la croissance mais qui a fait l'objet de 0.47% de l'enveloppe de 253.7 milliards de gourdes prévues sur les cinq ans et 0.83% des 72.43 milliards de gourdes effectivement investies dans le sous-secteur (tableau 23). Le RSFEDP I a montré que la plage de Chouchou Bay à Port Margot abandonnée aux riverains aurait pu être un grand repère touristique international à l'image de Labadie si elle avait fait l'objet d'investissement mettant en place un autre équipement culturel générateur de croissance et contribuant ainsi à l'augmentation du stock de capital fixe. Il en est de même pour les facteurs Eau et Électricité qui, sur les cinq ans, n'ont pu mobiliser que 2% de l'enveloppe totale décaissée, alors qu'ils sont indispensables pour la production, la rentabilité de l'entreprise et le bien-être matériel des

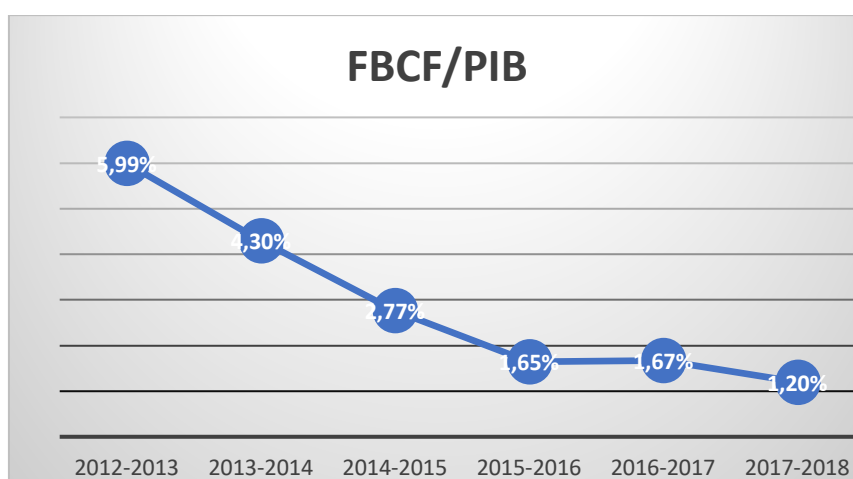
citoyens, tandis que les atouts naturels ne sont pas entretenus et sont laissés en décrépitude comme c'est le cas du Lac de Péligre ensablé, le Saut Mathurine de Camp Perrin maltraité, réduisant ainsi la capacité de production d'électricité, élément déterminant dans la production industrielle d'un pays.

5.3.1 La FBCF et le PIB

La FBCF ayant été calculée et présentée dans la section précédente, il semble opportun de mesurer son évolution par rapport au PIB. Parvenir à ce calcul demande de prendre en compte d'autres facteurs monétaires, tels que le taux d'inflation et le taux de change qui donnent des connotations nominales cachant la vraie valeur des investissements consentis, c'est-à-dire en termes réels. Ceci entraîne que de ces deux variables qui expriment la valeur nominale des dépenses, seulement une d'entre elles sera utilisée pour ramener les montants investis et leurs corollaires à la valeur réelle des dépenses effectuées en les réduisant à une valeur fixée dans le temps.

Cette conversion de la valeur nominale en valeur réelle va se baser sur le taux de change gourdes/dollars de 2011-2012 où le dollar s'échangeait à 42.50 gourdes. Cette base signifie que tous les montants exprimés en gourdes au cours des années qui suivent auront la valeur de la gourde de 2011-2012 et représenteront l'équivalent en dollars de cette année.

Figure 13. FBCF/PIB



Il s'agit donc de suivre la croissance de cette variable par rapport à l'année retenue jusqu'à 2018, et le taux de croissance qui en résulte servira pour ramener le niveau annuel de la FBCF à la valeur de 2011-2012. Le taux d'inflation n'a pas été retenu en raison du fait que le taux de change, élément monétaire transversal prédominant et systémique, est déjà pris en compte dans son calcul. L'utilisation des deux impliquerait donc une duplication.

Les calculs effectués montrent dans le graphique ci-dessus que le rapport FBCF sur le PIB affiche une tendance à la baisse qui est le reflet de celle des investissements dans le temps. Les investissements devant contribuer à la FBCF étant marginaux, le PIB est soumis à une croissance marginale en raison de l'absence de la mise en place des structures appelées à porter la croissance.

Cela entraîne un ensemble de conséquences qui seront évaluées par l'étude des impacts directs des investissements sur le PIB dans le prochain chapitre où l'efficacité des variables qui ont été retenues comme les principales priorités de l'État pour l'exercice 2017-2018 seront appréciées.

5.4 Conclusion relative à la formation brute du capital fixe

Au vu du développement des chapitres antérieurs et de la faiblesse des ressources disponibles pour financer les investissements publics, la Cour conclut que l'efficacité des dépenses programmées doit avoir un sens qui dépasse le simple fait d'avoir exécuté un projet qui a été financé. La cour estime que la formation brute du capital fixe est la forme ultime de l'efficacité car elle indique non seulement que les travaux programmés ont été exécutés à travers la consommation des dépenses mais ces travaux sont devenus utiles pour les zones où ils ont été réalisés tout en constituant la base du développement à long terme de ces zones, pourvus qu'ils soient entretenus pour empêcher leur détérioration rapide et leur disparition.

La Cour estime que ce facteur est à prendre en compte lors de l'élaboration du budget comme cela a été prônée par la loi du 4 mai 2016 qui fait obligation aux acteurs de pratiquer les budgets-programmes sur une période d'au moins trois ans en vue de s'assurer que les dépenses servent à poursuivre des objectifs de moyen et de long terme. Le budget programme facilite la poursuite de la formation brute du capital fixe qui est nécessaire à la poursuite de la croissance soutenue et du développement.

Chapitre 6. Investissements et croissance dans l'économie nationale

Le chapitre précédent a traité de la question d'efficacité des investissements sur des volets qui auraient dû contribuer à créer les conditions de la croissance économique. Les résultats qui en sont dégagés sont estimés au bout du compte non satisfaisants et même décevants sur le plan de la réalisation des projets. Dans ce chapitre, il est question d'évaluer les manifestations de l'efficacité qui devraient se traduire par la croissance de la production nationale, en augmentation de revenus per capita entre les mains des citoyens. Ceci s'inscrit dans l'approche de la Cour qui consiste à s'attaquer aux incidences globales des dépenses effectuées sur l'ensemble du pays, une approche qui conduit à une analyse économique annuelle devenant partie intégrante de l'exercice constitutionnel.

Ainsi, après avoir examiné le processus d'exécution du budget dans son double aspect fonctionnement et investissement, on a pu arriver à la conclusion que les résultats ont été, dans l'ensemble, mitigés et les visites de terrain ont montré que la minceur des investissements réalisés et les difficultés enregistrées dans le processus d'exécution étaient loin de pouvoir afficher des résultats satisfaisants. Il reste pour l'instant d'évaluer le volet efficacité sur le plan macro stratégique. Ceci doit permettre d'apprécier l'impact global des investissements sur le pays et déterminer leur manifestation sur l'économie de manière générale pour se traduire en croissance sur l'économie réelle qui devait atteindre les 3.9% en 2017-2018.

C'est en effet l'analyse économique qui accompagne le présent rapport, lequel s'inscrit dans le cadre global qui a été défini pour conduire l'évaluation de la situation financière et l'efficacité des dépenses de l'État pour 2017-2018. Exercice qui consiste à rechercher et établir les grandes tendances qui ont marqué les dépenses publiques au cours des cinq dernières années certes mais principalement au cours de l'exercice sur lequel est porté le présent rapport. En d'autres termes, elle se propose de suivre l'évolution des variables indicatives du comportement économique sur le plan global en relation avec celui des dépenses publiques au cours des cinq derniers exercices.

Il est donc question de passer en revue les dispositions fiscales, monétaires qui ont été prises au cours des dernières années et les résultats auxquels on a abouti sur le plan économique, lesquels font l'objet de préoccupations des responsables de l'État, de ceux des agents économiques engagés dans les affaires ainsi que de toute la population du pays à la recherche et en attente de l'amélioration de leur situation, de la création d'emplois et de la croissance de manière globale.

Il faut souligner par ailleurs la détermination réciproque qui existe entre la performance économique et la performance fiscale. C'est pourquoi les lois de finances sont généralement accompagnées du cadre macroéconomique dans lequel les objectifs fiscaux ainsi que les résultats économiques qu'elles se proposent d'atteindre seront poursuivis, les deux étant intimement liés en raison de leur interdépendance.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ayant été présentées et analysées dans le chapitre précédent, les paramètres économiques devront suivre pour dégager une compréhension globale de la situation financière et économique du pays. Mais ces dépenses qui s'exécutent dans le cadre de la loi de finances reposent sur un ensemble d'hypothèses supportant les prévisions fiscales, économiques et monétaires. Au cours de l'exercice 2017-2018, à l'instar des exercices antérieurs, des objectifs ont été fixés sur le plan économique et des résultats étaient attendus, comme cela a été mentionné dans l'annexe du budget : 1) une croissance réelle de l'économie de 3.9% portée par la valeur ajoutée du secteur agricole ; 2) une inflation de 13,4% en moyenne annuelle et de 11,4% en fin de période sur la base d'une légère appréciation de la monnaie locale et de l'élimination totale de la subvention des produits pétroliers ; 3) une pression fiscale aux environs de 12,7% ; 4) des dépenses d'investissement en hausse par rapport aux prévisions du budget rectificatif de l'exercice 2016-2017 ;

5) des réserves nettes de change correspondant à environ 5 mois d'importation ; 6) un taux de change plus ou moins stable.

Ce chapitre se donne pour objectif d'évaluer les résultats qui ont été fixés dans la loi de finances sur le plan économique, lesquels résultats devaient exprimer un tournant de la crise économique structurelle à laquelle le pays est confronté depuis plusieurs décennies dont les premiers signes se manifesteraient par un taux de croissance de 3.9% pour la première année de lancement. La poursuite de cette prouesse s'axerait sur un ensemble de choix prioritaires qui allaient guider l'action économique du gouvernement. Celui-ci se proposait de canaliser les investissements vers les secteurs agricoles, du bâtiment et travaux publics, du tourisme et même du social.

Dans le contexte actuel, la Cour estime appropriée d'examiner de près la stratégie de relance économique annoncée par le Gouvernement. Ceci est d'autant plus important que cette annonce avait donné lieu à une double réaction.

Elle avait suscité beaucoup d'espoirs du côté de ceux qui sont en attente de vivre de nouveaux jours par suite d'une meilleure gestion des ressources publiques qui seraient mises au service du développement du pays. A l'inverse, certains acteurs ont eu à exprimer des réticences par rapport aux sacrifices que ces dispositions allaient exiger en matière fiscale : des taxes diverses allaient être augmentées pour soutenir les efforts de poursuivre les objectifs fixés sur le plan économique par le Gouvernement.

A l'issue de l'année et à la lumière des résultats obtenus qui sont très loin des prévisions, la Cour estime devoir faire le jour sur ces résultats et analyser la stratégie qui a été empruntée tout en faisant ressortir leurs limites et leurs contraintes qui n'ont pas semblé avoir été prises en compte dans les programmations. Cet exercice conduit la Cour à se pencher sur le déterminant de la croissance économique et son comportement au fil des années, tout en évaluant sa gestion au double niveau public et privé en relation avec ses impacts sur l'économie nationale.

Cette évaluation économique qui sera de type macro-stratégique mettra donc en relation les investissements dans les différents secteurs économiques et la valeur ajoutée de ces derniers tel qu'ils se manifestent dans le tableau de la comptabilité nationale. Elle sera poursuivie par l'examen du tableau de l'offre et de la demande des biens et services où s'expriment les contraintes qui ont conduit aux grands déséquilibres à la base de la crise économique actuelle dont le taux de change est l'une des expressions.

6.1 Des prévisions par rapport aux réalisations : des grands résultats recherchés par la loi de finances

Le tableau 25 présente l'évolution des paramètres économiques réels et monétaires qui avaient fait l'objet des prévisions qui viennent d'être citées. Le tableau est cependant étendu aux cinq exercices antérieurs à 2017-2018 pour rester dans la logique des trois chapitres précédents et suivre les tendances qui ont marqué l'ensemble de l'économie sur la période retenue.

Les variables présentées dans le tableau 25 sont celles dont le comportement résulte des dispositions prises sur le plan fiscal par rapport aux allocations de ressources. Généralement considérés comme la variable qui détermine la croissance de l'économie, le niveau d'investissement qui y est effectivement injecté au cours de l'exercice 2017-2018 devient la préoccupation principale de l'évaluation de la performance de celle-ci.

Le tableau 25 présente une synthèse schématique des prévisions et réalisations des performances économiques sur le plan global. Il montre que les investissements exécutés ont été parmi les plus faibles enregistrés au cours des dernières années, même s'ils étaient de 27% supérieurs par rapport à 2016-2017 : 12.1 milliards environ contre 9.5 milliards. Mais ce niveau de réalisation représentait un faible pourcentage des prévisions de 58.9 milliards pour 2017-2018, soit 20% supérieur aux 49.2 milliards programmés pour 2016-2017.

Tableau 25. Évolution des paramètres réels et monétaires entre 2016-2017 et 2017-2018

	16-17			17-18	
	Prévu	Ajusté	Réalisé	Prévu	Réalisé
Inflation	13.50%		13.30%	13.50%	14.40%
Invest public	42 650	21.60	9,500	58.90	12,086.48
Taux de change			66.33		72.27
Pression Fiscale	13.50%		13.50%	11.40%	14.40%
PIB	2.20%		1.20%	3.90%	1.50%

Des programmations qui auraient dû contribuer à générer un taux de croissance de 3.9%. Dans la réalité, l'année fiscale n'a pu produire que des valeurs ajoutées atteignant à peine 1.5%, niveau pratiquement égal à celui réalisé en 2016-2017, qui était de 1.2%. Et, dans cette logique, il s'agit de 20.52% du montant programmé qui a été effectivement injecté dans l'économie en 2017-2018 ; alors que, pour 2016-2017, cette injection a été de 19.69%.

Une amélioration de la pression fiscale est remarquée en 2017-2018. Mais elle reflète beaucoup plus les dispositions d'augmenter les recettes fiscales, lesquelles ont atteint 89.24% des prévisions en lieu et place d'une amélioration de la productivité des investissements au cours de l'année. En fait, c'est la seule variable qui a affiché un niveau de réalisation se rapprochant des prévisions.

Bien que la loi de finances n'ait pas spécifié un taux de change à atteindre à la fin de l'exercice, se contentant seulement de rechercher une amélioration des 66.33 gourdes pour un dollar, soit une baisse ou tout au moins la sauvegarde du même niveau, l'année s'est terminée par une détérioration du taux de change par laquelle le dollar est passé à 72 gourdes au 30 septembre 2018.

De leur côté, les prix que l'on voulait voir se stabiliser, ou tout au moins croître à un rythme faible ne dépassant pas les 13.4% en moyenne annuelle, ont atteint les 14.4% d'inflation.

C'est le cas de constater que de manière générale la situation économique ne s'est pas améliorée comme souhaitée et annoncée dans la loi de finances par les responsables. Il faut chercher à comprendre ces résultats de l'exercice 2017-2018 à travers le comportement de certaines variables au cours des derniers exercices.

6.2 La performance économique de 2017-2018

Les hypothèses qui ont été retenues dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances supposent que les actions entreprises au cours de l'exercice 2017-2018 devraient produire des impacts sur l'ensemble

de l'économie et atteindre certains objectifs spécifiques. Ces hypothèses devaient être renforcées par le comportement d'autres paramètres connexes qui accompagneraient celles qui étaient considérées. D'autres considérations n'ont pas été prises en compte dans la loi de finances car elles échappent au contrôle du système en place, comme celle de l'évolution des prix du pétrole sur le marché international, par exemple.

Quoique située dans le cadre d'objectifs annuels, l'étude de la performance économique de l'exercice s'inscrit cependant dans une perspective de long terme en raison des contraintes diverses et systémiques inhérentes à la gestion des ressources publiques de l'État qui se présentent sous plusieurs formes dont :

- Les délais importants dans l'exécution des dépenses et la recherche des résultats anticipés qui affectent le processus d'exécution des investissements publics prévus dont dépend la croissance ;
- Les anticipations fiscales qui sont souvent heurtées aux faiblesses institutionnelles qui les maintiennent en dessous des prévisions ;
- Les crédits d'investissements qui dépendent quasi totalement de l'aide publique au développement mais qui sont toujours décaissés à la fin de l'année fiscale, reportés sur une autre année ou mise en veilleuse en attendant le respect de certaines conditionnalités auxquelles ils sont attachés ;
- Les objectifs sectoriels qui sont généralement surestimés tant par rapport aux montants qui peuvent être effectivement rendus disponibles que par la capacité de les atteindre dans les délais impartis ;
- Les aléas non contrôlés et incapables d'être pris en compte dans la loi de finances mais qui sont souvent déterminants dans la performance économique, comme par exemple les catastrophes naturelles et les risques environnementaux auxquels le pays est exposé de par sa position géographique ;
- Le problème de gouvernance politique global qui est en soit même un facteur inhibitif des résultats économiques et de la croissance en général, faute par les acteurs de comprendre l'incidence de leur comportement sur les résultats économiques.

Ces remarques visent à souligner les contraintes dans le processus d'évaluation des impacts véritables des investissements dans le temps, tout au moins sur les dernières années, en vue d'isoler les effets non contrôlables qui créent des délais, perturbent le processus d'exécution des investissements et empêchent l'atteinte des résultats recherchés, quel que soit le moment où les dépenses d'investissement sont effectuées. La présentation qui suit doit être située dans cette perspective. En ce sens, il s'agit d'abord de vérifier si les dispositions anticipées dans le cadre des recherches des résultats ont été prises, ce qui est un préalable à la poursuite des objectifs et évaluer sur la base de ces dispositions si et quand ces résultats ont été matérialisés.

Cette évaluation se basera sur l'évolution des investissements consentis dans le pays et celle d'autres variables économiques et monétaires au cours des dernières années.

6.2.1 De l'évolution des investissements entre 2012-2013 et 2017-2018

En raison du rôle déterminant des investissements dans la croissance, l'Administration Jovenel Moise se proposait d'en faire l'élément clé de sa première loi de finances. Bien qu'ils aient été déjà introduits dans les sections précédentes, les investissements sont ici repris de manière augmentée afin de mettre

en évidence leurs impacts dans le processus économique. A ce propos, le tableau 26 présente les investissements qui ont été prévus et exécutés aussi bien par le Trésor public que par l'aide publique au développement (APD). Il y est aussi inclus l'investissement direct étranger sur la même période, de manière à suivre les tendances qui ont marqué les dernières années.

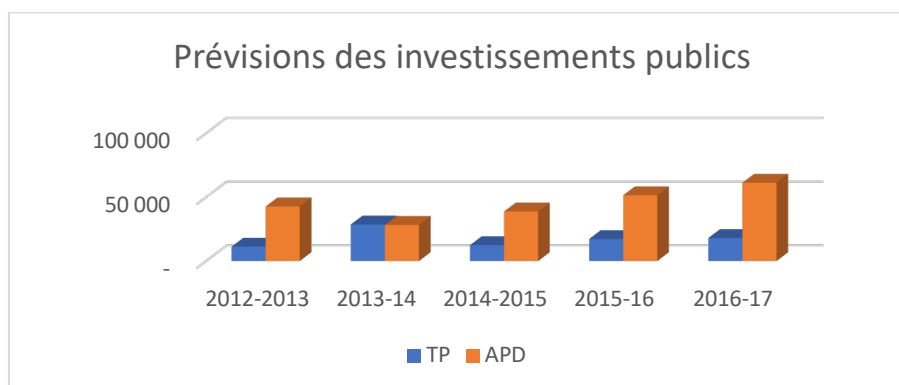
Tableau 26 Les investissements dans l'économie de 2013-2018

	TP		APD		LDF		IDE
	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc	
2017-18	14,833	11690	29,080	3.736	58,997	21,844	7,588
2016-17	11,263	9,034	42,650	12,568	42,650	21,602	23,594
2015-16	28,565	10,293	28,279	11,006	56,844	21,300	6,958
2014-2015	12,421	8,356	38,729	16,053	51,150	24,408	5,683
2013-14	17,232	9,502	51,475	25,329	68,707	34,832	4,529
2012-2013	18,011	8,219	61,271	19,962	87,501	32,253	7,092

Sources : Lois de règlements 2013-2016 ; Banque Centrale 2018

Le tableau 26 présente de manière détaillée les sources de financement en prévision et en exécution sur une base annuelle. De ces trois sources indiquées, il ressort que, en prévision, l'APD en demeure la plus importante sur cinq des six années considérées, sauf pour 2015-2016 où elle a été concurrencée par le TP quand celui-ci a prévu de dépenser un montant qui lui était de 1% supérieur. En fait, la part prévisionnelle du TP en général oscille entre 20% et 26% par année, ce qui lui permet d'atteindre une moyenne annuelle prévisionnelle de 24% alors que cette moyenne est de 73.56% pour l'APD.

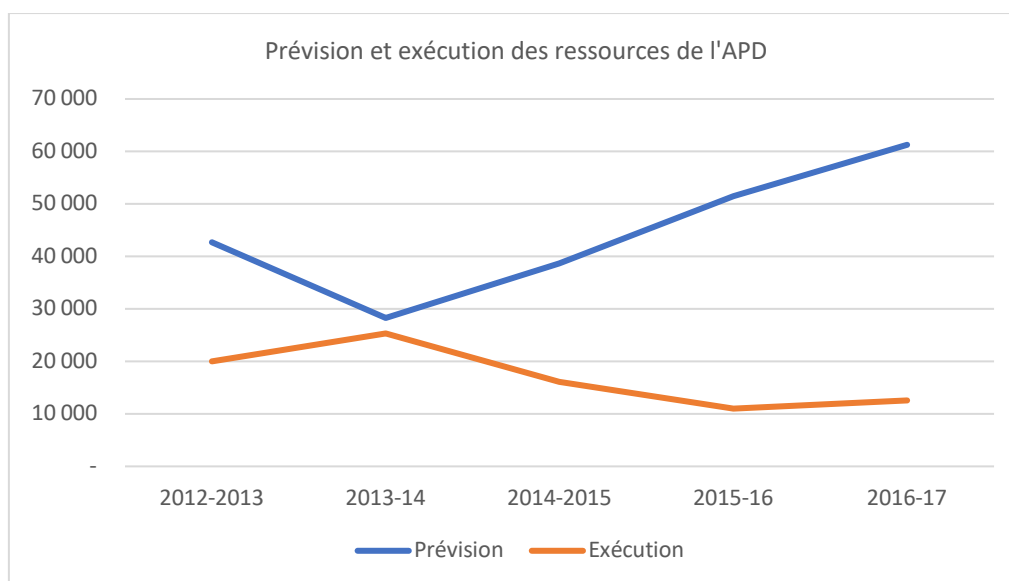
Figure 14. Prévisions des investissements publics



Mais la situation change quand il s'agit de l'exécution des investissements. Sur l'ensemble de la période, la moyenne d'exécution des montants prévus était de 51.9% pour le TP alors que celle de l'APD était de 40.22%. Si dans l'ensemble les prévisions de l'APD restent supérieures, en témoignent son poids de 68.9% dans le total des prévisions représentant plus du double de celui du TP, sa performance dans le décaissement des fonds promis demeure inférieure de 11.5% par rapport au TP, ce qui va expliquer que sa moyenne décaissée du total des prévisions sur la période soit plus faible que celle promise.

Cette moyenne de l'APD plus faible que celle des décaissements du TP est la principale explication de la moyenne globale de décaissement tendanciellement à la baisse au cours des dernières années.

Figure 15. Prévision et exécution des ressources de l'APD



Pour rappel, les investissements dans le budget 2017-2018 avaient augmenté de 20% environ par rapport à ceux de 2016-2017, augmentation qui devait être le point de départ d'une relance tant attendue de l'économie nationale. Mais ces prévisions de l'APD n'ont été décaissées qu'à 15.45% des 24 milliards programmés, soit environ 17.3% du total des 21.4 milliards exécutés durant l'exercice, lesquels représentent 36.33% des 58.9 milliards prévus dans le budget initial, les ressources devant supporter cette relance étaient de toute évidence absentes.

En effet, les ressources provenant de l'APD et du TP ne sont pas les seules à être investies dans l'économie nationale. Le tableau 26 montre les investissements directs étrangers qui y sont également inclus. Ils représentent les montants qui sont injectés dans l'économie par les acteurs privés pour financer leurs entreprises. Sur l'ensemble de la période, le total de ces montants a été de 55.445 milliards de gourdes, pour une moyenne de 9.241 milliards de gourdes par année. Cette moyenne a baissé à 6.370 milliards, en faisant abstraction de l'année exceptionnelle 2016-2017 où 23.6 milliards ont été transférés à titre d'investissements directs étrangers.

Ce facteur fait passer le total des investissements à 189.39 milliards de gourdes dans l'économie formelle sur les six derniers exercices, montants qui auraient dû contribuer à la formation du capital fixe.

6.2.2 Des secteurs économiques porteurs de croissance

Pour rester dans la lignée de la loi de finances 2017-2018 qui a voulu faire de la croissance économique son principal objectif, la Cour a choisi d'axer son analyse économique de l'exercice sur le comportement du déterminant de la croissance, c'est-à-dire les investissements. Il est bon de rappeler à cet effet que la poursuite de cet objectif s'appuyait principalement sur l'agriculture, le secteur de la construction et le tourisme, le secteur social ayant été aussi retenu comme susceptible d'accompagner la croissance.

La section précédente a cependant établi, à travers les données du tableau 26 et le graphiques 14, que sur la période de 6 années retenue pour l'analyse du comportement à long terme des investissements, l'importance de ces derniers a été surtout sur le plan prévisionnel. L'examen de la performance des secteurs retenus comme bénéficiaires des investissements pour l'exercice 2017-18 n'a pas produit des résultats différents de l'ensemble global. Ceci est ressorti de l'analyse du tableau 18 dans lequel sont présentées les allocations et l'exécution des ressources pour les cinq sous-secteurs généralement considérés comme susceptibles de tirer la croissance ou sur lesquels celle-ci se repose.

En fait, trois de ces cinq sous-secteurs absorbent plus de la moitié des montants alloués à l'ensemble du secteur économique, le MTPTC, le MPCE, le MARNDR. Mais comme on l'a vu dans la section 4.2.1, l'essentiel réside dans la disponibilité des ressources qui en moyenne est en dessous des allocations, soit moins de la moitié des prévisions comme cela est tendanciellement affichée.

Trois points sont à souligner dans le cadre de cette analyse :

1. Les secteurs retenus comme prioritaires sont ceux qui mobilisent la plus grande part des ressources par année, avec environ 80% des allocations prévisionnelles. Le sous-secteur de la construction, le MTPTC et celui de l'agriculture sont en fait ceux qui dynamisent les activités économiques et dont le comportement impacte directement la production nationale. Le premier, par son importance dans la mise en place des infrastructures économiques et la construction des bâtiments et du logement, est un des principaux centres de création d'emplois ; le deuxième par son rôle dans la production des produits alimentaires. Le troisième, le MPCE, intervient sur le plan national dans la mise en place du cadre de vie de manière générale et, de manière spécifique, dans la modernisation des collectivités territoriales et de leur cadre de gestion. Le MPCE et le MTPTC se concurrencent toujours la première position tant en allocation qu'en consommation de crédits octroyés.

Tableau 27. Investissements dans les secteurs prioritaires en prévision et en réalisation

	TP		APD		LDF		IDE
	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc	Prévu	Exéc	
2017-18	14,833	11690	29,080	3,736	58,997	21,844	7,588
2016-17	11,263	9,034	42,650	12,568	42,650	21,602	23,594
2015-16	28,565	10,293	28,279	11,006	56,844	21,300	6,958
2014-2015	12,421	8,356	38,729	16,053	51,150	24,408	5,683
2013-14	17,232	9,502	51,475	25,329	68,707	34,832	4,529
2012-2013	18,011	8,219	61,271	19,962	87,501	32,253	7,092

Sources : Budgets 2012-2018, Lois de règlement 2012-2017 ; MEF 2017-2018

2. Il faut noter que le sous-secteur du tourisme présenté dans le tableau 28 joue un rôle mineur par rapport au niveau des ressources qui lui sont allouées alors que dans les arguments qui justifient sa présence dans la liste des priorités, il est considéré comme une filière stratégique appelée à tirer la croissance. Quant au MCI qui est le sous-secteur dont la vocation consiste à montrer la voie au développement industriel et à la modernisation des échanges de biens et de services, les activités commerciales de manière générale, il est aussi traité comme mineur dans le système, à en juger par le niveau des ressources qui lui sont allouées et le faible décaissement fait en sa faveur.
3. Les analyses produites dans les sections antérieures ont déjà établi que de grands écarts séparent les prévisions d'investissement et leur réalisation. Comme cela est mis en évidence dans le tableau 18, sur les six années retenues, le taux de réalisation le plus élevé est celui du sous-secteur transversal, le MPCE, avec 67% des prévisions, qui touche l'ensemble des collectivités territoriales. Le MTPTC qui, par le niveau des ressources qui lui sont allouées, est placé en première position a pu réaliser 23% des prévisions sur six ans. Sa meilleure performance a été en 2012-2013 avec environ 34% de son total annuel. Le troisième sous-secteur économique, le MARNDR, n'a pu réaliser que 10.9% des prévisions sur l'ensemble des six années retenues. Sa meilleure performance a été en 2012-2013 où il avait pu bénéficier 20.77% de ses allocations de crédits prévisionnels, sous-secteur pourtant retenu comme le chemin par lequel passera la relance de la croissance

économique du pays, selon la loi de finance de 2017-2018. Pourtant, la performance sur le plan des décaissements n'a été que 8.47% de ses prévisions de 8.6 milliards de gourdes de l'exercice.

Bien que la tendance des décaissements du Ministère du tourisme soit clairement affichée avec 22.12% sur l'ensemble de la période, la performance du sous-secteur considéré comme prioritaire en 2017-2018 s'est empirée car il n'a bénéficié que de 25.28% de décaissement sur les 530 millions prévus soit 1.4% du total des décaissements du secteur économique. La situation du MCI n'a pas été différente avec 13.2% de décaissement sur 1.5 milliards de gourdes d'allocation.

Si cet exercice demeure une routine avec laquelle on est déjà familier, d'autres remarques méritent de retenir l'attention après un examen plus approfondi du tableau 28.

De manière générale, les prévisions annuelles sont des reports de l'exercice antérieur dont les projets n'ont pas été approvisionnés malgré les promesses des bailleurs, et qui sont en fait des reprogrammations. Elles ne sont pas de nouveaux projets et programmes introduits dans le cadre de la loi de finances. Certaines de ces prévisions sont réajustées à la hausse d'autres à la baisse pour tenir compte des anticipations annuelles.

Tableau 28. Évolution des écarts entre les prévisions et les réalisations au fil des années

	MTPTC	MPCE	MARNDR	MT	MCI
2012-13	16,567	6,806	8,041	50	452
2013-14	14,116	2,949	4,866	1,057	1,309
2014-15	13,983	3,581	5,259	329	452
2015-16	13,193	0	10,290	451	1,819
2016-17	15,373	3,725	5,085	564	1,100
2017-18	13,855	867	7,907	507	893
Somme Réalisation	26,073	36,713	5,063	840	601
Somme écarts	87,088	17,929	41,448	2,957	6,025
Somme prévisions	113,161	54,642	46,511	3,797	6,626

En fait, les totaux prévus pour les différents sous-secteurs demeurent des souhaits reposés sur des promesses souvent non documentées par les institutions de développement que l'on introduit dans la programmation budgétaire ou encore que les institutions exécutent à travers des organismes non étatiques et sur lesquelles le Trésor public n'a aucun contrôle. Les montants exécutés sont ceux décaissés par le Trésor à partir des ressources domestiques et des prêts externes bilatéraux et, évidemment, par une faible fraction destinée à l'appui budgétaire et au financement des projets. Cette compréhension se dégage de la lecture du tableau 28 qui illustre le même schéma au cours des six dernières années retenues en ce qui concerne les écarts entre les prévisions et l'exécution des programmes et projets.

4. Les prévisions de croissance qui sont toujours non matérialisées suivent en réalité le rythme de la réalisation des ressources décaissées et injectées dans l'économie. Le tableau 29 nous enseigne que les secteurs dits prioritaires, en raison de leur rôle supposé stratégique dans l'économie, ne reçoivent qu'une faible fraction des prévisions produisant pratiquement les mêmes niveaux d'écarts annuels qui sont reprogrammés. Ce phénomène s'est produit durant quatre années consécutives entre 2014-2015 et 2017-2018, période durant laquelle les taux de croissance réalisés

ont oscillé entre 1.21% et 1.48% par année, alors que les prévisions de croissance annuelle étaient situées entre 2.2% et 4% de croissance annuelle.

6.3 La croissance des secteurs de l'économie réelle

Il est approprié de rappeler que la loi de finances s'était proposée de dynamiser l'économie nationale et par cela le gouvernement avait fixé un ensemble d'objectifs et mis en place une stratégie qui consistait à prioriser des secteurs dans lesquels il allait canaliser les ressources publiques et l'aide publique au développement afin de matérialiser ces objectifs. Ce chapitre a passé en revue l'évolution des investissements sous leurs différents aspects et a fait ressortir certaines contraintes auxquelles ils sont confrontés en tant que déterminants de la croissance du secteur réel. Un volet du rapport qui est en effet l'étude de l'efficacité des investissements sur le plan macro-stratégique se penche sur les disponibilités des ressources, leurs décaissements et les impacts de ces derniers sur la croissance. L'exercice peut s'approfondir par l'observation du comportement des secteurs et sous-secteurs ayant été ciblés comme porteurs de croissance et devant contribuer à relancer l'économie nationale en crise depuis plus de 30 ans et en stagnation depuis 5 ans.

L'examen du tableau 29 de comptabilité nationale offre l'opportunité de mieux cerner le comportement des secteurs et mieux pénétrer la problématique de la croissance économique.

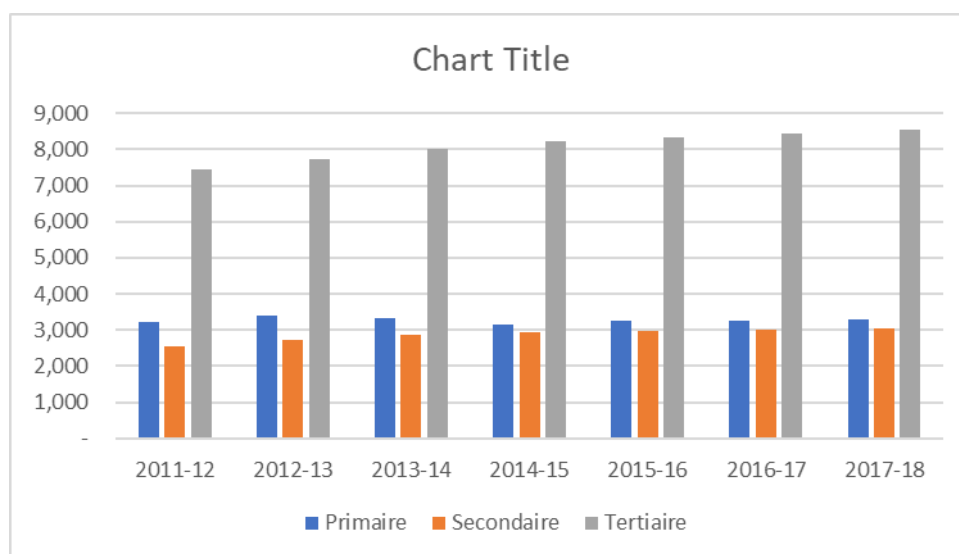
Tableau 29 Comptabilité nationale, poids des secteurs dans le PIB

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Secteur primaire en valeur	3,237	3,384	3,330	3,151	3,247	3,275	3,308
Agriculture	24.31%	24.38%	23.33%	21.85%	22.18%	22.12%	22.02%
Industrie extractive	0.13%	0.13%	0.13%	0.14%	0.14%	0.14%	0.14%
Poids total	24.44%	24.51%	23.47%	21.99%	22.31%	22.26%	22.16%
Secteur secondaire en valeur	2,564	2,714	2,862	2,953	2,977	3,005	3,055
Manufacture	8.68%	8.51%	8.50%	8.80%	8.80%	8.79%	8.76%
Électricité et eau	0.52%	0.50%	0.49%	0.49%	0.49%	0.50%	0.49%
Bâtiment	10.15%	10.65%	11.18%	11.32%	11.17%	11.14%	11.22%
Poids du secteur secondaire	19.36%	19.65%	20.17%	20.61%	20.46%	20.43%	20.47%
Secteur tertiaire en valeur	7,446	7,718	7,999	8,227	8,329	8,432	8,562
Commerce, Restaurant, Hôtel	29.85%	30.03%	30.46%	30.99%	30.75%	30.75%	30.58%
Transp et commun	8.14%	8.09%	8.16%	8.30%	8.21%	8.20%	8.16%
Services Marchands	12.37%	12.25%	12.54%	12.68%	12.82%	12.87%	12.99%
Services non marchands	12.30%	12.10%	12.01%	12.29%	12.29%	12.26%	12.34%
Branche fictive	-6.44%	-6.58%	-6.81%	-6.85%	-6.82%	-6.76%	-6.71%
Poids du secteur tertiaire	56.21%	55.89%	56.37%	57.41%	57.24%	57.31%	57.37%
Total des valeurs ajoutées	13,247	13,816	14,191	14,331	14,553	14,712	14,925
Impôts moins subvention	8.76%	8.75%	8.79%	9.04%	8.93%	9.02%	9.06%
Produit intérieur Brut	14,408	15,024	15,439	15,626	15,853	16,039	16,277
Taux de Croissance		4.275%	2.762%	1.211%	1.453%	1.173%	1.484%

Source : IHSI 2018

Il présente le poids des différents secteurs et filières économiques dans le produit intérieur brut du pays (PIB). Pour rester consistant avec l'approche dynamique empruntée pour conduire l'analyse de la performance économique, une période de six ans est maintenue. L'examen du tableau 29 nous montre que le processus de tertiarisation de l'économie nationale se poursuit malgré certaines tentatives des autres secteurs de pointer mais de manière oscillatoire. Ceci est illustré par le graphique 16.

Figure 16. Évolution des secteurs économiques



Lentement mais sûrement, la tertiarisation continue son chemin, marquée par un taux de croissance moyen plutôt faible de 2.05% sur six ans. Durant cette période, la taille du secteur tertiaire est passée de 56.2% dans le total de la valeur ajoutée nationale en 2011-2012 à 57.36% en 2017-2018, soit 1.16% de plus qu'il y a de cela 6 ans. En ce qui concerne le secteur secondaire, il est celui qui est le plus marqué par l'oscillation. De 19.36% en 2011-2012, sa contribution au PIB a bougé de seulement 1.11% pour passer à 20.47%, légère hausse qui n'a pas eu de grands impacts sur la croissance globale. La situation du secteur primaire est celle qui est la plus marquée par une tendance à la baisse sur le long terme, étant considérablement élevée avec une perte de 9.30% dans la structure de la valeur ajoutée nationale, baisse profitable au secteur tertiaire certes mais le secteur secondaire qui aurait dû en être le grand bénéficiaire en élargissant sa base pour augmenter son poids dans le PIB continue à faire du sur place.

Le constat de l'évolution des tendances qui portent la réorganisation des structures de production des valeurs ajoutées devient plus explicite en examinant de plus près la contribution des différentes filières composant les secteurs dans la production de la valeur ajoutée.

6.3.1 Du comportement du secteur primaire

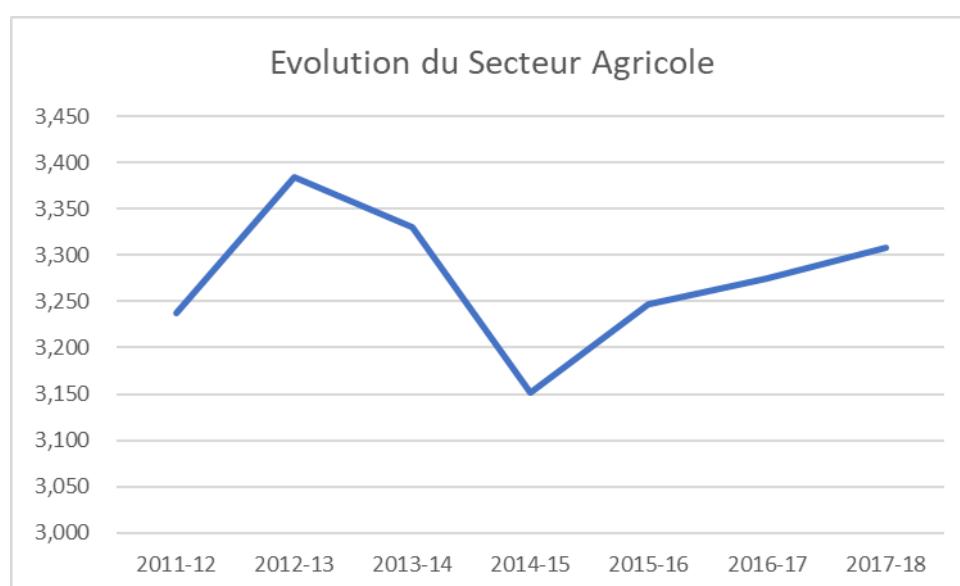
Bien que ce secteur soit composé de deux activités principales, l'industrie extractive et le groupe de filières associées (agriculture, sylviculture et l'élevage), c'est ce dernier qui détermine la croissance du secteur agricole, l'industrie extractive étant devenue résiduelle depuis plus de 40 ans. La particularité du secteur réside dans son faible niveau de capitalisation et dans le fait que malgré les prévisions de croissance faites dans la loi de finances, des investissements importants et significatifs ne se sont jamais matérialisés dans le secteur ni par l'État ni par les investisseurs privés. Au cours des six dernières années un total 46.5 milliards de gourdes ont été programmés pour des projets qui auraient dû être exécutés. Ces projets ont souffert du faible taux de décaissement en raison des problèmes divers et, pour toute la période de six ans, seulement 5.06 milliards de gourdes ont été décaissés dont 732 millions en 2017-2018, malgré les annonces du gouvernement d'en faire le fer de lance de la reprise économique.

S'il n'est ni le lieu ni le moment de conduire une analyse du secteur agricole qui pourtant aujourd'hui produit 22% de la valeur ajoutée nationale, on peut toutefois souligner que les risques élevés qui le caractérisent constituent un facteur démotivant pour le capital privé qui n'est pas attiré aux activités

agricoles, malgré les dispositions de la Banque Centrale d'y faciliter les investissements par « sa circulaire 108 autorisant les banques à ne pas constituer de réserves obligatoires pour les ressources en gourdes utilisées pour financer les projets agricoles¹⁴»

Divers et variés, les risques sont d'ordre socio-structurels liés aux questions foncières, environnementales liés aux risques et désastres naturels sur lesquels aucune assurance n'est possible, et d'ordre de gouvernance liée à la sécurité foncière. Ces facteurs laissent la détermination de la production agricole à la seule pluviométrie par laquelle une bonne année pluvieuse sans inondation augmente la valeur ajoutée agricole et une année de sécheresse sévère le met en rouge avec toutes les conséquences qui suivent pour les producteurs, petits et grands ainsi que les travailleurs agricoles.

Figure 17.Évolution du secteur agricole entre 2012 et 2018



Le secteur agricole en réalité fait du surplace et le regain d'une baisse de contribution au PIB en raison d'un désastre naturel est rarement assez fort pour égaler, voire même dépasser, la contribution antérieure, comme cela peut être constatée dans le graphique ci-contre. C'est donc ce secteur que le gouvernement en place, dans sa première loi de finances, se proposait de convertir en fer de lance de la croissance économique du pays alors que les décaissements des ressources prévues pour 2017-2018 ont été de 11% environ et de 7.24% inférieurs par rapport à ceux de 2016-2017. La relance économique par ce secteur est définitivement mal partie.

6.3.2 La performance du secteur secondaire

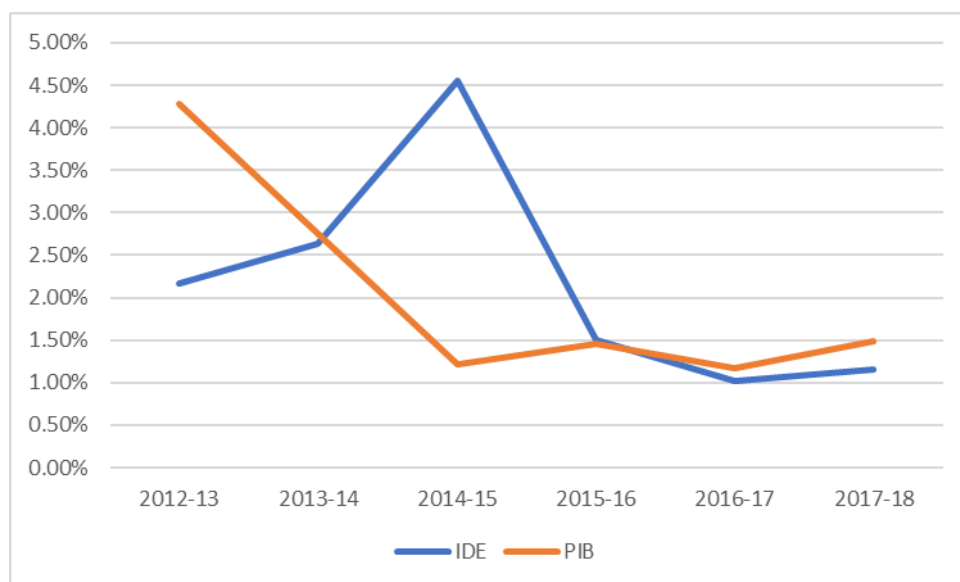
Le secteur secondaire est celui par lequel, toute proportion gardée, devrait passer la croissance économique du pays en observant le comportement de ses différentes branches d'activités : l'industrie de la manufacture, l'électricité et l'eau et l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Jouissant d'une forte élasticité, le secteur réagit promptement et efficacement aux injections de capitaux.

L'industrie de la manufacture cependant est soumise à une politique économique réductrice qui se concentre exclusivement sur la filière sous-traitance en vue de profiter des lois spéciales conçues par le Gouvernement Américain pour faciliter la production et l'exportation des produits du textile transformé vers les USA. Même si la filière réagit avec délais et selon le cycle de la demande du marché

¹⁴ Programmes d'incitation de la BRH

et le flux des investissements directs étrangers, la croissance de la filière a demeuré toujours positive, c'est du moins ce que l'on a constaté dans le tableau de la comptabilité nationale. Cependant, le fait que la politique économique en place n'incite pas la mobilisation des capitaux vers l'industrie locale de la confection, sa croissance demeure limitée aux exportations du marché international tributaire uniquement de l'investissement direct étranger soumis dans une certaine mesure aux aléas de la gouvernance locale.

Figure 18. Taux de croissance de l'IDE et du PIB entre 2012 et 2018



L'IDE qui était à la hausse depuis 2008 a atteint un pic en 2014-2015 avec 161 millions de dollars américains mais pour redescendre et demeurer aux environs de 100 millions pendant toute la période de turbulence politique. Les données de 2016-2017 montrent un sursaut de 200% d'augmentation de l'IDE, lequel n'est pourtant pas reflété sur la croissance de 2017-2018, étant donné les délais d'exécution qui accompagnent l'exécution des commandes placées par les donneurs d'ordre.

L'autre variable dont le comportement est mesurable et sensible aux investissements est l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Cette industrie complexe se présente depuis les vingt dernières années comme le poumon de la croissance économique. Cette industrie puise ses investissements de deux sources : L'APD et les prêts bilatéraux, les transferts des expatriés haïtiens, principalement ceux vivant aux États-Unis d'Amérique.

Par rapport à la première source, les investissements sont destinés principalement à la construction des routes et des ponts, contribuant ainsi à la formation brute du capital fixe. Comme on peut le voir dans le tableau 28, 113 milliards de gourdes ont été programmées en ce sens pour être investis entre 2012 et 2017-2018.

Mais cette enveloppe qui devait être supportée principalement par l'APD et les prêts bilatéraux dont la partie la plus importante provenait du Fonds Petro Caribe (FPC) n'a pas été exécutée comme prévue. Seulement 23% ont été rendus disponibles à partir du FPC sur l'ensemble de la période de six ans, mais dont le fort des montants dépensé entre 2011 et 2013. Malgré les controverses qui ont marqué les dépenses effectuées dans le cadre de ce Fonds, celui-ci continue d'alimenter¹⁵ la branche de la

¹⁵ Le Fonds Petro Caribe s'alimente à partir des différentiels de prix du baril de pétrole quand celui-ci est à la hausse sur le marché international. Dans le cadre d'un accord avec le gouvernement de Venezuela, grand producteur de Pétrole, et le Gouvernement Haïtien, il est conclu que les ressources accumulées dans ce fonds

construction du secteur secondaire qui a maintenu un certain niveau de croissance jusqu'à 2015. Il convient de remarquer que les prix du pétrole ont depuis 2012 connu une tendance à la baisse. Les disponibilités du fonds ont suivi elles aussi le courant car de la hausse dépendait son alimentation. Conséquemment, les ressources qui servaient à supporter les investissements bilatéraux se sont rendus de moins en moins disponibles, et les effets se feront sentir sur la croissance du secteur ainsi que celui du PIB sur le plan global. Ces mouvements peuvent s'observer dans le tableau 30.

Tableau 30. Taux de croissance des THE, et de BTP¹⁶ et du PIB, 2011-2018

	THE	BTP	PIB
2011	5.26%	9.07%	2.89%
2012	3.93%	5.49%	4.23%
2013	10.46%	9.29%	4.28%
2014	11.01%	7.89%	2.76%
2015	11.05%	2.27%	1.21%
2016	7.43%	0.18%	1.45%
2017	15.40%	0.86%	1.17%
2018	18.10%	2.14%	1.48%

Sources : Banque Centrale 2018 ; IHSI 2018.

Il faut toutefois souligner que la croissance des activités de la construction a été supportée considérablement par les transferts des expatriés haïtiens qui ont servi à financer la construction des logements à petite échelle, au-delà du rôle déterminant que ces ressources jouent dans le quotidien des haïtiens à tous les points de vue. Ces constructions ont certainement des impacts positifs sur la croissance car une bonne partie de ces dépenses a servi à financer l'achat des matériaux locaux, des blocs et du sable ainsi que la main d'œuvre locale. Ces dépenses ont servi de relai et de support du secteur privé à la croissance des activités de la construction devant l'incapacité des dépenses publiques à maintenir les prévisions d'investir dans la formation du capital brut : les routes, les ponts et les bâtiments administratifs.

Cela dit, le projet du nouveau pouvoir de faire des activités de la construction le pilier de la relance économique en stagnation depuis 2014-2015 demeure loin de se matérialiser à tous les points de vue. D'abord, des prévisions de 16.521 milliards d'investissement, seulement 16.66% ont été exécutés tout au moins ont fait l'objet d'engagement de décaissement. La croissance du sous-secteur a été de 2.14%, un très faible taux en comparaison à sa performance entre 2011 et 2015 où il affichait entre 7 et 9%. Ensuite, au niveau du PIB lui-même les 1.48% de la croissance de la valeur ajoutée ne s'est pas démarqué du 1.2% réalisé en 2016-2017, faible taux qui est incapable de faire bouger l'économie nationale de son niveau de stagnation.

6.3.3 De la performance du secteur tertiaire

Ce secteur depuis quelques années occupe un poids graduellement plus important dans la structure de la valeur ajoutée de l'économie. Avec quatre filières portant sur les services commerciaux, l'hôtellerie et la restauration, les services de transports et les communications, le secteur tertiaire produit aujourd'hui 56% de la valeur ajoutée. Les deux filières les plus dynamiques, le commerce et l'hôtellerie

seront utilisées par ce dernier sous forme de prêts à long terme pour financer principalement l'infrastructure économique du pays et ainsi contribuer à la formation brute de son capital fixe.

¹⁶ THE : Transferts des expatriés haïtiens ; BTP : Bâtiments et travaux publics

et la restauration d'une part et le transport et les communications de l'autre ont contribué respectivement pour 15% et 13% durant les six dernières années à la croissance de la production de la valeur ajoutée. Une autre filière non marchande apporte elle aussi sa part de contribution dans la valeur ajoutée, également 13% durant les six dernières années, par l'emploi direct et indirect qu'elle apporte à l'économie. Il s'agit des organisations non gouvernementales (ONG), les fondations, les écoles. Évidemment, des marchands qui évoluent dans le système informel ont aussi leur part de contribution évaluée à environ 13% par l'IHSI au cours de la même période.

Par rapport à la question des investissements privés dans le secteur tertiaire, les meilleurs indicateurs pouvant être utilisés pour apprécier la politique de l'État sont ceux accordés aux Ministère du tourisme (MT) et du commerce de l'industrie (MCI). Ces deux ministères ont fait l'objet de 3.8 milliards de gourdes et de 6.6 milliards de gourdes respectivement sur la période allant de 2013 à 2018. Mais en fait, ils n'ont bénéficié que de 22.21% et 9% de décaissement respectivement sur l'ensemble de la période.

Pourtant, jusqu'à 2015 le secteur semblait se trouver sur la voie de devenir une locomotive de la croissance à côté du commerce et de la filière hôtel et restauration quand sa contribution dans la valeur ajoutée a cru de 12% en trois ans. Ce qui avait des incidences positives sur le tableau de la balance des paiements où la rubrique services a cru de 10% de 2012 à 2015 mais pour baisser de 16% en 2016, année du revirement vers la stagnation. C'est aussi cette année où les décaissements pour ces sous-secteurs déjà faibles ont été quasi nuls, ce qui signifie que les projets appelés à dynamiser les activités touristiques et commerciales par le financement des projets spéciaux ont été mis en veilleuse.

En définitif, ce sont les services marchands et non marchands qui vont apporter leur maigre contribution de plus de 2% de croissance en 2017-2018 par rapport à 2016-2017.

L'autre filière appartenant au tertiaire, le transport et les communications, qui annonçait le grand progrès en 2006-2007 s'est elle aussi inclinée à la décroissance. Entre cette année et 2017-2018, la contribution de cette filière à la valeur ajoutée a cru d'environ 42% par rapport à sa position initiale. Au fort de la bonne performance de 2013-2014, elle a affiché 3.6% de croissance. Entre 2017-2018 cependant elle n'a pas pu faire mieux que 1%, performance très faible qui l'établit au bord de la décroissance.

Pourtant cette filière se positionnait comme un vecteur de modernisation qui se met au pas avec les tendances actuelles, tout au moins sur le plan de la technologie de l'information. Mais victimes de la dépréciation de la gourde, des instabilités sociales et des problèmes divers de gouvernance, la filière est aujourd'hui sur le brin de la faillite si les tendances économiques qui se profilent depuis les trois dernières années devraient persister. Les multiples assauts enregistrés sur les entreprises au cours de l'années 2018, particulièrement ceux de juillet de la même année, sur les entreprises commerciales, de télécommunications, des infrastructures économiques sont des indicateurs de mal gouvernance qui expliquent en grande partie les pauvres performances du PIB national.

Ces assauts répétés affectent non seulement la vie économique du pays de manière globale mais aussi ont des incidences directes sur la performance fiscale de l'État. En partant des recettes fiscales collectées au cours de l'exercice 2017-2018 qui sont de 81.707 milliards de gourdes réalisées durant 220 jours ouvrables sur l'exercice et en les soustrayant des 19 jours de perturbations et de violence, le pays a enregistré un manque à collecter de 3.7 milliards de gourdes ou environ 54.6 millions de gourdes sur l'année. Ce montant ne comprend pas évidemment le coût des casses de magasins, l'incendie des véhicules, les casses de vitres qui leur font cortège, et la destruction des routes.

L'emphase est portée sur le secteur tertiaire en raison du fait qu'il est le plus indicatif et la plus grande victime de la mal gouvernance qui a affecté le fonctionnement du pays au cours de cette dernière année et aussi de son grand poids dans la valeur ajoutée nationale.

Ainsi, la question de la croissance qui a préoccupé le nouveau pouvoir et qui devait être son principal défi à relever peut-être caractérisée simplement par un échec. Et à cet effet, les crises de production qui affectent le quotidien continuent de se manifester. Il est donc approprié de regarder encore brièvement l'expression de cette manifestation.

6.4 De la manifestation de la crise de production nationale

L'évaluation de la performance économique se fait naturellement par le comportement du PIB dont on vient de présenter les composantes à partir de l'analyse du tableau de la comptabilité nationale. Une première remarque à des fins d'éclaircissement renvoie au fait que, contrairement à une compréhension vulgaire qui prédomine dans la littérature locale, la production nationale est un concept large qui s'étend à toutes les activités de production de biens et de services qui génèrent une plus-value ou valeur ajoutée. Elle ne se limite pas à la production de vivres alimentaires, de céréales ou de légumineuses, comme cela semble se propager et s'enraciner dans la compréhension de la majorité des agents économiques évoluant dans le milieu haïtien. Conception qui sacralise la production agricole comme l'unique alternative quand il s'agit de la production nationale en Haïti. La lecture du tableau de la comptabilité nationale dont une variante analytique est présentée dans la section 5.3 éclaire cette compréhension erronée qui a tendance à faire croire que le salut économique du pays passe uniquement par la production de la nourriture.

Cela dit, il convient d'examiner les résultats de la pauvre performance du PIB et l'implication de celle-ci sur les autres variables qui portent l'économie nationale dans son ensemble. Cet exercice sera conduit encore à partir d'un tableau, celui de l'offre et de la demande, élaboré par l'IHSI et étudié selon une dynamique évolutive.

6.4.1 Offre et demande globale dans l'économie nationale

Le tableau 31 fait une synthèse des transactions ayant conduit à la production de biens et de services sur le plan de l'offre et produisant des valeurs. Avant d'entrer dans l'analyse économique que le tableau habilite à faire, quelques remarques sont de mise.

Par rapport à l'offre, les sources sont de deux ordres : la production des valeurs à partir des activités locales et la production des valeurs à partir des transactions sur les biens et les services importés. La somme de ces deux sources de valeurs définit l'offre globale dans l'économie.

Dans le compartiment sud du tableau, la demande présentée est composée de trois sources : la consommation, les investissements et l'exportation. Le principe de la comptabilité voulant que l'offre soit égale à la demande (Actif=passif), l'offre globale de biens et de services produits est donc égale à la somme des composantes de la demande.

Dans le processus de production de biens, trois facteurs sont mobilisés : a) la consommation des intrants et les coûts divers b) les investissements de nature durable dont les montants qui servent à les financer sont généralement empruntés aux banques c) les exportations représentées par les valeurs exportées vers l'extérieur ou la demande externe.

Les informations semblent se présenter théoriquement deux fois avec les mêmes variables, mais il n'en est rien. Les premières sont des données courantes, c'est-à-dire en valeur nominale, valeur

d'aujourd'hui. Les secondes sont des valeurs réelles, c'est-à-dire en valeur constante fixée à partir d'une année de base qui permet de mesurer la valeur de la monnaie dans le temps. Dans ce tableau, les valeurs constantes sont estimées sur la base de 1986-1987, en d'autres termes les montants exprimés en valeur constante pouvaient s'acheter aujourd'hui les mêmes quantités de biens ou de services que l'on pouvait s'acheter cours de l'année 1986-1987. Les analyses de long terme se font à partir des valeurs constantes.

Tableau 31. Offre et Demande Globale

En millions de gourdes courantes							
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-2017*	2017-2018**
PIB	328,061	364,517	391,635	423,644	484,351	551,911	631,829
Importations	174,400	190,609	206,520	214,128	248,090	311,769	369,449
Offre Globale	502,461	555,126	598,155	637,772	732,441	863,680	1,001,278
Consommation	350,070	379,137	404,470	415,754	486,346	599,785	710,109
Investissement	96,925	109,445	121,165	137,258	146,380	159,925	183,275
Exportations	55,466	66,544	72,520	84,760	99,716	103,970	107,894
Demande Globale	502,461	555,126	598,155	637,772	732,442	863,680	1,001,278
En millions de gourdes constantes de 1986-1987							
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17*	2017-2018**
PIB	14,407	15,017	15,439	15,626	15,851	16,039	16,277
Importations	20,883	21,553	22,121	22,603	22,793	23,260	23,618
Offre Globale	35,290	36,570	37,560	38,229	38,644	39,299	39,895
Consommation	23,677	24,318	24,896	25,103	25,406	26,092	26,406
Investissement	5,417	5,747	5,864	6,078	6,142	6,198	6,341
Exportations	6,196	6,505	6,800	7,048	7,095	7,009	7,148
Demande Globale	35,290	36,570	37,560	38,229	38,643	39,299	39,895

1. Les données sont présentées sur plusieurs années. En fait chaque année présentée réfère à une situation économique propre à elle-même. La présentation en série temporelle vise à évaluer la situation certes de chaque année mais porte le progrès ou le recul de l'économie dans le temps.
2. La croissance est définie par les plus-values qui sont générées à partir d'une transaction conduite par un entrepreneur ou une entreprise, ou encore par le fait que l'action de produire un bien ou un service à partir de ses ressources ou des ressources empruntées, permet non seulement de couvrir les frais encourus mais aussi de dégager un surplus ou profit. C'est ce surplus net de tous frais payés dans le processus de production d'un bien quelconque que l'on appelle valeur ajoutée.
3. La balance commerciale qui n'est pas directement calculée dans le tableau mais peut l'être en faisant l'opération (exportation) X – (importation) M.
4. Quand la valeur ajoutée n'est pas dégagée d'une opération de production ou d'échange, on dit qu'on fait du surplace : c'est la stagnation. La crise économique d'Haïti est donc une crise de production de valeur ajoutée, c'est la stagnation, on n'avance pas. En d'autres termes, le pays

ne parvient pas à mettre en place des activités pouvant générer des surplus après avoir couvert les frais devant supporter la production des biens ou services choisis.

5. Quand la population croît alors que le PIB, qui est la somme des valeurs ajoutées de toutes les activités conduites dans l'économie du pays, ne croît pas, cela implique que la population du pays croît plus vite que sa capacité de production et rentre dans une zone rouge : les citoyens deviennent pauvres car les ressources qui existent n'augmentant pas doivent être partagées avec un plus grand nombre de personnes.

Cette présentation du tableau 31 et ses variables est fondamentale pour comprendre la situation de l'économie nationale, ses problèmes de croissance et les incidences de celle-ci sur le taux de change.

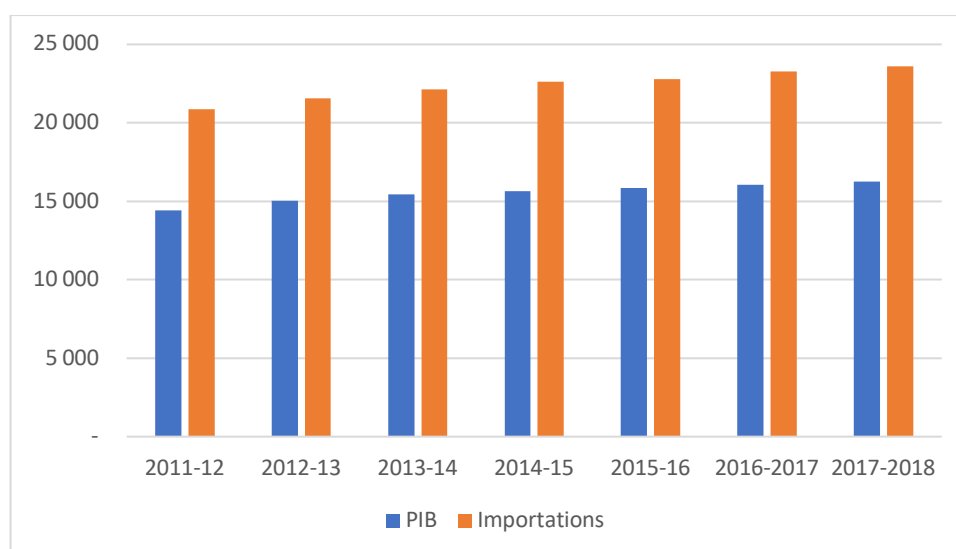
6.4.2 Les déséquilibres entre l'offre et la demande

Les données du tableau 31 de l'offre et la demande donnent lieu de produire une analyse conduisant à des conclusions importantes.

6.4.2.1 La faible proportion du PIB dans l'offre globale

L'examen du compartiment de l'offre globale montre que, sur le plan réel, la part des importations dans la valeur ajoutée totale est plus importante à long terme que celle du PIB, une proportion de 59% minimum et 41% maximum est régulièrement accusée entre les deux secteurs externe et interne.

Figure 19. Part des secteurs interne (PIB) et externe (M) dans l'offre globale



Ceci implique évidemment que la contribution de la valeur ajoutée du secteur externe dans l'offre globale est plus importante que celle du secteur interne : les importations à la base de la production de la valeur ajoutée externe est plus forte que les activités locales générant la valeur ajoutée du secteur interne. En d'autres termes, les produits importés supportant les activités qui génèrent les valeurs ajoutées doivent être payés par des devises étrangères et généralement le dollar. Notons que de manière générale l'offre est tirée par une demande sans cesse croissante, ce qui implique que la facture à payer elle aussi tend à augmenter dans le temps et compte tenu de la rigidité de l'offre interne qui se traduit par une stagnation au cours des dernières années, c'est le secteur externe qui répond à la demande, donc les importations et la facture qui l'accompagne suivent le courant.

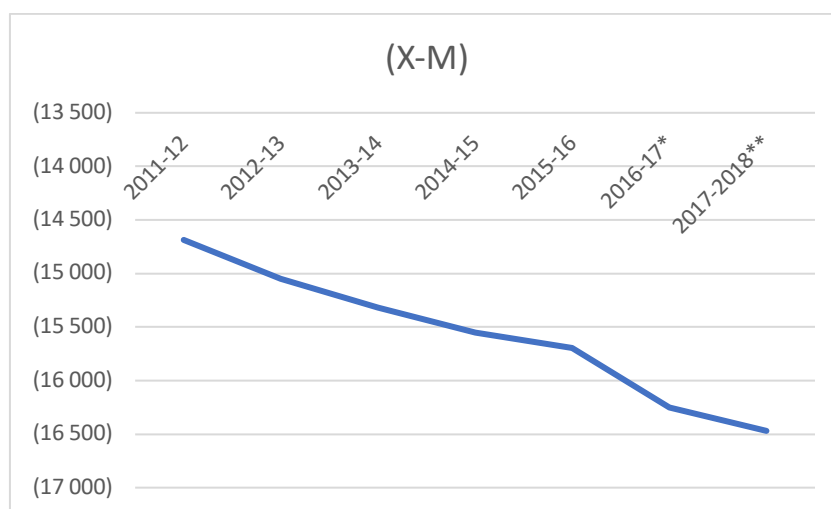
Tableau 32. Balance commerciale, PIB et taux de change 2012-2018

	M	X	BC	PIB	Tx change
2012	-2,871.73	1,323.61	-1,548.12	2.89%	42.19
2013	-2,875.66	1,566.91	-1,308.75	4.23%	43.80
2014	-3,089.63	1,662.12	-1,427.51	2.81%	45.54
2015	-2,743.49	1,747.47	-996.02	1.21%	53.78
2016	-2,595.30	1,601.60	-993.70	1.45%	65.53
2017	-3,131.75	1,557.91	-1,573.84	1.17%	62.69
2018	-3,979.44	1,649.74	-2,329.70	1.48%	72.27

Source : BRH, IHSI 2018

Du côté de la demande globale, la pression sur la demande de biens et services augmente mais l'offre locale ne répond pas. Et, comme on le voit dans le tableau 32, le secteur interne (Produit intérieur brut, PIB) accusant un faible niveau de production de valeur, l'offre globale est donc en grande partie tirée par le secteur externe (X, M). La demande d'exportations (X) des biens et services n'étant pas satisfaite par l'offre interne (PIB), on aboutit à une situation par laquelle (X-M) se traduit par un déficit commercial (BC). Les valeurs exportées ne génèrent pas de devises suffisantes pour payer les factures des importations qui augmentent sans cesse sous la pression de la demande locale de produire des biens. L'insuffisance de l'offre interne est comblée par l'offre externe (M) qui est en déséquilibre par rapport à la demande externe (X).

Figure 20. Déséquilibre commercial



Ce déséquilibre commercial est rapporté dans le tableau de la balance des paiements qui a vu s'aggraver le déficit de 11.6% au cours des six dernières années, à raison d'une moyenne de 2% par année. Évidemment, ce déficit se répercute directement sur le taux de change gourdes/dollar qui, couplé à d'autres aléas, affiche un comportement incontrôlable ces dernières années. En fait, les données telles qu'exprimées dans le tableau de l'offre et de la demande des biens, débouchent sur la tendance constatée dans le graphique 20 qui est la manifestation des problèmes de production de valeur ajoutée dans l'économie nationale. L'ensemble peut être exprimé par :

- La hausse de la demande de biens qui implique la hausse de la consommation des intrants et des coûts associés pour les produire ;
- La demande des investissements donc de capital qui s'en suit ;
- Les biens produits qui sont exportés à la faveur de la demande externe de biens.

[Devenant rare, l'acquisition du capital est souvent compliquée sans une politique monétaire qui vise à faciliter l'accès aux ressources financières dans le cadre d'une politique de croissance].

6.4.2.2 Le marché financier et les investissements

Par rapport à la Consommation, variable indiquée dans le tableau de l'offre et la demande, la demande représente les besoins d'intrants et les autres coûts associés au fonctionnement de l'entreprise. Cette demande s'accroît en raison de la croissance d'autres variables exogènes au processus qui exercent la pression sur la production des biens et de services dont la production induit des coûts divers d'intrants et de fonctionnement. De plus, le cadre physique et l'acquisition des équipements créent une demande d'investissement qui renvoient sur le marché des capitaux dont l'acquisition se fait à un prix ou un taux d'intérêt déterminé par la loi de l'offre et de la demande et des dispositions qui régulent le système monétaire. Ce marché est soumis à des contraintes monétaires qui traduisent une contradiction qui n'est pas tout prêt d'être résolue. Deux éléments de la politique feront ressortir ces contraintes.

La première contrainte porte sur l'obligation pour la Banque centrale de réguler le système bancaire et de contrôler l'évolution du taux d'inflation, au regard des pauvres performances du secteur réel reflétée par le taux de croissance du PIB au cours des dernières années. Ceci se traduit par une politique monétaire restrictive exprimée par des taux de réserve obligatoire très élevés dont le but est de réduire les liquidités au niveau des banques commerciales et donc leurs capacités à consentir des prêts aux demandeurs.

Tableau 33. Dispositions de contrôle de crédits : les réserves obligatoires

	PML		PME		
	BCM	BEL	BCM	BEL	FNB
Mars 2012	29%	17.50%	34.00%	22.50%	34.00%
Janvier 2013	34%	22.50%	39.00%	27.30%	39.00%
Juillet 2014	37%	25.50%	39.00%	27.50%	39.00%
Mars 2015	38%	26.50%	41.00%	29.50%	41.00%
Mai 2015	40%	28.50%	43.00%	43.00%	43.00%
Juin 2015	42%	30.50%	46.00%	34.50%	46.00%
Juin 2015	42%	30.50%	48.00%	36.50%	48.00%
Février 2017	44%	32.50%	48.00%	36.50%	39.00%
Déc 2017	44%	32.50%	49.50%	38.00%	43.00%

Sources BRH, 2018

Les réserves obligatoires sont en effet des exigences imposées par la Banque Centrale aux banques commerciales de déposer un pourcentage des montants qui leur sont confiés à vue par les clients afin qu'elles soient en mesure d'honorer à tout moment les sollicitations faites par ces derniers. Mais le plus élevé est le taux, le plus faible est la marge de manœuvre des banques, en raison de ses liquidités qui se réduisent : une partie des dépôts faits chez elle par son client est déposée à la Banque Centrale en réserve. Ce taux de réserve est donc devenu un instrument de politique monétaire à multiples objectifs : il aide à réduire les liquidités sur le marché bancaire ainsi que la capacité du système à consentir des prêts à court terme, il réduit la circulation monétaire à la base de l'inflation des prix, il sert aussi de levier de sécurité pour les déposants qui doivent avoir accès à tout moment à leurs avoirs contre les risques que les banques peuvent encourir.

On fait toutefois la différence entre les passifs en monnaie locale (PML) et les passifs en monnaie étrangère (PME), le dollar plus précisément, et cette dernière tient compte des risques de change qui sont plus élevés en dollars déposés chez les banques.

Le tableau 33 montre que le taux de réserve a fluctué légèrement au cours des 6 dernières années mais demeure tendanciellement à la hausse. La dernière circulaire de la BC l'a élevé à 44%, un relèvement de 2% par rapport à 2015, ce qui signifie que sur chaque 100 gourdes déposées à la banque, il lui est exigé de déposer 44 gourdes à la Banque Centrale en réserve de sécurité, le plus haut taux jamais atteint depuis le lancement de ces dispositions en 1996. Ce taux est différent pour les banques de logement (BEL) et est plus faible de 11.5% en moyenne, une façon de laisser plus de marge de manœuvre à cette catégorie de dépôts dont la finalité est généralement de consentir des prêts à long terme et dont les dépôts sont plus enclins à servir d'épargne pour financer les logements.

Tableau 34. Évolution des taux d'intérêts sur le marché financier entre 2012-2018

Année	Dépôt			Prêts	
	Épargne	DAT	TID	Prêts en Gdes	Prêts en \$
2012	0.28%	0.23%	3%	20.50%	11.50%
2013	0.10%	0.23%	3%	18.43%	9.50%
2014	0.09%	0.09%	5%	19.30%	10.50%
2015	0.28%	3.63%	16%	19.50%	16.45%
2016	0.28%	6%	14%	19.23%	14.38%
2017	0.13%	4.50%	12%	18.75%	10.00%
2018	0.13%	4.83%	12%	19.75%	11.38%

Source : BRH, 2018

Mais on doit aussi comprendre que cette politique consistant à protéger les avoirs des déposants et contrôler les liquidités sur le marché financier a aussi ses revers et ses incidences sur le secteur réel. La première implication porte sur la hausse des taux d'intérêt qu'elle induit sur le marché bancaire, rendant plus cher le prix de l'argent du côté des entrepreneurs et moins cher du côté des épargnants¹⁷, forçant ces derniers à ne pas épargner mais à investir de préférence tout au moins pour ceux qui en ont. Ceci rend plus élevé les coûts de l'accès aux capitaux et plus élevés le coût des investissements en vue de s'engager dans les activités de production de biens et de services.

Le tableau 33 présente les dispositions prises par la BRH d'augmenter les réserves obligatoires de 6 points de pourcentage entre 2015 et 2018 et dans le tableau 34, durant la même période, on peut voir que le TID (taux d'intérêt directeur)¹⁸ est passé de 5% à 9%. Ces dispositions traduisent la volonté des autorités de conduire une politique monétaire restrictive visant à faire augmenter sinon maintenir la moyenne des taux d'intérêts sur le marché financier. Une stratégie qui vise à ralentir l'augmentation des activités d'importation qui font augmenter la demande de dollars sans que les exportations n'arrivent à en générer suffisamment pour couvrir la facture à payer.

¹⁷ Toute une théorie sous-tend la relation existante entre l'épargne et l'investissement dans la littérature économique. Certaines écoles considèrent l'épargne comme un déterminant de l'investissement alors que d'autres écoles, comme celle de Keynes, ne le comprennent pas de cette manière.

¹⁸ Le taux d'intérêt directeur exprime la direction que l'autorité monétaire entend imprimer aux investissements privés en augmentant le coût de l'argent avec pour principal objectif de contrôler l'inflation des prix.

En définitive, l'examen du tableau de l'offre et de la demande globale illustre la complexité du système qui est marqué par ce déséquilibre entre l'offre et la demande des biens sur le plan national, lequel est comblé par le secteur externe, les importations, mais induisant un autre niveau de déséquilibre, le déficit commercial puisque les mêmes causes produisent les mêmes effets : les importations sont à payer par les dollars qui doivent être générés par les biens et services exportés mais qui sont eux-mêmes produits par l'offre locale déstructurée à la base du déséquilibre interne.

6.5 Conclusion relative aux résultats économiques

Les résultats économiques obtenus sur l'exercice 2017-2018 permettent de tirer des leçons quant au système prévisionnel en place qui consiste à réunir le MPCE, l'IHSI, le MEF, la BRH et quelques autres institutions pour se décider sur ce que l'on peut espérer de croissance au cours du prochain exercice à partir des ressources que l'on pourrait obtenir de l'APD. Sur cette base on aligne des projections et des pourcentages de croissance qui sont annoncées à la nation.

La Cour constate qu'au fil des cinq dernières années, il n'y a pas eu de concordance entre les prévisions et les réalisations dans le domaine économique et les résultats tombent au hasard mais pas comme un résultat des efforts déployés dans la poursuite des objectifs de croissance. La Cour estime que l'approche de la planification et de la recherche de résultats devrait changer. La poursuite des résultats économiques dans un pays où les ressources sont rares et précieuses devrait faire l'objet d'études pointues avant que l'on puisse les engager dans des sous-secteurs dont l'histoire montre que leur comportement est globalement inélastique et est régi par des paramètres sur lesquels on n'a pas de contrôle ; ou encore, de manière très large, d'engager des ressources précieuses sans planification ni étude dans des secteurs fortement affectés par des goulots d'étranglement qui sont en fait des facteurs inhibiteurs de la croissance.

La Cour estime que les résultats obtenus dans le domaine économique au cours des dernières années comprennent suffisamment de leçons pour les planificateurs et peuvent être mises à contribution lors des exercices de planification et de prévision pour éviter de répéter les mêmes expériences que celles de 2017-2018.

Troisième partie

Analyse financière des entreprises autonomes et des fonds de concours

Chapitre 7. Des entreprises autonomes

Le cadre d'analyse financière des entreprises autonomes

L'analyse financière des entreprises autonomes se propose d'évaluer les résultats des entités sélectionnées, leur santé financière, leur rentabilité, leur solvabilité, les risques encourus et la probabilité de survie de l'entreprise. Cette analyse s'effectuera à cinq niveaux : sa liquidité ou sa solvabilité, son degré et sa structure d'endettement, la gestion de l'actif, la rentabilité des activités, son niveau de capitalisation et sa structure de capital.

Cette analyse financière permet d'obtenir une bonne visibilité sur la situation réelle des entreprises et ce, à partir de plusieurs éléments. Basée avant tout sur la comptabilité de l'entreprise, elle permet de mieux comprendre ses atouts et ses faiblesses. L'objectif de l'analyse financière est donc de tester la solidité de l'institution à partir de ses résultats financiers afin de déterminer avec précision ses possibilités d'évolution, ce qui permet d'en évaluer la solvabilité. Pour réaliser une analyse financière complète et efficace, il faut tenir compte à la fois des données financières pures, mais aussi des autres données qui peuvent influencer le comportement de l'institution comme le secteur d'activité et les perspectives en fonction de l'environnement économique. Les différentes méthodes qui seront utilisées dans notre analyse :

- L'analyse comptable qui consiste à étudier les comptes de l'entreprise c'est-à-dire son bilan, ses comptes de résultat et ses flux de trésorerie, dans le but de déterminer ses points forts et ses points faibles.
- L'analyse comparative qui tend à déterminer les ratios entre les divers postes comptables et de les comparer à ceux d'entreprises concurrentes ou dans le temps.
- L'analyse de la rentabilité et de la solvabilité de l'institution qui consiste à fournir des informations sur l'exploitation de l'entité, sa compétitivité, sa pérennité et sa capacité de développement.

Il convient de souligner que les analyses conduites pour les différentes entreprises vont se reposer sur les informations non auditées que ces dernières ont rendues disponibles.

Dans son rapport sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques pour l'exercice 2015-2016, la Cour a montré la nécessité de se pencher sur des points de la gestion des fonds publics qui ont besoin d'être examinés de près et s'éclaircir pour mieux permettre de trouver la route de l'efficacité. Dans le RSFEEDP V, elle estime important de faire le suivi des travaux qui avaient été réalisés en 2015-2016 sur la question des revenus non fiscalisés tout en incluant dans la liste des entités retenues des fonds de concours créés par des lois spécifiques et gérés par le Trésor public.

A ces entités autonomes aussi bien à ces fonds de concours sont donc confiées des ressources dont les dépenses dans le processus d'accomplissement de leurs missions pour le compte de l'État doivent également faire l'objet d'évaluation et d'analyse d'efficacité.

Ces différentes institutions étatiques sont regroupées en deux catégories.

La première catégorie qui comprend les organismes autonomes à caractère administratif ou financier comprend 7 institutions autonomes appartenant à trois secteurs d'activités. Deux institutions, l'Office National d'Assurance Vieillesse (ONA) et l'Office d'Assurance du Travail et de la Maladie (OFATMA) appartiennent au secteur social; trois autres institutions, l'Autorité Aéroportuaire Nationale (AAN), l'Autorité Aéroportuaire Nationale (APN) et l'Office National de l'Aviation Civile (OFNAC) sont sous la tutelle du Ministre des Travaux Publics, transport et Communication appartenant au secteur

économique, l'Office d'Assurance Véhicules contre tiers (OAVCT), relevant également du secteur économique et les Archives Nationales d'Haïti (ANH) appartenant au secteur culturel.

La seconde catégorie d'institutions est constituée des fonds de concours qui sont au nombre de dix. Ce sont : 1) le Fonds d'Entretien Routier (FER), 2) le Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales (CFGDCT), 3) le Fonds national de l'Éducation (FNE), 4) le Fonds de Pension Civile, 5) le Fonds de développement du tourisme, 6) le Fonds d'urgence, 7) le fonds d'Assistance Économique et Sociale, 8) le Fonds de Développement Industriel, 9) le Fonds d'Investissement Public, 10) le Fonds de Syndication.

Dans ce rapport, la Cour se propose d'évaluer la gestion de trois organismes autonomes et trois fonds de concours présentés dans le tableau 35, lesquels ont été choisis sur la base de leur importance en termes quantitatifs. L'analyse des données collectées portera principalement sur l'analyse de la situation financière des entreprises autonomes et des fonds de concours, sur l'appréciation de la performance de ces institutions qui supposent un examen des actifs, des passifs et de leur patrimoine, ainsi que leurs modalités d'organisation, d'établissement de normes et référentiels, et de prise de décisions et sur l'appréciation de la conformité des opérations financières et budgétaires des administrations par rapport aux normes de la comptabilité publique en vigueur.

Tableau 35. Institutions autonomes et fonds de concours retenus

	Date créée	Secteur	Mission	Statut
ONA	Aout 1967	Social	Social	Autonome
OAVCT	Sept 1967	MEF	Econom	Autonome
OFNAC	Sept 1980	MTPTC	Econom	Autonome
FNE	Nov. 2017	MENFP	Sociale	Autonome
FER	Déc. 2002	MTPTC	Econom	Autonome
FPCR	Mars 1975	MEF	Social	Non-autonome

Chacune de ces institutions seront présentées et tour à tour elles feront l'objet d'une analyse d'efficacité financière sur la base des critères qui ont été annoncés plus haut.

7.1 Présentation de l'Office Assurance Véhicule Contre Tiers (OAVCT)

Créé par décret-loi du 21 Septembre 1967, l'Office Assurance Véhicules Contre Tiers (OAVCT) est chargé d'exercer le monopole de l'État sur l'assurance des Véhicules et d'offrir une meilleure protection aux tierces victimes des accidents causés par la circulation des Véhicules. Placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), la principale fonction de l'OAVCT est de fournir une assurance automobile obligatoire aux contribuables et de protéger tout usager de la route aux risques d'accidents de la circulation dans un souci global de sécurité publique. Il jouit de l'autonomie Financière et Administrative et à cet effet :

- Perçoit les primes d'assurance de tous les propriétaires de véhicules à moteur circulant sur tout le territoire de la République d'Haïti ;
- Indemnise les tierces victimes d'accidents de circulation conformément à la loi du 9 Octobre 2003 portant sur l'Assurance Véhicules Contre Tiers ;
- Crée les conditions optimales de sécurité tout en modernisant l'institution en vue de la rendre plus dynamique ;
- Se met en position de toujours répondre aux exigences de la couverture d'assurance que lui font la loi.

Pour produire les services dans le cadre de sa mission, l'OAVCT compte, en plus de son bureau central, trois annexes à travers la zone métropolitaine: l'annexe de Pétion-ville, l'annexe de la Croix des Bouquets et celle de Carrefour ; de deux unités de renouvellement et de transfert à l'avenue Charles Summer et au bureau de la circulation à Delmas 2 et de quatorze (14) bureaux régionaux établis sur tout le territoire dans les villes de provinces suivantes : Cap Haïtien, Cayes, Fort-Liberté, Gonaïves, Hinche, Jacmel, Jérémie, Malpasse, Miragoâne, Mirebalais, Ouanaminthe, Petit-Goâve, Port de Paix et Saint Marc.

L'OAVCT se positionne donc comme une des institutions charnières qui est appelée à jouer un rôle clé dans la vie nationale tant par le service qu'il fournit dans la protection des vies et des biens des citoyens¹⁹ que par son autonomie financière qui l'habilite à remplir sa mission.

Au cours de ces dernières années cependant, l'OAVCT a connu un développement agité et compliqué par lequel son fonctionnement a tendance à s'écarter de sa mission et les services qu'il est appelé à fournir aux usagers en souffrent très fortement. En dépit de son monopole en matière de vente de police obligatoire aux usagers de véhicules à moteur, l'OAVCT fait l'objet de beaucoup de soubresauts administratifs et financiers qui mettent en péril sa viabilité institutionnelle. L'entreprise a enregistré une grève de plus de trois mois au cours de l'exercice 2017-2018 qui, en plus de paralyser ses activités, a porté préjudice aux assurés (propriétaires de véhicules à moteur), aux usagers de la voie publique, et également à l'État Haïtien.

L'objectif de cette étude est d'évaluer la situation financière de l'OAVCT en rapport avec l'évolution de son parc automobile, point qui doit être placé dans le cadre de la recherche de l'efficacité des ressources mobilisées. Pour réaliser ce travail, deux périodes ont été choisies dans l'existence de l'OAVCT : la période allant de 2003-2008 et celle allant de 2014-2018. Les données utilisées sont tirées du rapport annuel réalisé en 2009 sur cinq ans et de celles obtenues par la Cour en 2019 dans le cadre de son évaluation des entreprises autonomes inscrites dans son RSFEEDP V.

7.1.1 Évolution de la base de revenu de l'OAVCT

A l'instar de la croissance de la population du pays, la taille du parc automobile a évolué considérablement depuis les quatre dernières décennies, principalement dans les zones urbaines où les véhicules sont les plus utilisés et ont tendance à augmenter avec l'évolution démographique enregistrée durant cette période. Cette croissance a montré l'importance du rôle de l'OAVCT non seulement pour le secteur des assurances mais également dans la vie économique du pays.

¹⁹ Le rapport mondial sur le développement humain 2018, a mis l'accent sur l'insuffisance des progrès réalisés pour améliorer la sécurité routière dans le monde. En effet, le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies a fixé une cible ambitieuse pour la sécurité routière, à savoir diminuer de moitié le nombre total des morts et des blessés dus aux accidents de la route d'ici à 2020. Selon ce rapport, chaque année plus de 1.35 millions de personnes perdent la vie dans des accidents de la route et près de 50 millions de blessés suivis d'invalidité pour plusieurs. Il est noté que plus de 90% des décès sur les routes surviennent dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Selon un rapport du Ministère de la Santé Publique et de la Population, en 2005, les accidents de transport occupaient le 12e rang des causes de décès dans le pays. Selon la Commission Épiscope Justice et Paix (CE-JILAP), une organisation de la société civile haïtienne, plus de 52 personnes sont décédées en 2016 et au moins 47 personnes sont tuées dans les accidents de la route dans la région de Port-au-Prince en 2017. En 2014, l'organisation a enregistré près de 40,619 blessés suite à des accidents de circulation. Selon l'HUEH, les accidents de la circulation représentent une des principales causes de morbidité et de mortalité et une des causes majeures de fréquentation de l'urgence. A noter que plusieurs accidents déclarés sont dus principalement à l'augmentation des flux de motocyclettes circulant dans le pays. La Direction Centrale de la Police Routière (DCPR), dans un rapport présenté en 2017 fait état de 45,783 accidents de la circulation faisant 6,489 blessés et plus d'un millier de morts pour la période allant de 2007 à 2017.

Les données produites par l'OAVCT ont montré qu'entre 1998 et 2009 le parc automobile est passé de 126 000 véhicules à moteur à environ 350 mille. Puis, le nombre a évolué de 350 000 à 407 810 véhicules en 2015, selon une étude portant sur la subvention des prix de l'essence réalisée pour le compte du MEF. Les dernières estimations de la Cour portant sur la base des données rendues disponibles, chiffrent à 595 275 le nombre de véhicules dans le parc automobile.

L'élargissement du parc automobile a ainsi entraîné celui de la base de revenu de l'institution au fil des années. Ce qui positionne l'OAVCT parmi les institutions d'assurance ayant une grande capacité financière en mesure de jouer un rôle dans le secteur financier du pays.

L'évaluation des revenus de l'OAVCT sera conduite en utilisant la méthode d'analyse comparative basée sur sa gestion faite en deux périodes : 2003-2008 et 2014-2018. Si la première période vise à évaluer le rendement de l'institution dans un moment où le parc automobile fut en pleine expansion, la seconde tentera d'identifier les externalités qui ont dicté le comportement des paramètres ayant influencé sa performance financière.

7.1.2 Le potentiel financier de l'OAVCT

L'importance de l'OAVCT dans le fonctionnement de la vie nationale appelle à un examen approfondi de son potentiel par rapport à sa performance actuelle.

Les données utilisées pour cette évaluation se lisent dans les deux compartiments nord et sud du tableau 36. Au nord, elles portent sur la première période alors qu'au sud elles présentent la seconde. Elles traitent dans l'ensemble les variables suivantes :

1. **Le parc automobile** qui mesure l'ensemble des véhicules qui existent sur le territoire national ;
2. Les véhicules inactifs qui sont ceux qui existent dans le pays mais pour plusieurs raisons²⁰ ne sont pas en circulation ;
3. Le coût de l'assurance d'un véhicule utilisé dans le présent rapport est calculé à 3358 gourdes, qui est la moyenne des coûts payés par les différents types de véhicules enregistrés en Haïti ;
4. **Les véhicules actifs**, sont ceux qui sont en circulation de manière légale ou illégale en raison du fait qu'ils détiennent une immatriculation ;
5. **Le personnel** de l'OAVCT ;
6. **Le revenu attendu** sur une base annuelle qui est le produit de la moyenne payée par véhicule (3358) par le nombre de véhicule en circulation ;
7. **Le revenu encaissé** par l'OAVCT qui est le montant activement collecté des acheteurs d'assurance, ajouté des prix de vignette, d'expertise et de services de transfert de véhicules ;
8. **Le ratio Revenu encaissé sur revenu attendu** qui permet d'évaluer la performance du système de collecte de l'OAVCT et le niveau de fuite que comprend celui-ci ;
9. **Le rendement annuel ou** efficacité du système qui est le total des revenus sur le nombre d'employés effectifs travaillant à l'OAVCT .

Tableau 36. Évolution du parc automobile et celle des revenus attendus et réalisés entre 2003-2008 et 2014-2018

²⁰ Ces véhicules sont ou bien en panne ou bien ne sont pas enregistrés pour des questions légales mais ne sont pas en exploitation.

Année	Parc Auto	Véh inactif	Véh actif	Person	Revenus attendus	Rev Accusés	Accusé/Att en	RM/Emp
2003	200,170	20,017	180,153	315	604,953,774	180,724,310	29.87%	1,920,488
2004	237,351	23,735	213,616	351	717,322,192	262,626,841	36.61%	2,043,653
2005	251,032	25,103	225,929	405	758,668,910	297,027,900	39.15%	1,873,257
2006	261,446	26,145	235,301	436	790,142,101	353,693,655	44.76%	1,812,253
2007	316,022	31,602	284,420	458	955,081,688	418,838,426	43.85%	2,085,331
2008	325,000	32,500	292,500	530	982,215,000	401,912,304	40.92%	1,853,236
2014	472,271	70,841	401,430	810	1,348,003,115	642,578,941	47.67%	793,307
2015	503,700	75,555	428,145	1,200	1,437,710,910	982,743,664	68.35%	818,953
2016	535,251	80,288	454,963	1,850	1,527,766,929	1,011,663,547	66.22%	546,845
2017	567,000	85,050	481,950	1,200	1,618,388,100	750,756,438	46.39%	625,630
2018	595,275	89,291	505,984	1,200	1,699,093,433	764,702,076	45.01%	637,252

La lecture des deux compartiments Nord et du Sud du tableau portant sur les deux périodes, montre que ces différentes variables ont évolué considérablement. Leur analyse approfondie révèle bien des enseignements qui jettent la lumière sur la performance de l'OAVCT au cours des dernières années. A cet effet, on peut déjà tirer cinq enseignements du tableau 36.

Premier enseignement. Le parc automobile a évolué certes au fil des années au rythme de l'évolution de la population urbaine qui détermine la demande de transport mais tous les véhicules ne sont pas en service car un certain pourcentage est inactif. Au fur et à mesure que les années passent le pourcentage augmente. C'est pourquoi le pourcentage des inactifs qui était de 10%, selon le rapport de 2003-2008, est passé à 15% entre 2014-2018. Les véhicules inactifs sont passés de 20,017 en 2003 à 32,500 en 2008.

Deuxième enseignement. Les véhicules actifs constituent la base de revenus de l'OAVCT. Ils ont évolué de 180,153 en 2003 à 292,500 en 2008. Si tous ces véhicules étaient légalement enregistrés, en circulation et assurés, les revenus annuels de l'OAVCT au cours de la première période seraient de 604.9 millions de gourdes en 2003 et de 982.2 millions en 2008.

Le nombre de véhicules actifs est estimé à 401,330 en 2014 et 505,989 en 2018 ; le revenu que cette base devrait générer est de 1.34 milliards de gourdes en 2014 et de 1.7 milliards de gourdes en 2018.

Troisième constatation. Les revenus encaissés par l'OAVCT au cours de la première période sont de 180.72 millions gourdes en 2003 et 401.91 millions en 2008, soit l'équivalent de 44,608 véhicules en 2003 et 94,209 véhicules en 2008.

Pour la période 2014-2018, le nombre de véhicules a été de 190,428 et de 226,932 pour des revenus respectifs de 642.6 millions et 764.7 millions de gourdes.

Quatrième constatation. Ces chiffres indiquent que les revenus générés entre 2003 et 2008 représentaient entre 29% et 40% du potentiel de revenus qui pouvaient être collectés durant cette période. Certaines années ont été plus réussies que d'autres, comme c'est le cas pour 2006 et 2007 où le poids des recettes dans le potentiel a varié entre 44% et 43% des revenus potentiels.

Quant à la seconde période, les revenus encaissés sur une base annuelle par rapport aux revenus potentiels ont varié entre 45% et 68%, les périodes de pic ayant coïncidé avec des interventions particulières agissant sur les revenus encaissés.

Cinquième constatation. Une constatation majeure porte sur le rendement par employé qui est basé sur les revenus totaux par année et le personnel toutes catégories confondues activement mobilisé par l'institution en vue de la réalisation des revenus encaissés sur une base annuelle.

Dans les deux compartiments, le niveau de revenus varie avec le personnel.

Dans le premier compartiment où le personnel était moindre et où le rythme de son augmentation était relativement lent, variant entre 315 et 530 employés toutes catégories confondues, le rendement annuel moyen a varié entre 1.8 millions de gourdes par tête et 2.08 millions de gourdes par tête par année.

L'analyse de la seconde période a affiché un tout autre résultat.

Alors que le plus grand nombre de véhicules enregistrés en raison de la croissance de la population urbaine a entraîné nécessairement un plus grand potentiel de revenu, comme cela peut être constaté au niveau du compartiment Sud du tableau, l'effectif est passé de 810 personnes à 1850 entre 2014 et 2018. Cela s'est traduit par un rendement par tête qui a baissé dramatiquement sur la période, accusant un niveau moyen allant entre 617 mille gourdes et 819 mille gourdes, soit une baisse moyenne variant entre 58% et 70%. La baisse la plus marquante est de 70% qui est associée à l'année 2016 où l'effectif était de 1850 employés recrutés dans des conditions hors normes. Les implications de cette chute seront analysées dans la prochaine section.

7.1.3 La gestion des ressources de l'OAVT durant les deux périodes

La section précédente a présenté les ressources potentielles et réelles de l'OAVCT durant les deux périodes retenues et une analyse contrastée a pu relever deux modes de gestion ayant débouché évidemment sur des résultats différents sur le plan de la productivité de l'institution, notamment en termes de revenu moyen généré par employé. Ceci n'est en effet qu'un indicateur de performance qui devra être élucidé à travers une analyse plus approfondie des données disponibles portant sur la gestion des ressources de l'OAVCT. A ce titre, le premier examen se penchera sur une analyse du bilan de l'institution portant sur les deux périodes qui doit ouvrir la voie sur une meilleure compréhension de la façon dont les ressources ont été utilisées de manière fondamentale avant de se pencher sur l'état des résultats.

Cet exercice débutera avec une présentation des actifs des deux périodes retenues qui sont synthétisées dans le tableau 37. Les actifs de ces deux périodes sont dominés par deux tendances différentes.

7.1.3.1 L'analyse des actifs des deux périodes

La gestion des actifs de la première période met l'accent sur la sécurité financière en réduisant le volume de cash disponible dans la gestion au quotidien. De son niveau de liquidités de 55% en 2004, celles-ci sont passées à environ 30% en 2008. Les ressources qui augment à la faveur de l'élargissement du parc automobile et des revenus d'assurance sont convertis graduellement en des actifs à long terme, sous forme de placements générant des intérêts. Cette rubrique a cru surtout en 2006 après la liquidation des prêts bancaires (voir tableau des passifs) en 2005 qui a ouvert la voie à une accumulation de ressources financières qui sont passées de 100 millions à 257 millions de gourdes en deux ans.

Entre temps, un certain intérêt s'est développé dans les immobilisations incorporelles par l'augmentation des études préparatoires aux investissements à long terme. Dans l'ensemble, le total des actifs a cru de 133.36% en cinq ans, croissance appuyée principalement par une consolidation financière à long terme.

Pour la période 2014-2018, la tendance affichée est différente de la première. Le niveau de liquidité bien que plus faible en 2014 avec 12.41% du total des actifs, s'est ramenée à 29% en 2018. Mais mis en cash, ce montant est devenu nettement plus important en tenant compte de la croissance du parc automobile qui augmente les disponibilités de ressources de l'institution. Ce qui s'est traduit par plus du triplement du niveau de liquidités sur la période qui est passé de 56 millions à 192 millions de gourdes.

Les actifs à long terme présentent une allure différente. La sécurité financière qui était la préoccupation de la première période a été abandonnée en faveur de l'immobilisation corporelle. Les réserves financières ont été transformées en vue de la construction du bâtiment. De 350 millions en 2014, ces réserves sont passées à 127 millions de gourdes en 2018 alors que de 555.5 millions de gourdes en immobilisation corporelle, les ressources de cette rubrique sont passées à 741 millions en 2017, avant de baisser à 704 millions de gourdes en 2018.

Tableau 37. Les actifs de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018

	2004	2005	2006	2007	2008
Actifs à court terme					
Encaisse	134,054,731	218,477,984	159,091,506	119,401,741	156,029,671
Intérêt à recevoir			1,666,666	3,218,654	964,874
Débiteurs divers	7,863,853	24,783,748	9,191,399	11,327,575	14,455,541
Stock	3,555,165	2,863,902	7,126,929	8,796,319	9,766,909
Total actifs à court terme	145,473,749	246,125,634	177,076,500	142,744,289	181,216,995
Actifs à long terme ALT					
Réserves Financières	-	-	100,000,000	257,300,000	257,300,000
Immobilisations	93,331,381	94,345,207	143,947,910	103,580,039	177,267,103
Etudes	25,125,088	22,400,468	4,220,620	11,787,530	121,110
ALT	118,456,469	116,745,675	248,168,530	372,667,569	434,688,213
Total des actifs	263,930,218	362,871,309	425,245,030	515,411,858	615,905,208
	2014	2015	2016	2017	2018
Disponibilités	55,917,462	49,499,841	34,252,270	38,109,490	192,347,601
Créances à CT	-	2,234,316	4,751,730	1,856,722	2,542,621
Avances au Personnel	12,608,624	1,820,881	1,504,213	631,635	600,996
Débiteurs divers	1,600,000	1,280,000	1,390,000	1,450,000	1,540,000
Frais Payés d'avance	21,881,521	23,093,317	40,636,367	23,212,337	23,352,312
Stock	20,152,046	33,301,071	64,216,859	74,233,459	47,569,913
Total (ACT)	112,159,653	111,229,426	146,751,438	139,493,643	267,953,442
Actifs à long terme (ALT)					
Terrain	97,082,280	97,082,280	97,082,280	97,082,280	146,952,680
Réserves financières	350,000,000	246,000,000	124,190,521	125,774,674	127,688,253
Immobilisation corporelle	535,506,434	626,084,252	704,031,969	741,532,841	703,988,035
Amort. Acc. & Provisions Imm Corp	-212,691,078	-264,001,122	-326,785,104	-346,467,246	-359,973,798
Immob. Incorporelle	124,241,802	130,702,235	157,190,608	157,190,608	156,750,868
Amort. Acc. & Provisions Imm Inc.	-102,321,159	-120,681,768	-120,681,768	-120,681,768	-120,242,028
Total (ALT)	791,818,279	715,185,877	635,028,506	654,431,389	655,164,009
Total Actifs	903,977,933	826,415,303	781,779,943	793,925,032	923,117,451

Sources : Rapport Annuel de l'OAVCT, 2008 ; Données collectées 2019

Cette situation a placé l'institution dans une situation vulnérable car ces immobilisations corporelles qui sont toujours en phase de construction continuent de consommer des ressources alors que les revenus accusés ne s'élèvent pas au niveau des revenus potentiels. Si les mises en place sont

importantes pour le long terme, dans la situation actuelle, les constructions d'aujourd'hui ne sont que des actifs improductifs en l'absence de dispositions adéquates pour exploiter le potentiel de revenu de l'OAVCT qui, aujourd'hui, est moins de 50% de sa capacité.

7.1.3.2 La gestion des passifs

La gestion des passifs de l'OAVCT sur les deux périodes a fait montre encore une fois de deux tendances différentes. Une tendance vers la mise en ordre de son système financier et une autre, qui gère dans la confusion, dont les actions sont incompréhensibles et non transparentes.

Tableau 38. Les passifs de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018

	2004	2005	2006	2007	2008
Passifs à court terme					
Prêt Bancaire	58,333,333	33,333,333	-	-	-
Impôt et taxes	29,309,453	25,413,494	10,787,872	5,328,420	6,085,388
Divers Créiteurs	7,220,505	12,850,389	6,276,140	16,174,430	22,279,340
	94,863,291	71,597,216	17,064,012	21,502,850	28,364,728
Passif à long					
Capital et profit cumul	169,066,927	291,274,093	408,181,118	493,909,008	587,540,581
Total passifs	263,930,218	362,871,309	425,245,130	515,411,858	615,905,309
	2014	2015	2016	2017	2018
Passifs à court terme					
Impôts et taxes à payer	17,871,797	151,920,658	336,291,643	477,953,304	452,341,446
Fournisseurs	4,150,416	4,564,084	4,486,337	13,671,957	12,961,770
Prestations à payer	14,895	34,072,779	42,656,298	46,667,371	113,903,033
Créditeurs divers	37,252,647	63,013	5,575,967	1,486,040	29,953
Diverses charges à payer	(246,926)	46,780,114	93,299,786	127,559,986	114,541,507
Total	59,042,829	237,400,649	482,310,031	667,338,659	693,777,709
Passifs à long terme					
Capital	29,755,445	29,755,445	29,755,445	29,755,445	29,755,445
Profits et Pertes cumulés	815,180,361	559,259,813	269,711,932	96,835,392	199,582,041
Total	844,935,806	589,015,258	299,467,377	126,590,837	229,337,486
Total Passifs	903,978,635	826,415,907	781,777,408	793,929,496	923,115,195

La première période montre un effort de nettoyage par lequel des prêts antérieurs contractés ont été totalement repayés ouvrant la voie à l'augmentation des réserves financières et l'augmentation des actifs. Durant cette même période, les avoirs de l'État sont passés de 169 millions de gourdes en 2004 à 587.5 millions de gourdes en 2008, une croissance de 247.52% qui suit le rythme de l'augmentation des revenus d'assurance, bien que l'institution fonctionne toujours en dessous de sa capacité pour avoir collecté moins de 50% de ses revenus potentiels durant cette période. On constate également que les impôts et taxes ont été liquidés graduellement au fil des cinq années en baissant de 79% de son niveau de 29 millions de gourdes en 2004 pour être réduit à 6 millions de gourdes en 2008. C'est le signe que des progrès s'accomplissaient vers une certaine consolidation financière en s'assurant une maîtrise des passifs à court terme en faveur de ceux de long terme portant précisément sur le capital qui peut être réinjecté dans les investissements éventuels pour fortifier l'institution.

Ces acquis qui semblaient se consolider allaient s'estomper entre 2014-2018 au regard des mêmes paramètres que l'on a examinés au cours de la période.

D'abord les impôts restés impayés au cours de la période sont passés de 17.2 millions à 452.3 millions de gourdes. Les créiteurs attendent le paiement des créances de 114 millions qui sont allées jusqu'à 127 millions en 2017 et n'ont pu collecter que 7 millions de gourdes en 2018. Lors du passage du comité de restructuration nommé par les responsables, des prestations à payer se sont élevées jusqu'à 113 millions de gourdes.

A long terme, les profits cumulés ont chuté dramatiquement. Ils sont passés de 815 millions de gourdes de profits cumulés en 2014 à 96.86 millions de gourdes en 2017.

D'une tendance à la sécurité financière, l'OAVCT s'est ramené à une position très vulnérable. Il ne s'en tient qu'à son statut de monopole d'État qui lui garantit un niveau de revenu qui le maintient en vie. Ce point deviendra plus évident quand on aura passé en revue l'état de ses résultats.

7.1.3.3 Exploitation et état des résultat de la gestion des ressources de l'OAVCT

Tableau 39. L'État des résultats de l'OAVCT durant les périodes 2004-2008 et 2014-2018

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus	262,626,841	297,027,900	353,693,655	418,838,426	401,912,304
Indemnisation	9,641,701	10,915,750	13,867,630	15,500,612	14,725,501
Dépenses de personnel	63,334,655	91,833,613	117,525,374	124,749,545	151,524,531
Investissement	66,943,314	37,307,979	66,484,992	8,632,847	95,196,152
Opération	59,263,488	55,806,831	65,168,927	65,764,278	76,129,500
Dettes		34,965,278	63,619,005		
Contribution au trésor public			7,800,000	40,665,112	28,481,984
Dépenses de fonctionnement	199,183,158	230,829,451	334,465,928	255,312,394	366,057,668
Œuvres sociales	11,117,582	6,961,761	19,249,978	50,720,884	36,745,352
Dépenses Globales	210,300,740	237,791,212	353,715,906	306,033,278	402,803,020
Résultats avant impôts	52,326,101	59,236,688	-22,251	112,805,148	-890,716
Taux de profit brut	19.92%	19.94%	-0.01%	26.93%	-0.22%
	2014	2015	2016	2017	2018
Total Revenus	642,578,941	982,743,664	1,011,663,547	750,756,438	764,702,076
Dépenses d'indemnisation	31,192,007	32,246,933	33,728,714	17,211,199	13,801,846
Dépenses de personnel	420,641,764	565,426,163	725,811,083	722,199,545	518,169,854
Dépenses de Service et charges diverses	143,086,624	154,641,949	173,876,409	111,023,332	74,167,164
Dépenses biens et Petits matériels	41,586,542	70,873,745	58,529,273	51,438,056	51,011,862
Dotation aux amortissements et Provisions	69,013,310	71,331,892	62,783,982	40,927,904	26,551,057
Dépenses Globales	705,520,247	894,520,681	1,054,729,460	942,800,035	683,701,782
Résultats avant impôts	-62,941,306	88,222,983	-43,065,913	-192,043,597	81,000,294
Taux de profit brut	-9.80%	8.98%	-4.26%	-25.58%	10.59%

Faute d'avoir tous les détails comparables au niveau des deux bilans, l'analyse de l'État d'exploitation se concentrera sur les dépenses totales, les revenus et l'indemnisation des cas d'accident. Les ressources déjà présentées dans le tableau relatif au parc automobile sont reprises dans le tableau 39 à des fins analytiques.

Ce tableau montre que sur les cinq années allant de 2004 à 2008, dans 3 cas sur 5 les dépenses ont été en dessous des revenus de l'ordre de 73% (2007) et de 80% (2005 et 2006). Ce qui signifie que cette période avait affiché des taux de profit de 19.92% et de 26.94% avant impôt pour les années réussies. Ceci montre que l'OAVCT était en position de mettre en place une stratégie qui pouvait supporter sa stabilité financière et lui permettre d'aller en avant. Les années 2007 et 2008 n'ont pas eu des résultats positifs mais elles n'ont pas enregistré de pertes significatives, n'ayant encaissé que de moins de 1% (-1%) en deux occasions sur le plan des résultats financiers.

Il est important de souligner que le ratio dépenses de personnel sur le total des ressources a évolué dans la fourchette de 24% et 37% entre 2004 et 2008, avec le plus haut point atteint en 2008 comptant pour 37%. Par rapport au ratio dépenses de personnel sur le total des dépenses, il a évolué dans la fourchette de 30% et 40%, ce dernier ayant coïncidé avec une hausse des dépenses sur le total des revenus, année d'un résultat légèrement négatif.

Tableau 40. Évolution de certains ratios de performance l'OAVCT au cours des périodes d'évaluation

	2004	2005	2006	2007	2008
Personnel /revenu total	24.12%	30.92%	33.23%	29.78%	37.70%
Personnel /dépenses totales	30.12%	38.62%	33.23%	40.76%	37.62%
Dépenses total/revenus	80.08%	80.06%	100.01%	73.07%	100.22%
Indemnisation/Revenu	3.67%	3.67%	3.92%	3.70%	3.66%
	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses Personnel /revenu total	65.46%	57.54%	71.74%	96.20%	67.76%
Personnel /dépenses totales	59.62%	63.21%	68.81%	76.60%	75.79%
Dépenses total/revenus	109.80%	91.02%	104.26%	125.58%	89.41%
Indemnisation/Revenu	4.85%	3.28%	3.33%	2.29%	1.80%

En ce qui concerne la seconde période, les ratios de performance ont été le contraire de ceux de la première, affichant des résultats positifs dans deux cas sur cinq : l'année 2015 (8.95%) et l'année 2018 (10.59%). Pour les autres années, des taux de profits négatifs allant de -4.26 % (2016), -9.8% (2014), à -25.58% (2017) ont été enregistrés. Les dépenses par rapport aux revenus ont évidemment fait montre de la même tendance, impliquant que les gestionnaires dépensaient ce qu'ils n'avaient pas, tout en engageant de grandes dépenses d'investissement et entretenaient de très faibles réserves financières. Ce qui va expliquer qu'au niveau des passifs, ils s'en sont sortis avec des impayés très élevés que l'on a constaté dans le tableau 38.

En examinant les ratios retenus sur la seconde période, les dépenses du personnel oscillaient entre 57 % et 96% du total des revenus et occupaient entre 60% et 76% des dépenses totales. Ce qui laisse des marges de manœuvre très faibles à l'institution qui s'engage dans des immobilisations corporelles ne rapportant aucun autre revenu à court terme que ceux d'assurance alors qu'il n'y avait que le revenu de placement dont le niveau a baissé de 63.5% de 2014 à 2018 en faveur de ces immobilisations improductives.

Il est important de souligner que dans toutes ces situations de mauvaise gestion et tentative de mise en place d'assises financières qui n'ont pas survécu, l'OAVCT est toujours en mesure de faire face aux indemnisations tant les montants à payer aux accidentés et pour les sinistres divers sont insignifiants.

Le taux varie aujourd'hui entre 2% et 4% du total des revenus, dépendamment du niveau des montants collectés par année. Si la situation financière de l'institution est compliquée, laquelle situation elle s'est créée elle-même, avec ces taux d'indemnisation, la faillite de l'OAVCT viendrait de sa propre mauvaise gestion mais n'ont du système d'assurance.

7.1.4 L'OAVCT : un pouvoir financier engourdi

L'analyse de l'OAVCT a été approchée de manière comparative en se basant sur sa gestion d'une période antérieure qui est comparée à sa gestion actuelle. Cette analyse a permis de voir que l'institution est en pleine croissance et cette croissance est en grande partie liée à l'évolution démographique du pays qui voit se développer les zones urbaines où la demande de transport a pris un essor considérable durant les 40 dernières années.

Cela est reflété dans le parc automobile qui a cru rapidement au cours de ces trois décennies. Les gestionnaires se trouvent devant le fait de devoir répondre par une gestion adéquate pour fournir les services que l'institution a la mission d'offrir mais aussi de comprendre qu'ils gèrent un monopole capable de générer des revenus énormes devant être gérés comme un fonds d'assurance. La Cour estime qu'il convient de souligner plusieurs leçons de cette évaluation qui devraient guider les gestionnaires de l'OAVCT :

1. L'OAVCT est sous exploité et le nombre de véhicules payant actuellement l'assurance est de loin en dessous du nombre de ceux qui devraient le faire. Ce faible niveau de consommateurs payant est le résultat d'une gestion laxiste du parc automobile qui n'a pas tenu compte de la mouvance dans laquelle l'institution est inscrite ni voire sa croissance qui se profile.
2. L'OAVCT n'est pas appréhendé comme une institution d'assurance encore moins gérée comme telle ni par les décideurs publics ni par les gestionnaires qui ont été placés pour assurer sa gestion. C'est pourquoi l'utilisation des revenus n'est pas allée dans le sens d'une institution d'assurance qui bénéficie d'un monopole capable de puiser d'une source quasi inépuisable de revenus pouvant constituer une immense réserve financière pour l'OAVCT et profitable au pays de manière générale et au système financier de manière spécifique.
3. L'OAVCT a fait l'objet d'une tentative de mise en ordre qui a donné certains résultats limités certes mais les gestionnaires qui ont suivi n'ont pas su capitaliser sur ces résultats pour progresser. De son niveau de 500 employés environ, ce nombre est multiplié par trois alors que la productivité n'a pas suivi et le rendement moyen par employé est passé de 1.9 millions de gourdes à 637 millions en raison du fait que le nombre d'employés est passé à 1200 à la fin de la restructuration réalisée par le comité lors de la crise.
4. Les responsables stratégiques ainsi que les gestionnaires nommés par eux pour prendre les rênes de cette entreprise n'ont pas pris conscience que l'OAVCT n'est pas un centre d'emplois ni une assurance chômage. L'institution a recruté des personnes qui n'ont aucune qualification, pas même une profession quelconque en 2016 pour faire passer le personnel de 810 à près de 2000 personnes au fort de son instabilité, ce qui n'a pas manqué d'augmenter les dépenses ; de plus, une rubrique œuvre sociale occupant entre 5% et 20% des dépenses de fonctionnement est venue peser sur le taux de profit qui s'est révélé négatif en deux fois au cours de la première période analysée et en trois fois au cours de la seconde période. Parallèlement cependant, les revenus de placement qui doivent assurer la sécurité financière de l'institution a baissé de 63% durant la période de cinq ans.

5. Dans la première période analysée, le ratio de dépenses du personnel sur les dépenses totales de fonctionnement a varié entre 24% et 40%. Au cours de la seconde période, ce ratio est passé à une fourchette de 59% à 76%. Le ratio pratiqué au cours de la première période est plus près des normes de gestion qui est généralement de 30% des coûts d'exploitation. L'utilisation de la seconde fourchette entrave la profitabilité de l'institution à tous les points de vue puisqu'il ne résulte pas de recrutement de personnel qualifié mais d'un plus grand nombre de personnel non qualifié. Il en résulte : 1) une réduction des ressources financières disponibles qui pourraient être investies dans la recherche et le développement de l'institution 2) une augmentation des coûts de gestion des ressources humaines 3) une baisse de la productivité en raison du surnombre.

A cet effet, la Cour estime que :

1. L'OAVC devrait mettre en place une unité chargée de faire un bilan régulier du nombre de véhicules actifs qui sont susceptibles de faire augmenter les revenus de l'institution. A charge par ce comité de mettre en place la stratégie appropriée pour parvenir à cette fin.
2. L'OAVCT prenne à charge de préciser sa mission et de l'associer très fortement avec sa vocation implicite qui est celle d'une institution d'assurance. Sur cette base, prendre des dispositions pour changer la culture de l'institution en une institution quasi-financière et les attributs dont celle-ci est assortie.
3. L'OAVCT devrait continuer ses efforts de réduire sa taille qui pourrait être ramenée jusqu'à celle de la première période en vue d'augmenter sa productivité.

7.2 Présentation de l'Office National d'Aviation Civile (OFNAC)

Créé par le décret du 29 septembre 1980, l'Office National de l'Aviation Civile est un organisme autonome jouissant de tous les droits et prérogatives découlant de cette qualité. Il est responsable de l'organisation et de la réglementation du transport aérien en Haïti. Sa mission est de déterminer les conditions dans lesquelles le transport aérien doit s'effectuer en Haïti, veiller à l'application des normes prescrites par la législation et les conventions internationale sur le transport aérien, participer tant au niveau national qu'international aux négociations visant à la protection et au développement de l'aviation civile et organiser les opérations de recherche et de sauvegarde d'aéronefs.

Selon l'article 11 du décret portant création, organisation et fonctionnement de l'OFNAC, les dépenses de fonctionnement doivent figurer au budget général de la République. Et, d'autres fonds peuvent lui être alloués sous forme de dons, contributions ou emprunts dûment approuvés par le Gouvernement de la République, en vue du renforcement des structures administratives et techniques existantes.

Selon l'article 12 du décret suscité, les recettes d'exploitation et autres seront versées à la BNC et seront affectées aux paiements des cotisations dues aux organisations internationales, aux frais d'entretien ou autres, nécessaires au bon fonctionnement de l'institution. Ces recettes proviennent principalement des frais payés par les compagnies aériennes pour la pénétration et la navigation dans l'espace aérien haïtien et aussi ceux payés pour le contrôle de l'atterrissage et du décollage. Ces revenus servent principalement à financer le fonctionnement de l'OFNAC sur le plan administratif, technique et stratégique.

7.2.1 L'OFNAC en chiffres

L'analyse de la situation financière de l'OFNAC sera conduite à partir des données fournies par l'institution pour la période allant de 2013-2014 à 2017-2018. Elle consiste à examiner son bilan et son compte d'exploitation en vue de mettre en relief sa performance qui sera établie sur la base d'un certain nombre de ratios financiers.

L'analyse du compte d'exploitation présenté dans le tableau 41 permet de voir la provenance des ressources de l'OFNAC et la nature des dépenses effectuées par l'institution. En effet, les ressources proviennent de quatre types de redevances qui sont : la redevance navigation aérienne, la redevance approche, la redevance passagers et d'autres redevances diverses.

Les revenus de l'OFNAC ont affiché une tendance à la hausse au cours des cinq dernières années passant de 638 millions de gourdes en 2013-2014 à 1,256 millions de gourdes en 2017-2018, soit un taux de croissance de 96%. Au cours de cette période, les revenus ont affiché une moyenne de 988 millions de gourdes, dépassant largement les revenus de chacune des deux premières années sous-études. En d'autres termes, toutes les redevances qui entrent dans la structure des revenus ont crû au cours de la période. Ce qui donne à l'institution un niveau confortable pour faire face aux besoins, notamment financer ses investissements.

Tableau 41. Comptes d'exploitation de l'OFNAC

En Millions	2014	2015	2016	2017	2018
REVENUS	638.24	736.2	1054.59	1245.7	1256.26
Redevance navigation aérienne	146.16	162.11	270.08	269.94	273.38
Redevance approche	107.43	110.82	158.93	183.78	194.9

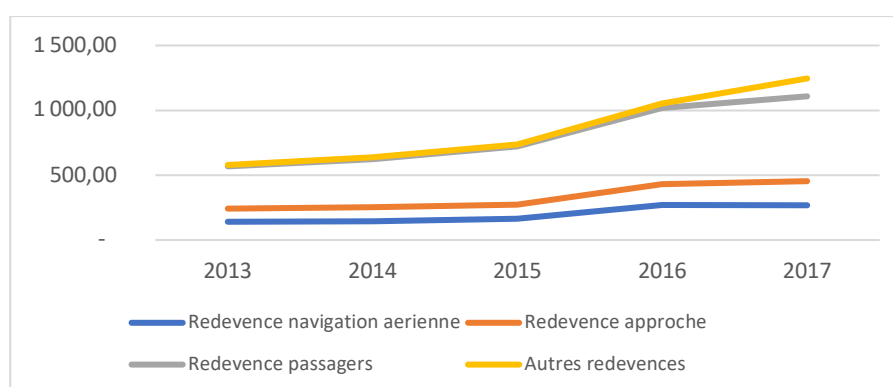
Redevance passagers	371.63	451.28	589.91	654.26	715.99
Autres redevances	13.02	12	35.67	137.72	72
DEPENSES D'EXPLOITATION					
Dépenses du personnel	311.12	433.5	486.98	725.39	945.21
Dépenses de fonctionnement	147.69	198.12	560.41	265.73	219.04
Quotes-parts et subventions	21.54	54.86	27.1	16.38	37.79
Commissions et redevances	6.08	7.01	9.67	12.19	11.94
Total dépenses d'exploitation	486.42	693.5	1084.16	1019.69	1213.98
Résultat d'exploitation avant autres revenus/charges	151.82	42.7	-29.57	226.01	42.28
Autres Revenus (charges)					
Mauvaise créances	-2.5	-3.02	-8.56	-10.3	-12.56
Gain ou perte/ transactions USD	8.3	15.23	19.95	10.02	10.54
Autres Revenus (charges)					
Perte et profits	-0.84	0	0	2.67	0.32
Résultat de l'exercices	156.78	54.92	-18.19	228.4	40.58

SOURCE : OFNAC

La figure 21 montre que les redevances passagères, principal poste des recettes d'exploitation, représentant 57% des revenus générés pour l'année 2018, ont affiché une tendance haussière passant de 371 millions en 2014 à 715.9 millions en 2018, soit une hausse de plus de 90%. Des augmentations de 87% et de 82% ont été enregistrées respectivement au niveau des redevances navigations aériennes et des redevances approches pour la période sous-étude. Le poste Autres redevances d'exploitation a fortement augmenté également passant de 13 millions à 72 millions de 2014 à 2018. L'accroissement de ces recettes résulte des produits divers tels que les droits d'examen, les cessions, les produits des aéroports et autres non spécifiquement définis dans les notes aux états financiers.

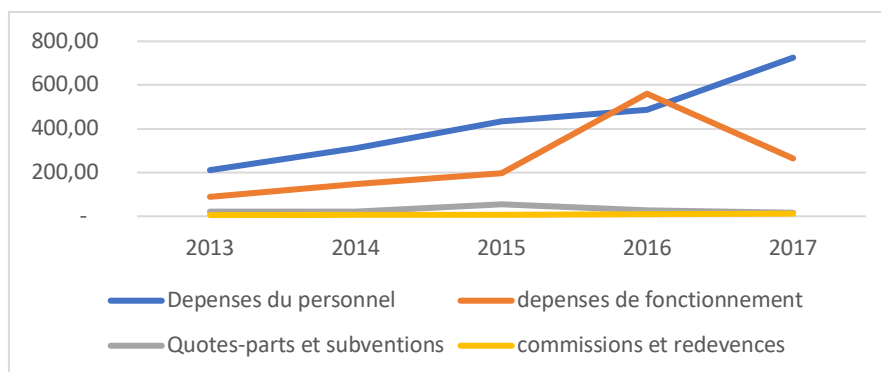
Cette augmentation des recettes a eu très peu d'impact sur la rentabilité de l'institution étant donné l'accroissement systématique des charges financières. En effet, les dépenses d'exploitation de l'OFNAC, telles que présentées dans la figure 21, ont connu une croissance vertigineuse principalement à partir de l'année 2016. De 693 millions de gourdes en 2015, elles ont crû de 56% en 2016, de 47% en 2017 et de 75% en 2018. Il importe de rappeler que pour une croissance des revenus de l'ordre de 96% de 2014 à 2018 ; les dépenses ont augmenté parallèlement de 150%, passant de 486 à 1214 millions de gourdes (soit 728 millions de gourdes d'augmentation).

Figure 21. Évolution des revenus de l'OFNAC



Cette hausse s'explique fondamentalement par l'accroissement des dépenses du personnel et des dépenses de fonctionnement qui représentent à elles seules 96% du total des dépenses pour l'année 2018. Ce qui signifie qu'en une année l'OFNAC a probablement embauché plus du double du nombre d'employés de l'institution ou a fait une augmentation salariale exorbitante. Les données fournies par l'OFNAC ne permettent pas de confirmer ce qui s'est passé réellement dans l'institution. Cependant, il y a lieu d'attirer l'attention des dirigeants de l'OFNAC et du Ministre de tutelle afin de contrôler l'évolution des dépenses en général et de la masse salariale en particulier afin de dégager des ressources pour financer les investissements.

Figure 22. Les dépenses d'exploitation de l'OFNAC



Le tableau 42, de l'évolution du bilan de l'OFNAC ci-dessous présente un niveau d'actif évalué à 1.26 milliards de gourdes en 2018, contre 826 millions en 2014, représentant une augmentation de près de 53%. En termes d'analyse statique comparative, cette hausse découle principalement de la croissance des actifs de court terme qui ont crû de 62% de 2014 à 2018 passant de 541 à 872 millions de gourdes.

Par suite des modifications majeures opérées au niveau de l'aviation civile dans l'environnement mondial, l'OFNAC a dû opérer des changements en modernisant et en restructurant ses services en vue de pouvoir répondre aux exigences de modernisation du secteur aéroportuaire mondial, ce qui a eu des impacts considérables sur ses actifs de long terme. Ces derniers ont évolué à la hausse au cours des quatre premières années de la période passant de 284 millions de gourdes en 2014, 358 millions en 2015, 431 millions en 2016 pour atteindre 407 millions de gourdes en 2017, avant de connaître une baisse 18 millions en 2018, soit 5%. Rappelons que les montants des actifs à long terme ont été utilisés pour financer les investissements notamment pour l'acquisition d'équipement de communication et d'équipement de navigation aérienne.

Tableau 42. Évolution du Bilan de l'OFNAC de 2014 à 2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Total actif à court terme	872.55	852.28	692.8	478.57	541.51
Total actif à long terme	389.31	407.67	431.67	358.13	284.65
Total Actif	1,261.85	1,259.95	1,124.47	836.7	826.16
Total passif à court terme	78.55	282.39	375.31	98.52	142.9
Total passif à long terme	165.17	-	-	-	-
Total Passif	243.72	282.39	375.31	98.52	142.9
Total Capital	1,018.14	977.56	749.16	738.18	683.26

Cette augmentation des immobilisations a été sans conséquence sur les passifs à long terme, qui ne figurent pas dans les livres de l'OFNAC, sauf pour l'année 2018, ce qui devrait signifier que l'OFNAC ait atteint l'autonomie financière. En effet, son niveau de dépendance par rapport aux financement extérieurs, notamment les emprunts bancaires est inexistant. Par contre, les fonds propres ont connu une croissance de 67% passant de 683.26 millions à 1018.14 millions grâce aux profits cumulatifs enregistrés ces dernières années.

7.2.2 Analyse de l'Efficacité et de l'Efficiencia de l'OFNAC

Cette section se propose sur la base du diagnostic de la situation financière de l'OFNAC préalablement établie, d'analyser l'efficacité et l'efficiencia à partir des ratios de rentabilité, de trésorerie, de productivité et d'endettement. Pour mémoire, un ratio est un chiffre ou un pourcentage en analyse financière. Il résulte d'une division opérée entre deux éléments issus du compte d'exploitation, du bilan ou de l'information boursière.

Cet indicateur peut être exploité afin d'apprécier la situation d'une entreprise, son évolution ou encore pour réaliser des comparaisons entre plusieurs sociétés d'un même secteur. A titre d'illustration, le ratio de liquidité générale ou de trésorerie s'obtient en divisant le passif circulant par l'actif circulant. Lorsqu'il est supérieur à 1, c'est que l'entreprise est solvable. Il faut noter qu'il existe une centaine de ratios financiers traditionnellement classés en cinq familles selon leur utilité : Les ratios de structure d'une entreprise, les ratios de rendement, de rentabilité et de marge, les ratios d'équilibre financier, les ratios de solvabilité, de liquidité et d'endettement ainsi que les ratios boursiers.

Dans le cadre de l'analyse financière de l'OFNAC, en plus du ratio de liquidité, cinq autres ratios seront mis à contribution pour qualifier l'efficacité et l'efficiencia de l'institution. Il s'agit du ratio de la rentabilité économique appelé dans la comptabilité anglo-saxonne « Return on Assets : ROA » qui est un indicateur de la profitabilité d'une entreprise.

En effet, il reprend le montant du résultat d'exploitation moins l'impôt société rapporté aux capitaux propres de l'entreprise. En ce qui a trait à la rentabilité financière, cet indicateur correspond à ce que la comptabilité anglo-saxonne appelle le « Return On Equity ». Cet indicateur mesure la capacité des capitaux investis par les actionnaires et associés, (capitaux propres) à dégager un certain niveau de profit.

Concernant le ratio d'endettement, il indique quelle portion d'une entreprise détiennent les créanciers par rapport aux capitaux propres qu'elle possède. On utilise surtout le ratio d'endettement pour évaluer la capacité d'une entreprise à générer des fonds au moyen d'une nouvelle dette. En termes d'interprétation, on peut dire que plus le ratio d'endettement d'une entreprise est élevé plus l'entreprise est considérée comme à levier financier. Il est à souligner que les entreprises à fort levier financier sont plus susceptibles de manquer les paiements de leur dette lorsque leurs revenus diminuent. Elles sont également moins aptes à contracter une nouvelle dette. Bref, on le calcule en divisant la dette totale d'une entreprise par le total des capitaux propres de ses actionnaires.

Quant aux ratios de productivité du travail ou du capital, elle est définie comme la production (quantité de biens ou de services produits) obtenue pour chaque unité du facteur de production « travail » ou « capital » utilisé au cours du processus de production. Cet indicateur peut être calculé en divisant la valeur des biens ou services produits (chiffres d'affaires) par le coût de la main-d'œuvre ou du capital. En d'autres termes la productivité du capital ou efficacité du capital, est un ratio économique qui mesure le rendement de l'accumulation du capital.

Les ratios préalablement définis vont être utilisés pour apprécier la santé financière de l'institution. En ce sens, le ratio de rentabilité économique, le rendement des fonds propres et l'excédent brut d'exploitation ont été mis à contribution dans le cadre de cette analyse de performance.

En effet, le rendement de l'actif de l'OFNAC comme présenté dans le tableau 43 ci-dessous montre que l'entreprise est rentable sur le plan économique et financier à part les circonstances particulières qui ont marqué l'année 2016 qui s'est soldée par une perte de 18.19 millions de gourdes. En ce qui a trait à la rentabilité des capitaux propres ou rentabilité financière de l'OFNAC, elle a évolué en dents de scie passant de 22.9% en 2014, 7.4% en 2015, -2.4% en 2016, 23.4% en 2017 et 4% en 2018. La perte de rentabilité de 2016 exprimée tant dans le calcul de la rentabilité économique que dans la rentabilité financière est due principalement à la croissance des dépenses de fonctionnement pendant la période de transition.

Tableau 43. Efficacité et efficience de l'OFNAC

(en millions)	BENEFICE NET	RECETTES	ACTIF TOTAL	AVOIR ACTION	EFFICIENCE	EFFICACITE (ROA)	ROE
2013-2014	156.78	638.24	826.16	683.26	24.60%	19.00%	22.90%
2014-2015	54.92	736.2	836.7	738.18	7.50%	6.60%	7.40%
2015-2016	-18.19	1054.59	1124.47	749.16	-1.70%	-1.60%	-2.40%
2016-2017	228.4	1245.7	1259.95	977.56	18.30%	18.10%	23.40%
2017-2018	40.58	1256.26	1261.85	1018.14	3.20%	3.20%	4.00%

Source : OFNAC

ROE : Rendement des fonds propres

Le ratio de liquidité générale moyen de l'OFNAC pour les cinq années est évalué à 4. Ce qui sous-entend que l'institution a la capacité d'honorer ses dettes à court terme à l'aide d'actifs facilement mobilisables et peut également saisir les opportunités exigeant un accès rapide à des liquidités. Pour l'exercice 2017-2018, l'OFNAC a enregistré un ratio de liquidité générale évalué à 11.11%. Ce ratio élevé de liquidité générale traduit que l'OFNAC n'utilise pas efficacement ses actifs.

De même, le ratio de trésorerie ou ratio de liquidité relative de l'OFNAC qui mesure sa capacité à accéder à des liquidités pour répondre à ses besoins immédiats est supérieure à 1 pour la moyenne des 5 années sous-étude, montrant une sous-utilisation des fonds. Ainsi, l'OFNAC dispose de la liquidité suffisante pour investir une plus grande part de son capital dans des projets qui favoriseront la croissance tels que l'innovation, le développement des produits ou des services, la recherche et le développement ou le marketing international.

Tableau 44. La rentabilité de l'OFNAC

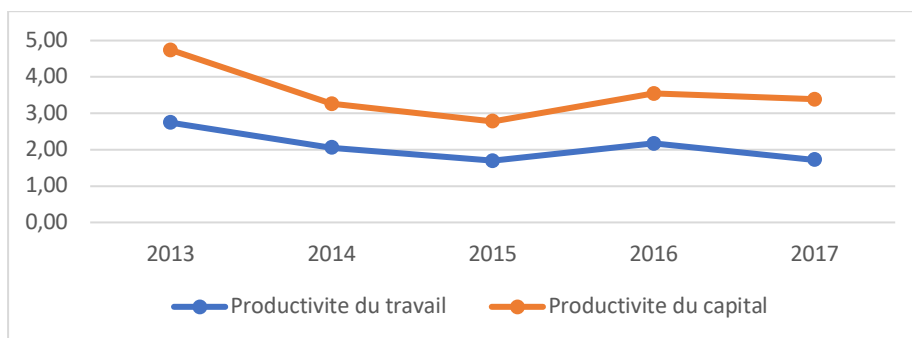
	2014	2015	2016	2017	2018
Revenus	638.24	736.20	1,054.59	1,245.70	1,256.26
Dépenses d'exploitation	486.42	693.50	1,084.16	1,019.69	1,213.98
Autres dépenses	4.96	12.21	11.39	2.39	1.70
Résultat net	156.78	54.91	18.18	228.40	40.58
Actifs de Court Terme	541.51	478.57	692.80	852.28	872.55
Actifs de Long Terme	284.65	358.13	431.67	407.67	389.31

Passifs de Court Terme	142.90	98.52	375.31	282.39	78.55
Passifs de Long Terme	-	-	-	-	165.17
Fonds Propres	683.26	738.18	749.16	977.56	1,018.14
Ratios					
RENTABILITE ECONOMIQUE (ROA)	18.98%	6.56%	-1.62%	18.33%	3.22%
RENTABILITE FINANCIERE (ROE)	22.95%	7.44%	-2.43%	23.36%	3.99%
RATIO DE LIQUIDITE	3.79	4.86	1.85	3.02	11.11
PRODUCTIVITE DU TRAVAIL	2.05	1.70	2.17	1.72	1.33
PRODUCTIVITE DU CAPITAL	1.21	1.08	1.37	1.66	1.29

SOURCE : OFNAC

L'analyse de la productivité de l'OFNAC permet de mesurer le degré de contribution de certains facteurs comme les ressources humaines ou les équipements dans la croissance ou la rentabilité de l'institution. La figure 23 présente l'évolution des ratios de productivité du travail et celle du capital. Les données sollicitées par la Cour n'ayant pas été fournies par l'OFNAC, la productivité du travail a été calculée à partir de la valeur des ressources captées par le coût de la main-d'œuvre représentée par la masse salariale. Le graphique ci-dessous présente la productivité du travail et du capital pour les années 2013 à 2017.

Figure 23. Évolution de la Productivité de l'OFNAC



Si l'OFNAC arrive à contrôler ses dépenses de fonctionnement particulièrement sa masse salariale qui ne cesse de croître au cours de ces 5 dernières années, il est possible que cette institution atteigne un niveau de performance financière, donc d'efficacité l'habilitant à être un levier pour la croissance de l'économie nationale.

7.2 Présentation de l'Office nationale d'assurance vieillesse (ONA)

L'Office nationale d'assurance vieillesse (ONA) relève du Ministère des affaires sociales et est l'un des deux organes institutionnels issus de l'Institut d'assurance sociale d'Haïti (IDASH) créé par la loi de 1949. Cet arrimage institutionnel préfigurait déjà le système de sécurité sociale haïtien. La loi du 28 août 1967 allait porter création de deux institutions sœurs, l'ONA et l'OFATMA (Office d'assurance du travail et la maladie), qui marquaient l'intérêt de l'État haïtien dans l'établissement dans un tel système. La mission de l'ONA dans ce dispositif consiste à assurer les travailleurs évoluant dans les établissements économiques du secteur privé formel de l'économie. Le statut d'institution d'assurance de l'ONA fait

d'elle automatiquement une institution financière pouvant être gérée à la manière des fonds de pension, ce que d'ailleurs a prévu la loi du 28 août 1967 qui a précisé que les ressources de l'ONA peuvent être placées et servir pour effectuer des prêts aux travailleurs assurés.

En plus du siège social, l'ONA compte 6 succursales à Port-au-Prince et 12 succursales dans les villes de province pour un total de 2789 employés en Mars 2018, avec 37% de femmes.

L'ONA a cependant évolué ces derniers temps en élargissant et diversifiant considérablement ses services pour inclure les prêts hypothécaires, et les prêts de consommation tels que le financement de l'achat de véhicules et l'acquisition de matériels divers. Elle s'est transformée dans la pratique en une véritable institution de prêts, mais ce faisant, elle s'écarte de l'approche conventionnelle de fonds d'assurance et de pension des assurés.

Cette section présente le cadrage juridico-institutionnel de l'ONA, dresse son profil financier en analysant le compte d'exploitation et le bilan sur une période de cinq ans allant de 2013-2014 à 2017-2018 en vue d'apprécier la performance financière de l'institution dans le cadre d'une analyse d'efficacité et d'efficience basée sur le calcul des ratios.

7.3.1 Rappel du cadrage juridique, institutionnel et stratégique de l'ONA

Pour mémoire, le Sénat de la République d'Haïti a ratifié le Conseil d'Administration des Organes de Sécurité Sociale (CAOSS) en 2013, soit trente ans après la promulgation de la loi organique du Ministère des Affaires Sociales portant sa création. Un arrêté présidentiel a mis en place le CAOSS le 8 août 2013.

En effet, le CAOSS fonctionne sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales au regard du décret du 24 novembre 1983. Ce cadre légal lui donne mandat d'orienter et de contrôler la gestion et le développement de l'ONA et de l'OFATMA, deux principaux organes de sécurité sociale. Le CAOSS, dans la vision du législateur, doit consacrer une alliance tripartite État/Patronat/Salariat entre les acteurs représentant l'État, le Patronat et le Salariat. Sa vocation est à la fois juridique, institutionnelle, managériale et d'ordre financier. Sa mise en place répond à trois obligations. Il s'agit d'une obligation juridique visant à permettre aux organes de sécurité sociale de se conformer au décret du 24 novembre 1983. En deuxième lieu, le CAOSS répond à une obligation institutionnelle et managériale. En ce sens, sa mise en place devrait contribuer à améliorer la gestion de l'ONA et de l'OFATMA et renforcer le pilotage stratégique de la gouvernance au sein de ces deux institutions.

Cette obligation institutionnelle et managériale devrait améliorer aussi la rationalisation des orientations et des choix qui ciblent leur développement, leur couverture et la qualité des services offerts à leur public cible, ainsi que la viabilité de leur mode de fonctionnement et d'opération. En dernier lieu, la mise en branle du CAOSS devrait répondre à une obligation d'ordre financier. Une telle obligation devrait porter les organes de sécurité sociale notamment l'ONA à mener une politique visant à préserver, à consolider et surtout à développer les ressources financières générées pour le financement de la matérialisation des différents risques couverts notamment le risque vieillesse et ainsi de garantir une utilisation plus rationnelle des fonds collectés dans un contexte d'encadrement et de protection des travailleurs évoluant dans le secteur formel de l'économie.

Ainsi, le CAOSS est appelé à exercer un pouvoir de gestion rigoureux et un pilotage stratégique et opérationnel de l'ONA et de l'OFATMA en orientant et en contrôlant le travail du Directeur Général de chacun des organes de sécurité sociale.

En clair, à partir de l'installation du CAOSS en 2013, la Cour s'attendait conformément au cadre légal régissant le fonctionnement de cette institution à une amélioration de la gouvernance de l'ONA et de

l'OFATMA, et à la promotion d'une nouvelle culture organisationnelle assortie des meilleures pratiques en matière de gestion des fonds qui leur sont confiés.

7.3.2 La structure des actifs de l'ONA et leur performance

Dans le cadre de l'élaboration du RSFEEDP III, la Cour avait introduit une analyse globale de la situation de l'ONA mais faute de données disponibles et auditées, les travaux étaient estimés sommaires. Dans le RSFEEDP V, un effort a été déployé pour approfondir l'évaluation des activités de l'institution basées sur une plus grande quantité de données qui, malgré leur faiblesse, offrent les possibilités de mieux cerner son fonctionnement et sa gestion.

L'ONA en tant qu'institution d'assurance vieillesse dépend d'abord des revenus collectés de la part des entreprises qui lui sont affiliées et qui contribuent à sa caisse pour le compte des travailleurs. Ces contributions sont composées des montants collectés des membres et augmentés des quotes-parts des entreprises. Ces montants servent de fonds propres de l'ONA qui les met au travail en vue de pouvoir payer les pensions des assurées au moment de leur retraite.

Cette base de fonds propre est en effet une source de revenus générés par des activités engagées par l'institution dont des placements, des prêts, des financements de logement pour des assurés. Les revenus gagnés servent en principe à alimenter les fonds propres de l'ONA mais aussi à dégager des ressources nécessaires pour financer son fonctionnement et à offrir d'autres services connexes aux pensionnaires. On comprend donc que les cotisations à elles seules ne sauraient subvenir aux besoins à long terme du système en place qui doit suivre les normes de gestion spécifiques aux fonds de pension. Cela signifie que celui-ci est composé de passifs qui appartiennent aux pensionnaires mais aussi d'actifs qui sont mis au travail pour maintenir le fonds viable et solvable.

Le tableau suivant présente le profil et la répartition des actifs de l'ONA constitués à partir des quotes-parts évoluées au fil des années. Les données sont présentées sur une période de cinq ans, une façon de cerner la dynamique qui caractérise la gestion du fonds. Il est à noter que dans le tableau 45 les passifs de base sont présentés à titre indicatif et feront l'objet d'une analyse subséquente. Mais pour l'instant, il importe d'examiner son organisation en actifs en tant que structure de génération de revenus qui doivent déboucher sur la croissance des avoirs à partir de la rentabilité des actifs. A cet effet, deux remarques sont de mise.

1. La première remarque porte sur le total des actifs à court terme qui, à partir de 2014, évoluent de 40.7% à 81.7% en 2018. Ces actifs forment le portefeuille des placements et de prêts qui en principe doivent supporter la croissance du fonds de pension. Il s'est opéré un changement important dans sa structure globale par lequel ses 57% de liquidités en 2014 se sont graduellement transformés en 5.4% de liquidités en 2018, expliquant l'évolution des placements et de l'enveloppe de prêts ci-haut citée sur la même période.

Tableau 45. Évolution de la structure des actifs à court et à long terme de l'ONA

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Cotisations (passifs de base)	15,623	19,059	22,855	32,236	27,200
Composition des actifs à court terme					
Disponibilités	57.00%	49.50%	22.10%	7.80%	5.40%
Compte à recevoir	1.80%	1.60%	1.40%	1.70%	2.10%
Actifs à court terme	0.50%	5.60%	9.70%	10.40%	10.70%
Placement	23.80%	23.40%	38.00%	43.30%	44.10%
Portefeuille de prêt	17.00%	19.80%	28.80%	36.80%	37.60%

Total (ACT)	9,766	11,531	13,483	12,681	12,293
Composition des actifs à long terme					
Immobilisation	78%	82%	69%	27%	35%
Actif à long terme	4%	4%	2%	1%	1%
Compte de transit	0%	0%	0%	0%	0%
Immobilisation financière	17%	13%	29%	72%	64%
Immobilisation incorporelle	0%	0%	0%	0%	0%
Total	1,454	1,713	2,372	7,816	5,550
Total des actifs (ALT)	11,220	13,244	15,855	20,497	17,843
ACT/TACT	87%	87%	85%	62%	69%
ALT/TACT	13%	13%	15%	38%	31%

2. Le second point à souligner porte sur le poids des actifs à long terme sur le total des actifs. Ce poids qui représentait 13% en 2014 est passé à 31% en 2018. Sa structure qui était dominée par les immobilisations corporelles en 2014 avec 78% des actifs, est passée à 35% en 2018, cédant ainsi la place aux immobilisations financières qui prennent la forme de l'acquisition de 64% des actifs à risque qui sont des actions dans les entreprises privées. Une décision qui se traduit par un taux d'augmentation de 47% des actifs.

Il faut remarquer que ces deux composantes du total des actifs qui représentaient 11.2 milliards de gourdes en 2014 sont passées à 17.84 milliards en 2018. Ces montants constituent la base à partir de laquelle des revenus devraient être générés pour supporter la croissance du fonds d'une part et dégager les ressources appelées à assurer sa gestion et son fonctionnement de l'autre.

Tableau 46. Les activités conduites et les revenus générés à partir des actifs de l'ONA

	2014	2015	2016	2017	2018
Revenus financiers					
Revenu de placement	1,073.14	169.72	202.32	63.69	180.34
Intérêts sur prêts	13.06	14	23.97	67.93	103.18
Intérêts prêts employés	0.56	2.15	4.54	16.12	20.89
Intérêts ONAFAM	63.99	47.43	49.72	38.92	19.13
Escompte/prêts pensionnaires	0.09	0.35	1.25	1.34	1.39
Gains/Pertes sur change	21.23	159.88	299.22	-4.7	4.91
Total	1,178.97	441.05	630.64	247.62	356.73
Revenus divers	19.55	38.45	49.04	48.79	55.89
Total	1,198.53	479.51	679.68	296.41	412.62

Source: ONA

3. Un autre point qu'il convient de souligner porte sur les revenus qui ont été générés à partir des activités qui sont listées dans le tableau 46 sur la période de cinq ans. Ces données montrent que les revenus financiers générés à partir des neuf activités ont totalisé 1.2 milliards de gourdes en 2014 mais ont baissé dramatiquement l'année suivante pour évoluer en dents de scie jusqu'à 2018 où ils ont atteint 356 millions de gourdes. Cette baisse a été occasionnée par la chute des revenus de placements qui sont passée en un an de 1.073 milliards à 169 millions l'année suivante pour se stabiliser en dessous de 200 millions jusqu'à 2018. Ce mouvement a été un déterminant dans le comportement des revenus financiers sur l'ensemble de la période

car les autres revenus générés par 37 activités secondaires n'ont jamais pu dépasser le cap de 50 millions de gourdes par année.

Au total, depuis la chute de 2014, le plus haut revenu généré par l'ensemble des actifs a été en 2016 avec un montant 619 millions de gourdes, augmentation qui allait être suivie d'un autre mini effondrement, cette fois expliqué par les pertes de change enregistrées sur le marché financier.

4. Au vu du comportement des actifs sur les cinq années couvertes, leur performance a été très faible. Au pic de sa performance, elle avoisinait les 11%, à son nadir elle est tombée jusqu'à 2.31%. L'une des conclusions que l'on peut déjà tirer se rapporte aux difficultés de la croissance du fonds en dehors des cotisations que collecte l'ONA.

7.3.2.1 État des résultats de l'exploitation des actifs

Un autre volet important qu'il convient d'examiner à l'ONA porte sur sa gestion qui renvoie évidemment à l'exploitation des actifs et aux résultats financiers obtenus. En effet, le tableau 45 ci-dessus a présenté les actifs et leurs structures alors que le tableau 46 a présenté les activités ayant généré les revenus. Le tableau 47 s'attèlera à examiner les coûts d'exploitation associés à la gestion des ressources devant produire les résultats de telle sorte que l'on puisse établir si le fonds d'assurance vieillesse est en mesure de se reproduire en l'absence des cotisations provenant des assurés.

Il y a lieu de rappeler que les revenus sont ceux générés par l'exploitation des actifs indiqués dans le tableau 45. Ces revenus peuvent être légalement complétés par 10% des cotisations collectées pour le compte des membres du fonds en vue d'assurer sa gestion. Les calculs effectués permettent d'inclure ces frais dans le total des revenus d'exploitation qui sont indiqués dans le tableau 46.

D'un autre côté, les coûts d'exploitation sont présentés dans le compartiment sud du tableau qui montre le quasi-doublement des dépenses de 2014 à 2018. En cinq ans, celles-ci sont passées de 1.5 milliards de gourdes à 2.99 milliards par année. Globalement, on observe que les dépenses les plus élevées sont celles du personnel qui ont occupé une moyenne de 73% des dépenses totales. Par rapport aux revenus totaux, y compris les frais de cotisation, les dépenses de personnel comptent pour 70% des dépenses d'exploitation depuis 2013/2014. En ce qui a rapport à leur poids sur le total des revenus, ce ratio croît à une vitesse vertigineuse depuis 2013/2014 jusqu'à atteindre 224.48% en 2018. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette hausse annuelle dont le taux de change, par exemple.

Tableau 47. Revenus d'exploitation et état des résultats, montants en milliers de gourdes

	2014	2015	2016	2017	2018
Revenus financiers	1,178,974.68	441,051.89	630,643.96	247,621.76	356,730.31
Revenus divers	19,550.40	38,454.84	49,037.54	48,788.66	55,894.36
Revenus total	1,198,525.08	479,506.73	679,681.51	296,410.41	412,624.67
Frais de gestion	361,560.58	343,523.68	379,597.48	938,095.88	503,558.63
Total	1,560,085.66	823,030.40	1,059,278.99	1,234,506.29	916,183.30
Dépenses de subvention	23,429.45	71,599.55	85,713.05	108,210.49	177,960.62
Charges sociales	11,219.67	13,243.65	15,855.04	20,496.73	17,843.29
Dépenses de personnel	1,116,686.06	1,270,508.21	1,553,096.47	2,027,782.49	2,056,692.64
Autres dépenses de service	49,789.97	33,494.55	47,516.05	151,992.66	195,723.63
Dépense fonctionnement	43,299.14	55,855.80	74,449.30	188,535.47	126,949.65
Charges diverses	43,019.96	60,781.54	93,182.20	95,151.75	138,502.30
Petites caisses	0.00	0.00	0.00	965.14	1,405.80
Entretien	16,628.83	11,034.58	10,353.30	31,167.10	38,774.37
Obligations	3,682.27	4,946.95	4,759.66	19,743.58	18,118.46
Services professionnels	164,591.80	185,361.98	246,495.46	514,851.15	538,618.15
Dépenses d'amortissement	114,663.23	180,183.78	0.00	0.00	0.00
Total	1,506,959.05	1,769,939.37	1,968,218.70	2,783,536.78	2,919,506.92
Profit/pertes	53,126.61	(946,908.96)	(908,939.71)	(1,549,030.48)	(2,003,323.62)
Taux de profit	3.41%	-115.05%	-85.81%	-125.48%	-218.66%
Personnel/total exploitation	74.10%	71.78%	78.91%	72.85%	70.45%
Personnel/revenus actifs	71.58%	154.37%	146.62%	164.26%	224.48%

En fait, cela se comprend. Car, avec le très faible rendement des actifs et la hausse des coûts d'exploitation qui se traduit par une perte grandissante sur les cinq années exprimées par une moyenne annuelle de -108%, il est évident que les résultats de 2018 ne sauraient être différents.

En prenant en compte la mobilisation des actifs et leur rendement et les coûts d'exploitation supérieurs au rendement, il est évident que l'ONA confronte de sérieuses difficultés financières qui deviendront plus explicites quand aura examiné la structure des passifs.

7.3.2.2 La structure des passifs de l'ONA

Les passifs continuent d'être le principal déterminant de l'existence de l'ONA dans la mesure qu'ils servent de base pour la mise en place des activités génératrices de revenus appelés à faire croître et développer le fonds mais aussi jouer le rôle de créateur du fonds puisque les activités n'étant pas rentables, elles doivent puiser des cotisations pour supporter son fonctionnement. L'examen de la structure des passifs mettra en évidence les faiblesses de ce système qui est fondamentalement marqué par la décroissance des revenus disponibles.

Tableau 48. La structure des passifs de l'ONA

	2014	2015	2016	2017	2018
Avoir des assures					
Cotisations	15,623	19,059	22,855	32,236	27,200
Prestations et restitutions	(185)	(436)	(752)	(1,183)	(993)
Excédents et déficit cumulés	(4,897)	(6,190)	(7,477)	(12,455)	(9,957)
Ecart de réévaluation	295	295	295	295	295
Réserve fiducie	244	244	244	244	244
Total des avoirs des assurés	11,081	12,972	15,165	19,136	16,789

L'examen de ce tableau donne lieu de faire une analyse critique de la situation de l'ONA. A cet effet, il importe de passer en revue à tour de rôle les différents paramètres suivants qui sont présentés dans le tableau : les cotisations, les prestations, les excédents d'exploitation, les avoirs des actionnaires.

1. **Les revenus de cotisation** présentés sur la période 2014-2018 dans le tableau couvrent la période retenue pour conduire les analyses et sont extraits d'une plus longue période. Les montants présentés sont évidemment un cumul des ressources qui dans la réalité servent de fonds d'investissements faisant l'objet de répartition. Ce montant croît ou décroît selon l'utilisation qui en est faite. Elle croît quand les cotisations s'ajoutent à un taux plus rapide que les retraits et décroît quand les retraits se font à un taux plus élevé que les dépôts. Si l'on devait examiner l'évolution des cotisations sur la période, on en viendrait à une moyenne annuelle de 17% tout en observant deux mouvements particuliers : entre 2016 et 2017, un saut de 41% est observé alors qu'en 2017-2018 une baisse de 16% des cotisations est aussi enregistrée. En fait, cette baisse de 16% s'est traduite par un montant de 5 milliards 36 millions de gourdes, que l'on ne peut expliquer à l'examen des chiffres du tableau 48.
2. **Les prestations** constituent le deuxième paramètre fondamental. Elles sont en réalité le paramètre qui justifie l'existence de l'ONA qui est là pour payer les prestations de retraite aux assurés. A ce propos, on peut remarquer que les prestations ont évolué sur les cinq ans, variant entre 1.18% et 3.65% du total des avoirs, les deux dernières années 2017 et 2018 n'ayant pas évolué, et ont même connu une légère baisse en 2018.
3. **Les excédents ou déficits cumulés** sont les paramètres vitaux et peuvent être considérés comme déterminant de l'existence de l'ONA après les cotisations. Ce paramètre est le reflet de la performance de l'ONA où sont accumulés les mauvais résultats des actifs qui sont mobilisés pour faire croître les revenus d'exploitation. On observe qu'en quatre ans, ces mauvais résultats sont passés de 4,897 millions de gourdes à 12,455 millions soit une perte totale 7,558 millions. Une amélioration de 2,498 a été enregistrée entre 2017-2018, réduisant ainsi le volume de perte des années antérieures ; ce qui semble refléter une augmentation de 38% du rendement des actifs en 2018, enregistré après une perte d'environ 50% l'année antérieure.

Il faut donc comprendre que la performance des actifs a une incidence déterminante sur le comportement des avoirs des assurés qui ont tendance à se réduire au rythme des déficits d'exploitation qui s'accumulent. Le rendement baissant et n'étant pas en mesure de soutenir les coûts d'exploitation, les cotisations deviennent la source à partir de laquelle on puise pour supporter le fonctionnement de l'ONA.

4. **Les avoirs des assurés** résultent donc de ce qui reste après les déductions des paiements des prestations et des déficits cumulés, en tenant compte bien sûr des écarts et des réserves de fiduciaire. On peut constater que les avoirs des assurés augmentent au rythme de l'augmentation des cotisations et non de celle des rendements des actifs qui au contraire constituent un poids qui tirent ses avoirs vers le bas et l'empêchent de croître. C'est ce qui explique que les avoirs ont tendance à baisser. Ils sont passés de 70.9% en 2014 pour baisser à 61.72% en 2018, alors que cela aurait dû être le contraire au regard du fait que le niveau de prestations sont insignifiants avec moins de 4% du total sur toute la période par rapport au total des actifs.

7.3.3 Viabilité du système d'assurance vieillesse

L'analyse du système d'assurance vieillesse en place donne lieu de tirer un ensemble de conclusions qui appellent à des décisions stratégiques de la part des autorités de l'État. D'abord, il faut convenir que malgré les faiblesses de l'économie du pays, l'État haïtien a pu mettre en place un système d'assurance dont la base est relativement solide, ne serait-ce par le fait qu'il soit encore en place en dépit des assauts répétés faits contre le système par la mal gestion qui met régulièrement à l'épreuve sa résilience. Cette gestion du système pose problème pour plusieurs raisons.

1. La première raison est fondamentalement d'ordre stratégique. Les responsables font une gestion de l'argent qui se repose essentiellement sur le court terme, avec 87% des actifs totaux basés sur le court terme et 13% sur le long terme alors que les exigences de prestation sont moins de 5% du total des cotisations. Le système est donc dans une situation de surliquidité permanente où l'argent facilement accessible est utilisé au petit bonheur et sujet à toutes les malversations et aux mauvais placements.
2. Les actifs sont mal gérés et sont placés dans des activités de boutiques qui finissent toujours par des pertes ou la disparition. Elles ne sont pas en mesure de générer suffisamment de ressources pour supporter la gestion de l'institution. Ce qui place celle-ci en situation de dépendance des cotisations pour faire fonctionner l'institution, et même d'y tirer pour introduire de nouvelles activités et renflouer le fonds de commerce de celles déjà lancées. La gestion des actifs de long terme est quasiment absente. Récemment, l'ONA a dû se lancer dans une activité à haut risque en faisant l'acquisition des actions dans des entreprises sans histoire, des « start up », donc à haut risque mettant en péril les avoirs des assurés.
3. Le portefeuille de prêt de l'ONA est vraiment une source de problèmes et son examen révèle que telle qu'elle est, on ne peut s'attendre à grand-chose.
4. En fait, si de grandes dispositions ne sont pas prises pour redresser la situation, à terme, l'ONA peut se retrouver dans un état de dépendance totale par laquelle les retraités tireront leurs prestations directement des cotisations collectées par l'ONA. L'argent continuant à être utilisé dans les actifs mal placés ne produisant aucun rendement, les coûts d'exploitation toujours à la hausse exploseront alors que le nombre d'assurés augmentera entraînant celui des prestations et l'effondrement du fonds d'assurance.

7.4 Les conclusions relatives aux entreprises autonomes examinées

La Cour estime que la situation des entreprises publiques est pour le moins troublante car celles-ci bénéficient toutes des opportunités naturelles de générer des revenus sans effort alors que leur gestion

de manière générale ne respecte pas les normes et empruntent des chemins qui mènent tout droit vers leur disparition. C'est le cas principalement de l'OAVCT et de l'ONA, l'une bénéficiant d'un monopole naturel tandis que l'autre jouit d'une obligation de toutes les entreprises privées de lui verser une cotisation pour les travailleurs. Quant à l'OFNAC, sa source de revenu est moins généreuse car elle doit gagner ses revenus mais sa gestion n'est pas meilleure même si elle est contrainte d'être plus rigoureuse.

Les travaux d'évaluation de l'efficacité des dépenses de ces entreprises ont conduit la Cour à passer en revue leur gestion financière au cours des cinq dernières années pour parvenir aux conclusions suivantes.

Des conclusions relatives à la gestion financière de l'OAVCT

La Cour estime que la situation financière de l'OAVCT est le résultat des dérives que les responsables politiques et les gestionnaires ont créés par leurs mauvaises pratiques de gestion. Les travaux montrent que l'on peut et l'on doit comprendre l'environnement dans lequel évolue le secteur et mettre en place une stratégie qui puisse déboucher sur son exploitation optimum.

La Cour estime que l'institution bénéficie d'une base financière naturelle qui aurait pu faire l'objet de concurrence d'autres institutions d'assurance du secteur privé mais dont il a le monopole d'exploitation. Ce facteur a été jusque-là ignoré tant par les responsables stratégiques, les autorités de nomination, que par les gestionnaires nommés pour gérer ce potentiel géant financier.

La Cour comprend que cette institution qui jouit d'un monopole de l'Etat garde son potentiel et le parc automobile continuera de croître et la demande d'assurance suivra le courant face à la croissance de la population ou tout au moins par une croissance économique qui inciterait l'augmentation de la demande de véhicules dans le pays.

La Cour estime que les faibles résultats financiers que l'on a constatés ces dernières années découlent d'un désordre caractérisé sur le plan de la gestion, de la planification, de la compréhension de la mission spécifique et de la vocation naturelle d'une institution d'assurance.

La Cour estime que les efforts déployés au cours de ces deux dernières années pour mettre un peu d'ordre dans l'institution par un comité nommé par l'exécutif sont un bon début. Mais cela demeure très loin de ce qu'il convient de faire pour mettre l'institution sur la route du succès dont elle est capable de poursuivre et d'atteindre.

Des conclusions relatives à la gestion financière de l'ONA

La Cour estime que cette institution est le cas type de la dérive en matière de gestion qui pourrait même s'assimiler au détournement des ressources de tiers. La vocation de l'institution est en principe de faire croître les revenus de cotisations appelées à devenir un fonds d'assurance devant couvrir les travailleurs retraités qui ont cotisé à l'ONA à cet effet. Comme on a vu dans les travaux d'analyse, ces fonds ont servi à supporter des activités supposément destinées à rapporter des revenus alors que les résultats ont tous été incapables de faire croître le fonds et les actifs ont tendance à disparaître au fil des années.

En fait, ce sont les cotisations des travailleurs qui en final servent à supporter ces actifs improductifs qui sont engagés dans des activités dont l'objectif n'est pas pour générer des profits capables de faire croître le fonds de retraite des assurés mais pour créer une illusion d'activités productives mais qui ne le sont pas dans la réalité à l'examen de plus d'une trentaine d'entre elles qui se sont révélées des boutiques.

D'un autre côté cependant, les cotisations des travailleurs servent à financer sous forme de prêts hypothécaires des clients qui ne sont pas membres de l'ONA ou qui le deviennent juste au moment de faire les démarches en vue d'obtenir les prêts, en versant irrégulièrement des cotisations pour attester de leur appartenance; ou encore à consentir des prêts convertis en prise de participation dans des entreprises « start ups » mobilisant des millions de dollars américains, lesquelles entreprises vont se trouver au bord de la faillite après quelques années.

Le cas de l'ONA mérite de toute évidence une intervention urgente en vue de sauvegarder les ressources des cotisants qui sont appelées à garantir leur retraite.

De la situation de l'OFNAC

La situation de l'OFNAC est en fait différente des deux autres institutions analysées car l'entreprise doit gagner ses revenus en fournissant des services aux usagers qui sont en réalité les utilisateurs de l'espace aérien et du sol des aéroports lors de l'atterrissage des avions. Ses revenus varient avec le niveau de trafic et avec les saisons.

Mais l'examen des états financiers de l'OFNAC sur les cinq dernières années montre que des redressements sont nécessaires et sa politique de recrutement et de gestion de son personnel est à revoir car sa masse salariale et les dépenses connexes, avec 75% des revenus générés, sont disproportionnellement trop élevées pour supporter l'institution à long terme et ses programmes d'investissements sans l'intervention du Trésor public dans le cas d'une situation de crise qui surviendrait alors que le service de l'OFNAC est indispensable pour le fonctionnement du secteur aérien.

Chapitre 8. Les fonds de concours et leur cadre de gestion

L'introduction générale du RSFEEDP V a mis en place un cadre qui s'est proposé de traiter les deux volets exigés par la constitution. Si le volet portant sur la situation financière est en soi multiforme en raison des différentes étapes qui présentent une spécificité situationnelle au cours du processus tout en demeurant un tout dont on doit déterminer la situation globale, le volet qui porte sur l'efficacité des dépenses publiques est pour sa part beaucoup plus complexe à cerner en raison des subtilités définitionnelles qui vont au-delà de la simple exécution d'une dépense. Son étude doit s'étendre au-delà de celle effectuée par le gouvernement central pour toucher d'autres dépenses effectuées par des entités autonomes et non autonomes créées pour assurer la gestion des ressources qui leur sont confiées par l'État.

La Cour a bien compris la diversité des sources de revenus et à cet effet s'est donnée pour tâche de les investiguer graduellement au fil des rapports annuels en vue d'apprécier l'efficacité de leur gestion et leur contribution à la performance des finances publiques dont elles sont une composante. C'est pourquoi dans chaque rapport, des entités sont examinées. Une pratique, qui a démarré depuis le RSFEEDP I et, dans le RSFEEDP V, la Cour s'attaque aux Fonds de concours, ces derniers étant un ensemble d'entités créées pour accomplir des missions spécifiques destinées à produire des services particuliers aux différentes couches de la population du pays selon les besoins estimés indispensables par l'État.

Ainsi les fonds de concours constituent une catégorie de ressources que l'État est à même de générer ou de mobiliser en vue d'effectuer des dépenses d'intérêt public. En d'autres termes, l'État a recours à ces types de fonds pour lui permettre de disposer de moyens financiers plus importants qu'un simple compte spécial du Trésor que la loi de finances permet au Ministre de l'Économie et des Finances de créer pour répondre à des besoins qui n'ont pas été prévus dans le budget.

Ils sont constitués du produit des recettes, des redevances instituées par la loi et des fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public. Ils peuvent être le produit de legs, de dons attribués à l'État par les institutions nationales ou internationales qui visent à apporter des solutions à des problèmes pour lesquels les ressources ne sont pas disponibles pour être intégrées dans le budget national en vue de les résoudre sur une base permanente.

Cadre légal des fonds de concours

Les fonds de concours appartiennent à un corpus juridico-légal mis en place au fil de leur développement. Ce cadre a émergé en réponse à la pression sur l'État de créer des entités appelées à gérer des projets spéciaux qui devaient être exécutés sous la couverture légale des ministères. Mais leur autonomie d'action s'étant avérée un facteur d'efficacité, une loi spécifique officialisant leur existence et leur fonctionnement était devenue naturellement un passage obligé.

Les études et recherches de la Cour lui permettent d'avancer que le premier Fonds de concours officiel a été la formalisation de la Pension Civile et de Retraite créée par le décret-loi de 1975 lui octroyant le statut juridique l'affranchissant du statut de simple direction du Ministère de l'Économie et des Finances. Ce Fonds de pension a connu plusieurs modifications subséquentes dans les années 1970, 80 et 90 pour prendre définitivement corps avec le décret de 2004 lui donnant une législation relative à son existence et son fonctionnement. Le cadre légal régulant le fonctionnement de la Pension Civile a fait l'objet de modification substantielle par les décrets pris en 2011 et en 2015.

Mais bizarrement, le Fonds de Pension civile est en fait une institution apparentée à une autre institution sénior placée sous un autre régime. Il s'agit de l'Office national d'Assurance vieillesse (ONA) créée en 1967, elle-même une évolution dérivée de l'institution d'assurance d'Haïti (IDASH) créée en 1949. L'ONA, comme son nom l'indique, est un fonds de retraite où les travailleurs versent des cotisations afin de recevoir leur pension à la fin de leur carrière. Ce fonds diffère de la Pension civile et de retraite dans le fait que celle-ci s'occupe uniquement des agents publics.

Inscrit dans le cadre des besoins de développement socio-économique et de la création d'un tissu de sécurité sociale pour les citoyens du pays, un ensemble d'autres fonds allaient suivre au cours des prochaines décennies. En 1981, un décret-loi du gouvernement créa le Fonds de Développement industriel (FDI) qui fut placé sous la tutelle de la Banque de la République d'Haïti. La mission du FDI est de promouvoir le développement industriel du pays, en prenant en charge les besoins de financement des petites et moyennes entreprises, dotées d'un potentiel de création d'emplois, de génération de devises, de création de valeurs ajoutées, de valorisation de matières premières locales, et opérant de manière non-préjudiciable à l'environnement.

Dans ce même élan de développement, un autre décret suivra en octobre 1984 créant cette fois le Fonds d'investissements publics placé sous la tutelle du MPCE avec pour mission de faire le suivi et l'évaluation des projets de développement arrêtés dans le Programme d'Investissements Publics et inscrits dans la Loi-Plan de la Nation »

Tableau 49. Les fonds de concours

	Date créée	Secteur	Mission	Statut
ONA	Aout 1967	Social	Sec Social	Inst. Auton
FDI	Mars 1981	BRH	Dévelop	Autonome
FER	Déc. 2002	MTPTC	Econom	Autonome
FAES	Mai 1990	MEF	Socio-Econ	Autonome
FNE	Nov. 2017	MENFP	Sociale	Autonome
FGDCT	Juin 1996	MICT	Péréquation	Ent. Dépend
FPCR	Mars 1975	MEF	Sec Socio-Econ	Ent. Dépend

Plusieurs autres législations vont se succéder avec la création du Fonds d'assistance économique et sociale (FAES) en 1990, du Fonds de Gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT) en 1996, du Fonds d'entretien routier (FER) en 2002, du Fonds national d'éducation (FNE) en 2017.

Tous ces fonds créés, soit par décret, soit par un vote du Parlement, ont eu chacun sa propre structure organique qui le rend fonctionnel et le place sous la tutelle d'un ministère sectoriel. Depuis leur création officielle, ils évoluent tous selon leur statut juridique et jouissent de l'autonomie administrative et financière.

Au fil des années, la clientèle ou les usagers des services produits par ces fonds se sont élargis considérablement et avec cela augmentent également les ressources que certains d'entre eux ont su accumuler dans le temps.

Dans le cadre de l'actuel rapport, la Cour estime approprié de passer en revue le fonctionnement de trois de ces fonds en vue d'évaluer la gestion et l'efficacité des ressources qui sont à leur disposition. Elle se propose de traiter de l'adéquation de l'utilisation des fonds spéciaux destinés au financement

des activités et services spécifiques que produisent les fonds de concours qui sont constitués de ressources à caractère non fiscal.

Dans l'ordre, le Fonds de pension civile (FPCR), le fonds d'entretien routier (FER) et le Fonds nationale de l'Éducation (FNE), seront examinés afin d'évaluer l'efficacité des ressources qui leur sont confiées et qui doivent être gérées au bénéfice des populations cibles.

8.1 Présentation du Fonds de Pension Civile

Les fonds de pension sont une catégorie de fonds organisés à partir des dispositifs mis en place par les entreprises des secteurs privé et public au profit de leurs salariés. Ils s'assimilent à des organisations financières non bancaires, qui perçoivent des cotisations salariales ou patronales gérées à travers un système de placement rentable susceptible de faire croître les avoirs des cotisants. Au moment du départ à la retraite, ces derniers reçoivent des prestations sous forme de rente ou de capital. Ils sont en ce sens une catégorie de fonds de concours qui visent à répondre à des exigences sociales des personnes ayant atteint l'âge de la retraite après le nombre d'années légales au cours desquelles ils se sont exercés professionnellement.

Ainsi, la gestion des fonds de pension doit être à la fois financière, économique et sociale. Au cas où les gestionnaires s'avèreraient incapables de satisfaire leurs engagements, des milliers de salariés ne pourraient toucher leurs prestations à la fin de leur période d'activité. En ce sens, le financement des retraites peut être considéré comme un bien public d'où l'importance de la stratégie et de la gouvernance du fonds de pension.

Les décisions d'investissement dans des fonds de pension s'inscrivent en général dans un contexte organisationnel complexe qui évolue au fil du temps et doivent tenir compte du rendement financier sur un horizon de court terme. La gestion de l'actif du fonds doit être ainsi déconnectée des engagements de passif que le fonds de pension a vis-à-vis de leurs mandants.

En Haïti, il existe officiellement deux catégories de fonds de pension : la pension civile pour les employés de l'administration publique et l'office national d'assurance vieillesse (ONA) pour les employés des entreprises commerciales, industrielles et autres. Alors que l'ONA est une entité autonome à caractère administratif et financier, la pension civile fonctionne jusqu'à date comme une direction interne du Ministère de l'Économie et des Finances.

En plus de mettre l'emphasis sur l'année sous étude 2017-2018, la Cour se propose d'analyser les données financières de la Pension Civile, son évolution au cours des cinq dernières années 2013-2018, afin de pouvoir faire des recommandations relatives à sa gestion, sa transparence, sa performance et les risques potentiels auxquels il s'expose.

8.1.1 La constitution des actifs du fonds de Pension Civile

La Pension Civile est une allocation mensuelle versée par l'État aux agents publics qui remplissent les conditions fixées par la loi. Elle est personnelle et viagère. En octobre 2004, elle a fait l'objet d'un décret-loi modifiant sa structure et son fonctionnement. Ce décret a été révisé par autre décret, celui du 18 février 2011, lequel a été à son tour modifié le 9 octobre 2015. Ce dernier décret paru au numéro 205 du moniteur du 26 octobre 2015, accorde aux agents de la fonction publique bien des avantages dont une couverture d'assurance santé, le remboursement de ses cotisations en cas de cessation de fonction pour quelque motif que ce soit, une rente à tout agent public âgé de 58 ans et qui peut justifier

60 mois de service cotisés. De plus, le dernier décret sur la pension civile octroie au terme de l'article 19 la rente anticipée conditionnelle pour les départs s'effectuant entre 55 ans et 58 ans. Il accorde également la rente pour incapacité reconnue permanente. En dernier lieu, il prévoit de mettre fin à la thésaurisation des fonds du plan de retraite en offrant la possibilité de les investir en vue de générer des revenus. En d'autres termes, ce nouveau cadre légal régulant le fonctionnement de la pension civile a introduit des mécanismes destinés à améliorer les conditions de la retraite des agents de l'administration publique en modifiant les règles d'accès à la retraite et les modalités d'attribution des rentes.

L'analyse de la gestion du fonds va être abordée en tenant compte des risques auxquels le fonds est exposé à savoir : le risque de liquidité, le risque de solvabilité et de rentabilité, le risque de crédit et le risque de productivité. Les actifs du Fonds de pension civile sont composés de 7 rubriques qui sont : les immobilisations, le fonds FDI-Profitex, les prêts aux institutions publiques, les avances à l'état haïtien, les prêts à l'état haïtien pour acquisition d'immeubles, les prêts aux fonctionnaires et aux pensionnaires, les prêts aux parlementaires principalement les Députés, les dépôts à terme, les bons du trésor et les liquidités.

Le fonds de pension civile est principalement alimenté par : l'allocation inscrite au budget de fonctionnement de l'État, la retenue mensuelle de 8% sur les appointements des fonctionnaires et employés publics, la retenue du premier douzième du montant annuel des appointements ou indemnités de tout fonctionnaire ou élu pour la première fois à une fonction publique, du retenu du premier douzième du montant annuel de toute augmentation salariale, des revenus de placements issus des ressources du fonds, des dons, subventions du Trésor Public destinés au Fonds.

8.1.1.1 Analyse financière du Fonds de Pension Civile

Le tableau 50 montre que les actifs du fonds de pension civile étaient estimés à 13 milliards de gourdes dont les plus importants sont respectivement : les avances à l'État haïtien qui représentaient 28%, les liquidités 27%, le prêt FDI pour les mangues 10.7%, les immobilisations 3.43%, les prêts aux institutions publiques 4.18%, les dépôts à terme 5.43% et les prêts aux pensionnaires à peine 1.8%.

Tableau 50. Quelques éléments du Bilan du Fonds de Pension Civile

(En millions de Gourdes)	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations	300.5	340	418.15	412.07	448.53
PROFITEX- FDI/Prêt Mangues	381.3	1,042.83	1,300.00	1,280.00	1,400.00
Balance sur Prêts aux Institutions Publiques	5.5	15.42	-	261.57	547.1
Mairie de Port au Prince	5.5	-	-	30.63	208.33
Mairie de Carrefour	5.56	8.75	-	0	89.72
Mairie de Pétion-ville	-	6.67	-	2.94	-
Loterie Haïtienne	-	-	-	28	28
FAES	-	-	-	200	210.05
Mairie de Kenscoff	-	-	-	-	11
Avances à l'État Haïtien	132.76	614.91	614.91	725.27	3,664.67
Prêt à l'État Haïtien pour Acquisition d'immeubles	7.14	-	-	-	-
Prêt aux fonctionnaires/Pensionnaires	0.44	14.89	-	191.83	235.55
Prêt Parlementaires (50eme Législature)	-	-	-	84.55	34.32
Dépôt à Terme	577.93	593.01	633.74	676.73	709.91

Bons du trésor	1,500.00	2,500.00	2,500.00	2,500.00	2,500.00
Liquidités	1,945.25	1,402.54	183.75	4,569.06	3,540.38
Valeur Total des actifs au 30 Sept.	4,405.00	6,523.60	5,650.55	10,701.08	13,080.47

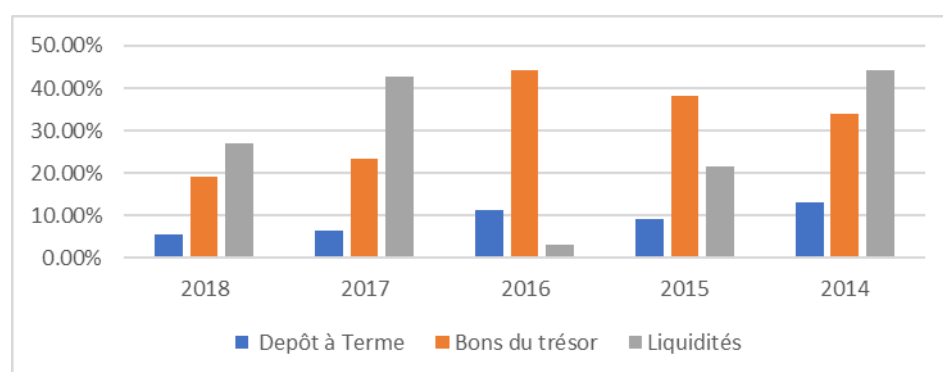
La figure 24 porte sur l'état des liquidités de la pension civile au cours des cinq dernières années. En 2014, le fonds de pension civile était très liquide avec 44.16% des actifs en comptes courants, 34% en bons du trésor et 13.12% en dépôt à terme pour un total de 91.28%. La même situation peut être constatée pour l'année 2017, soit 42.7% en liquidités, 23.36% en bons du trésor, 6.32% en dépôt à terme pour un total de 72.38%.

Étant donné que la Pension Civile est un régime de retraite à prestation définie, il faut comprendre que les principes prudentiels de sécurité, de rentabilité et de liquidité qui régissent ce fonds de retraite devraient lui permettre de réduire son niveau de liquidité qui peut être source de corruption et de mauvaise gestion.

Le prêt Profitex-FDI compté pour 8.66% en 2014, représentait 23% en 2016 pour passer à 10.7% en 2018. On constate cependant, que les états de résultat, transmis par la Direction de la Pension Civile, au cours des cinq années sous étude, ne mentionnent nullement les revenus rapportés par le prêt FDI. Aussi, il faut s'interroger sur le type d'accord existant entre le fonds de pension et le FDI, la qualité du prêt, l'objectif et la transparence des informations.

Les actifs du fonds ont cru de près de 200% en 2018 par rapport à 2014 passant de 4 milliards de gourdes à 13 milliards de gourdes. Cependant, évalués en dollars, ces actifs ont cru à peine de 100% en raison de la dépréciation de la gourde. Il s'ensuit donc une perte de valeur du fonds résultant de la dépréciation de la monnaie nationale, d'où l'importance d'un gestionnaire appelé à faire une utilisation optimale des ressources du fonds pour le bénéfice des pensionnaires.

Figure 24. État des liquidités de la Pension Civile

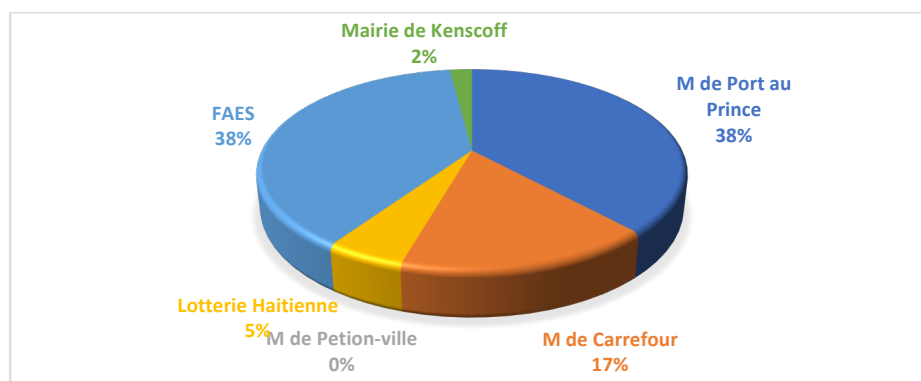


Comme on peut le voir dans le tableau 50, les actifs ont cru de 22% en 2018 par rapport à l'année précédente. Cette croissance s'explique par un effet combiné lié d'une part à l'augmentation de l'avance faite à l'État Haïtien qui est passé de 725 millions de gourdes à 3.66 milliards de gourdes, des prêts aux institutions publiques passés de 261 millions à 547 millions, soit une augmentation de 50% (286 millions gourdes) et d'autre part à la diminution des liquidités. Comme cela apparaît dans le tableau 50, le FAES a reçu 38% des 547 millions de gourdes des prêts faits aux institutions publiques.

Cependant, la croissance observée au niveau des différents postes de l'actif du fonds de pension civile de 2014 à 2018 paraît insignifiante quand elle est déflatée aux taux de change des années respectives.

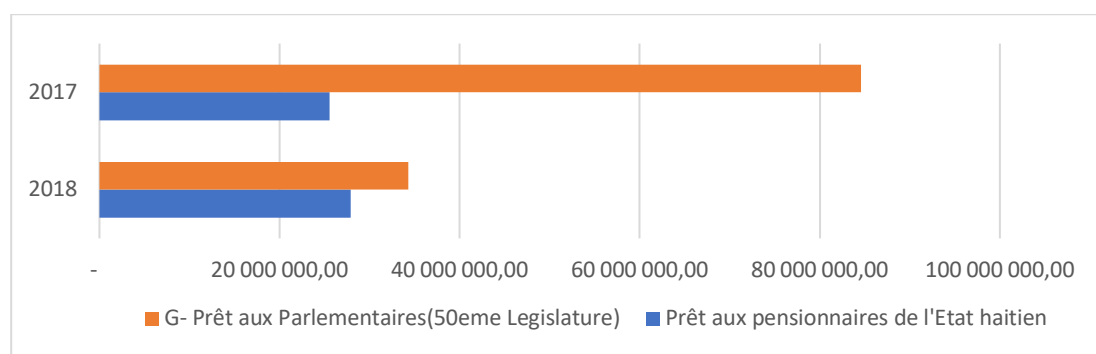
Par exemple, les postes d'immobilisation qui montrent une croissance de 50% en 2018 par rapport à 2014, n'ont cru réellement que de 2% convertis au taux de change annuel. De même, les liquidités qui apparemment ont crû de plus de 80% en gourdes ont augmenté seulement de 24% à 27% en dollars des États unis d'Amérique.

Figure 25. Prêts aux Institutions au 30 septembre 2018



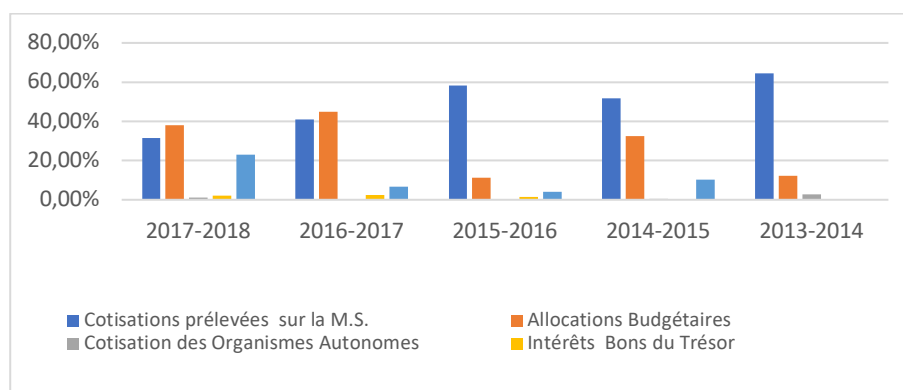
A partir de l'année 2017, une nouvelle rubrique apparaît au niveau des postes d'Actifs : les Prêts aux Parlementaires. En effet, 84 millions de gourdes leur ont été accordés en 2017 et 34 millions en 2018. La figure 26 montre que ces prêts dépassent de loin les prêts accordés aux pensionnaires qui sont de 25.5 millions et de 27.9 millions de gourdes respectivement pour les années 2017 et 2018.

Figure 26. Prêts aux Parlementaires VS Prêts aux Pensionnaires



La figure 27 ci-dessous illustre les principales sources de rentrées du fonds pour les cinq dernières années. En effet, les 5.4 milliards de gourdes captés par le fonds de pension civile en 2018 provenaient notamment de trois principales sources dont les allocations budgétaires de l'état qui comptent pour 38.08%, les cotisations prélevées sur la masse salariale des fonctionnaires publiques évaluées à 31.61%, et les régularisations effectuées au cours de l'exercice comptant pour 23.11% du total des rentrées.

Figure 27.Principales sources de rentrées du Fonds



Les recettes du fonds de pension civile présentées dans le tableau 51, ont connu une tendance à la hausse au cours de la période sous-étude accusant une moyenne évaluée à 3.3 milliards de gourdes contre 5.4 milliards pour 2018.

Tableau 51. Recettes du Fonds de Pension Civile

RENTREES (en millions)+A970:E98A970:F9	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Cotisations prélevées sur la M.S.	1,200.82	1,160.08	1,790.00	1,640.00	1,710.00
Allocations Budgétaires	230	730	350	1,800.00	2,060.00
Cotisation des Organismes Autonomes	51.71	11.74	6.44	10.44	54.5
Complément de Carrière	-	-	0.37	-	-
Cotisation Pers. Diplomatique et Cons.	-	-	5.77	19.49	-
Cotisation des Agents contractuelles	2.18	0.09	2.7	-	-
Remb. Mairie de P-A-P	18	6	22.04	24.87	55.45
Remb. Mairie de Carrefour	10.12	9.95	12.22	14.37	8.32
Remb. Mairie de Petion-Ville	-	15.33	20.76	20.32	3.39
Remb. Impôt sur le Revenu	0.02	0.73	0.14	-	-
Remb. (Decision avril 2017)	312.92	-	-	55.71	54.44
Remb Prêt au Logement	31.56	-	11.88	20.29	29.14
Remb Prêt Vehicule 50eme Legislature	0.9	-	11.22	38.31	50.24
Remb Lotterie de l'État haïtien (LEH)	2.56	-	-	7	-
Remb Prêt FAES	-	-	-	-	4.2
Intérêts sur Prêt Trésor Public	-	76.47	-	-	7.58
Intérêts Bons du Trésor	-	-	48.73	99.59	121.35
Retours Banques (Divers..)	-	-	668.44	6.17	0.31
Récupération indus pour pens. décédés	-	0.61	0.84	0.13	-
Régularisation	-	231.84	123.39	261.81	1,250.10
TOTAL RENTREES	1,860.80	2,242.84	3,074.94	4,018.49	5,409.02

Le tableau 52 qui présente les principales rubriques de sortie du fonds de pension civile montre que pour l'exercice 2017-2018, environ 6.4 milliards ont été décaissés. Ce montant a servi principalement pour permettre au fonds de s'acquitter de ses obligations d'une part en payant les pensionnaires un montant de 2.9 milliards de gourdes et en mettant de cote sous forme de fonds de garantie pour un montant de 1.6 milliard de gourdes, et d'autre part en octroyant des prêts au Trésor Public et au FAES pour un montant de 1.7 milliards de gourdes.

Comme le montre le tableau 53 en 2018, environ 1.7 milliards de gourdes ont été décaissés pour payer 147,888 pensionnaires civils et 126 millions pour payer 26,534 pensionnaires militaires. Il faut signaler que la rente moyenne pour l'année 2018 était de 11,365 gourdes, soit \$173.7 dollars pour les civils et 4,765 gourdes, soit \$72.8 dollars pour les militaires, alors qu'en 2015 elle était chiffrée à 8,867 gourdes, soit US182.6 pour les civils et à 2,900 gourdes, ou \$US 59.72 pour les militaires.

Tableau 52. Sorties du Fonds de Pension Civile

SORTIES (en millions)	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Chèques encaissés à la BRH	602.54	571.38	472.97	1,215.55	2,352.54
Paiement par Virement bancaire	405.96	456.06	503.75	564.9	561.78
Avance pensionnaires Militaires	17.18	4.28	14.84	24.58	12.84
Paiement Aval Pens. BPH	-	-	8.49	10.66	0.07
Paiement Aval Pens. BNC	-	-	5.39	5.6	3.65
Paiement Aval Pens. BCA	-	-	-	5.27	4.37
Paiement Aval Pens. DPC	-	-	-	-	32
Correction - Virement (Cortp)	0.1	-	-	-	-
Débours (P.M. - Prêt octroyé au TP - Decision avril 17-FAES)	-	-	744.5	404.63	1,726.31
Débours (Prêt au logement)	499.05	1,567.82	134.72	46.57	70.5
Débours (Alimentation cpte prêt aux pensionnaires)	-	-	-	25	-
Débours (Fonds de garantie)	-	-	-	-	1,600.00
Cotisations/ Trop perçus Remboursées par DPC	13.99	9.07	-	4.41	-
Régularisation	2.56	-	-	14.29	32.5
TOTAL SORTIES	1,541.39	2,608.62	1,884.66	2,321.49	6,396.57

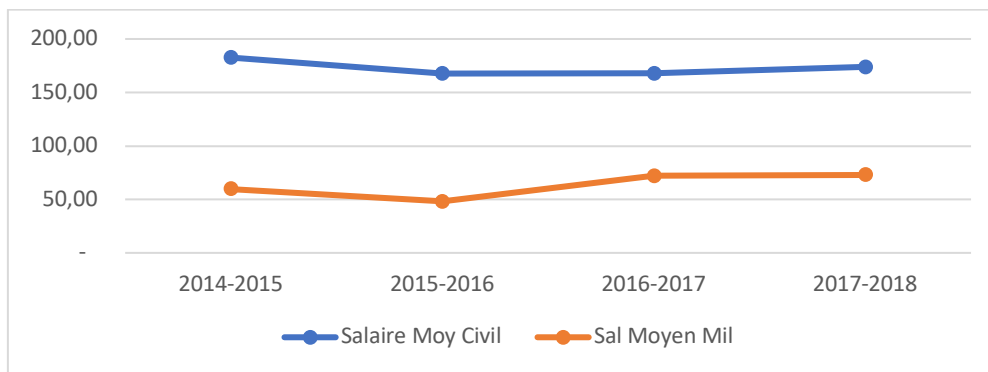
Ce qu'il faut signaler c'est qu'en dépit de l'augmentation nominale de près de 28% de la pension des retraités civils, en termes réels, leurs pensions estimées en dollars américains ont diminué de 8.9 US, soit une baisse de 5%. De même, la pension des militaires ayant cru de 64% en gourdes n'a effectivement augmenté que de 21% en dollars. Il importe de signaler que le salaire minimum de 500 gourdes par jour pour les employés des entreprises de production et de commercialisation applicable en Haïti, est de loin supérieur au revenu journalier moyen des pensionnaires militaires et plus ou moins égal au revenu des pensionnaires civils. Ce qui signifie que les pensionnaires publics sont devenus plus vulnérables en termes financiers, à cause de la perte du pouvoir d'achat occasionnée par l'inflation et la dépréciation accélérée de la gourde.

Tableau 53. Évolution des Pensionnaires et de la Masse Salariale

	Nb. Pens. Civils	Salaires payés	Nb. Pens. Milit.	Salaires Payés
2014-2015	142,209	1,261,040,130	31,602	91,659,834
2015-2016	142,289	1,439,501,084	29,946	87,089,089
2016-2017	145,135	1,598,335,589	28,272	133,400,836
2017-2018	147,888	1,680,833,822	26,534	126,434,546

Source: Fonds de Pension

Figure 28.. Évolution du Salaire Moyen

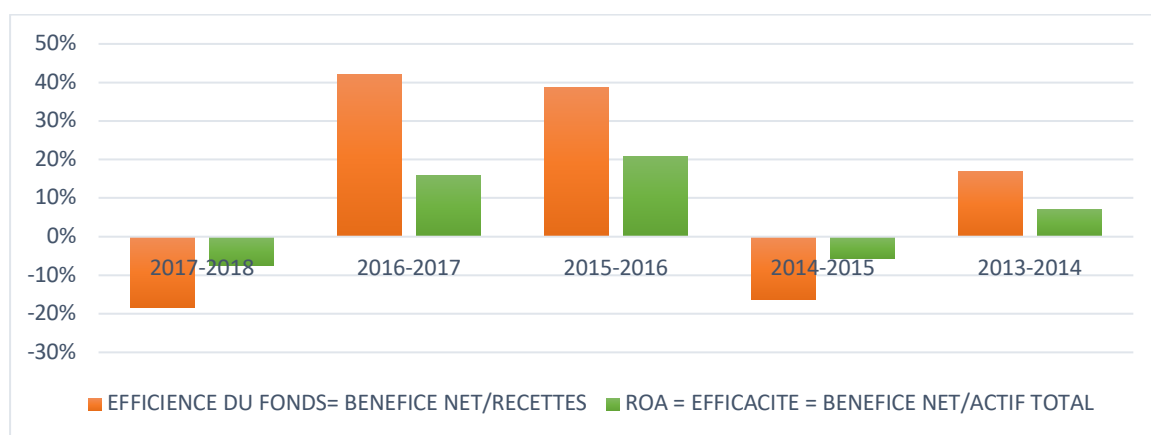


Les diverses activités du fonds de pension lui ont permis de capter 5.4 milliards de gourdes en 2018, soit une augmentation de 1.4 milliards de gourdes par rapport à 2017. Cependant, les dépenses ont cru beaucoup plus rapidement en passant de 2.3 milliards de gourdes en 2017 à 6.4 milliards de gourde en 2018. Il en est résulté un déficit estimé à 1 milliard de gourdes.

Il faut signaler que le poste Régularisation est très important et ceci tant du côté des entrées que des sorties pendant les 5 années sous-études, ce qui présuppose des problèmes graves au niveau de la gestion régulière du fonds. Ce besoin de régularisation est en toute vraisemblance une indication que les gestionnaires du fonds doivent revoir leur stratégie administrative et financière.

En moyenne, au cours des 5 dernières années, le fonds a enregistré un solde positif de 370 millions de gourdes. Ce montant découle principalement des années 2017 et 2016 où le fonds a été très efficace variant de 39% à 42%, contrairement aux années 2018 et 2016 où la gestion du fonds a été inefficace de -18% et de -16%. En ce qui a trait à l'efficacité de la gestion du fonds, illustrée dans la Figure 29, avec une moyenne de ROA de 4.59%, on peut dire que sur les 5 années analysées, la gestion du fonds a été efficace. Cependant, cette moyenne est tributaire principalement des années 2016 et 2017 qui ont enregistré un ratio d'efficacité de 21% et de 16% respectivement. L'année 2018 a de son côté enregistré une perte d'efficacité de 7.55%, ratio jamais enregistrée au cours de ces 5 dernières années.

Figure 29.Efficacité et Efficience du Fonds de Pension Civile

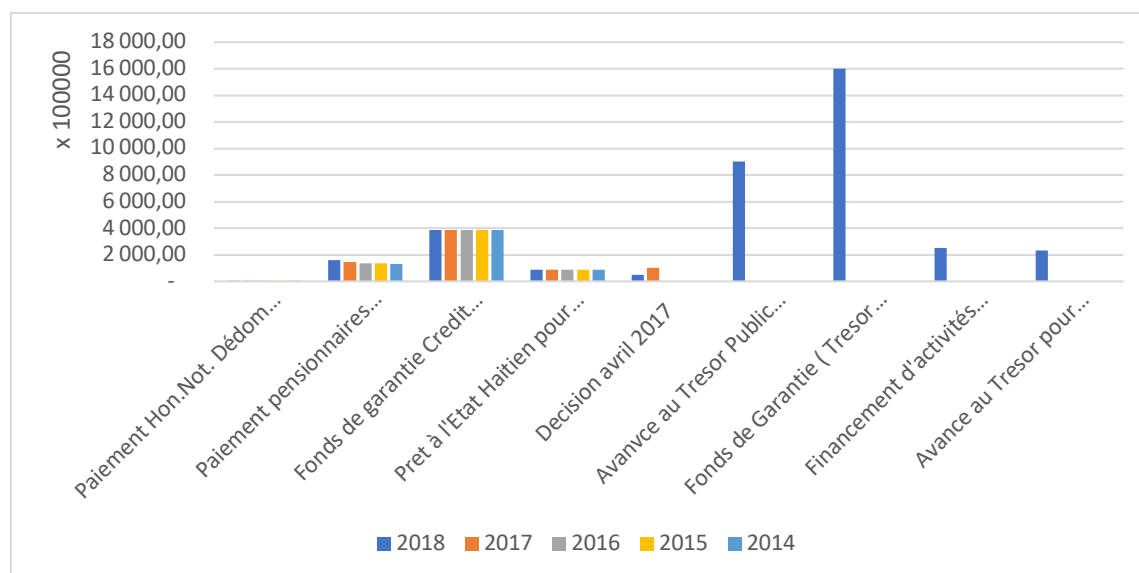


En dépit des allocations budgétaires de 2 milliards de gourdes au fonds de pension, dépassant de 350 millions les cotisations générées, le fonds a enregistré un déficit de près d'un milliard de gourdes au

cours de l'exercice 2017-2018. Les tableaux 50 et 51 ci-dessus, attestent que 2.5 milliards de gourdes ont été placés en Bons du Trésor et ont généré près de 121 millions de gourdes en revenus d'intérêt pour l'année 2018 contre 99 millions de gourdes en 2017 (voir tableau Recettes du Fonds de Pension).

Il faut signaler également les transactions complexes entre l'État Haïtien et le Fonds de pension Civile, principalement au cours de l'année 2018. Plusieurs transactions inter-fonds ont été effectuées, que ce soit pour financer certaines dépenses urgentes du gouvernement, des fonds de garantie avancés pour le Trésor Public et des avances spéciales au Trésor Public. Comme présentée dans la Figure 30, la rubrique Avances à l'État Haïtien est passé de 132.7 millions en 2014, à 614.9 millions en 2015, 725.3 millions en 2017 pour atteindre 3.2 milliards en 2018, soit une augmentation de près de 500% par rapport à 2017. Cette tendance à la hausse des avances à l'état haïtien traduit une situation de surliquidité qui dénote, elle-même, une absence de stratégie de placement des fonds disponibles et/ou d'investissements dans des instruments financiers susceptibles de rentabiliser le fonds et surtout, de le protéger contre les risques financiers tels que l'inflation et le taux de change, par exemple.

Figure 30.Évolution des avances à l'État Haïtien



Les rapports financiers du fonds laissent présager que sa gestion se fait par la Direction de la Pension Civile, entité du MEF qui n'a aucun poste de passif qui lui est directement reliée. De même, la présentation des états de résultat ne fait aucune mention de paiement de masse salariale ou de dépenses de fonctionnement. Prendre en compte ces différents coûts pourraient influencer considérablement les résultats financiers du fonds et conséquemment sa productivité.

En ce qui a trait au risque de crédit, il faut signaler que selon la loi créant la Pension Civile, ces fonds pourraient être utilisés pour le financement des pensionnaires et à certaines institutions publiques comme les collectivités territoriales. Cependant, l'analyse de l'état des Actifs montre que des prêts ont été octroyés à d'autres entités comme les parlementaires et le FDI pour le projet mangues Profitex. En effet, pour l'année 2017, 84.5 millions de gourdes ont été accordés aux députés et 34.3 millions en 2018. Il faut signaler que de ce montant 88.5 millions ont été remboursés. Ces prêts sont généralement accordés en début des législatures aux députés pour achat de véhicules, bien que le cadre légal du fonds ne lui confère pas l'attribution d'accorder des prêts de consommation aux tiers, outre que ses pensionnaires dont la demande de prêt n'est pas spécifiée. A souligner que la présentation des états de résultat comptabilisés indique le remboursement des mairies et des parlementaires mais ne fait aucune mention de remboursement des prêts accordés à Profitex. Ainsi, sur la base de notre analyse, on peut conclure que le risque de crédit du fonds est modéré.

8.2 Présentation du Fonds d'Entretien Routier (FER)

Créé en 2002 et placé sous la tutelle du MTPTC, le Fonds d'Entretien Routier (FER) est un organisme autonome à caractère financier jouissant de l'autonomie financière et administrative avec pour mission d'administrer les ressources destinées à l'entretien préventif du réseau routier et d'en contrôler l'utilisation.

Dans la mouvance mondiale de réforme de la gestion et du financement de l'entretien des routes, un nouveau régime de fonds routiers pour les pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes a vu le jour en octobre 1999 lors du 21^e congrès mondial de la route. Ainsi, face aux constats de manque d'entretien et de mauvaise gestion des réseaux routiers d'Amérique Latine et des Caraïbes entraînant l'augmentation des coûts d'opération des véhicules et une perte du patrimoine routier, la Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) a décidé de développer une nouvelle approche pour le financement et la gestion de l'entretien des réseaux routiers de la région.

De plus, vu l'importance des infrastructures routières pour la croissance et le développement économique des pays, considérant le manque de ressources budgétaires pouvant être allouées à l'entretien périodique des routes et, considérant que le financement des agences d'aide multilatérales ou bilatérales pour rendre plus efficaces les administrations routières de la région s'est révélé infructueux ; plusieurs pays, dont Haïti, ont décidé de financer la construction, la réhabilitation et l'entretien routier à partir des fonds provenant des taxes d'affectation spéciale, comme celles sur les carburants consommés par les véhicules motorisés, sur l'immatriculation etc..

Il est donc compris par la CEPALC que ces redevances routières, indépendantes des autres recettes publiques, devraient être gérées par des structures autonomes et servir uniquement à l'entretien des routes ; ce qui favoriserait un système de contrôle plus efficace et des procédures de gestion plus efficientes.

8.2.1. Les moyens mis en œuvre pour le financement de l'entretien routier

Pour financer le réseau routier, 12 redevances ont été instituées dont les plus importantes portent sur le carburant et les véhicules à moteurs, les cigarettes, les boissons alcoolisées, les permis de conduire, le passeport et les droits de péage. Plus spécifiquement, ce sont :

- Redevance du carburant : prélevée sur les ventes de carburant, destiné aux véhicules à moteur dont le montant unitaire est fixé comme suit : une gourde sur le gallon de gasoil ; une gourde sur le gallon de gasoline ;
- 5 redevances véhicules : redevance première immatriculation ; redevance immatriculation annuelle ; redevance transferts ; redevance prime d'assurance ; redevance poids lourds ;
- Une redevance prélevée sur les ventes de cigarettes dite « Redevance Cigarettes » ;
- Une redevance perçue sur les boissons alcoolisées dite « Redevance Boissons Alcoolisées » ;
- Une redevance annuelle prélevée de 100% sur l'émission et le renouvellement du permis de conduire dite « Redevance Permis de Conduire » ;
- Une redevance perçue sur l'émission et le renouvellement du passeport dite « Redevance Passeport » ;
- Une redevance représentant 20% des droits de péage perçus sur tous les itinéraires munis d'infrastructures de péage.

Pour toutes les redevances autres que celles sur le droit de péage, du carburant et du permis de conduire, les montants unitaires sont fixés par arrêtés, sur proposition du Conseil d'Administration du FER. Le produit de ces redevances est versé au compte du FER domicilié à la BRH. Selon la loi, le paiement des redevances ne pourra pas entraîner une majoration du coût du transport sur toute l'itinéraire.

Selon la législation régissant le fonctionnement du FER, les ressources proviennent de deux types de recettes : les recettes ordinaires constituées par les produits des redevances et produits financiers provenant des placements et les recettes exceptionnelles formées principalement par les emprunts, dons, dotations, subventions ou contributions de l'État, des collectivités territoriales et des usagers, les renversements de trop perçus par les maîtres d'ouvrage, les contributions des bailleurs de fonds, les produits de cession ou de l'exploitation des actifs. Et, toutes les recettes devront être déposées à la BRH au compte spécial « compte FER » tel que prôné par la CEPALC.

En ce qui a trait aux dépenses du FER, elles sont constituées principalement par les montants versés pour le financement des travaux, les dépenses de fonctionnement y compris les dépenses d'acquisitions immobilières ; les dépenses d'audit, de contrôle et d'expertise, le service de la dette en principal et intérêts des emprunts contractés par le FER. A noter que toutes les autres dépenses doivent avoir l'autorisation du CA.

8.2.2 La gestion des ressources du Fonds d'Entretien Routier (FER)

Comme précisé dans la loi portant création, organisation et fonctionnement du fonds, les recettes du FER proviennent des recettes ordinaires principalement des redevances mentionnées précédemment et des ressources exceptionnelles telles les dons, emprunts et subventions. Le tableau 54 montre que pour l'année 2018, les redevances collectées de 521 millions gourdes représentaient 42% des ressources du FER, en hausse de 13% par rapport à la moyenne des années 2014-2018. Les recettes exceptionnelles, provenant principalement des subventions de l'Union Européenne ont atteint 248 millions de gourdes pour l'année 2018, supérieure à la subvention moyenne obtenue au cours de la période.

Tableau 54. Évolution des ressources et des dépenses du FER

En millions Gourdes	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Ressources :					
Disponibilités exercice antérieur	492.72	115.01	327.26	378.51	463.87
Collecte de redevances	376.46	444.73	423.65	497.67	521.19
Arriérés de redevances	-	160	153.83	-	-
Autres ressources (Frais de gestion projet UE)	-	-	1.49	-	1.49
Subvention Trésor Public	3.76	6.62	2.54	3.85	5.88
Subvention Union Européenne	193.44	88.54	95.1	116.05	247.96
Total Ressources	1,066.37	814.9	1,003.88	996.08	1,240.31
Dépenses :					
Dépenses de fonctionnement	37.67	40.71	50.73	55.58	68.21
Entretiens courant et périodique	899.68	400.24	516.34	312.75	556.49
Travaux d'urgence	12.98	46.69	58.3	163.74	47.74
Frais bancaires et charges diverses	-	-	-	0.13	0.17
Total Dépenses	950.33	487.64	625.37	532.21	672.44
Excédent ou Déficit	116.04	327.26	378.51	463.87	567.93

Les données du tableau 55 montrent que les redevances du FER captées en monnaie nationale ont affiché une tendance à la hausse passant de 376 millions à 521 millions de gourdes de 2013-2014 à 2017-2018, soit un taux de croissance de 72%. Il faut signaler que de 2013 à 2018, les redevances en provenance du carburant libellées en dollars affichent une tendance baissière.

Tableau 55. Évolution des Redevances du FER

	Redevances Carburant	Autres Redevances	Total Gourdes	RED CARB EN US	AUTRES RED EN US	Total US
2017-2018	240,912,839	280,274,327	521,187,166	3,682,549	4,284,222	7,966,771
2016-2017	233,903,604	263,763,639	497,667,243	3,563,467	4,018,377	7,581,844
2015-2016	210,390,859	213,259,681	423,650,540	3,486,997	3,534,545	7,021,542
2014-2015	200,254,930	244,472,038	444,726,968	4,124,112	5,034,733	9,158,845
2013-2014	196,828,327	179,633,221	376,461,548	4,410,236	4,024,954	8,435,190

En effet, les redevances provenant du carburant qui passaient de 196 millions de gourdes à 240 millions de gourdes, soit une croissance de 44 millions ont en fait, estimées en dollars, enregistré une baisse de 728 mille dollars. Il en est de même des autres redevances, qui bien qu'ayant cru de 101 millions de gourdes de 2014 à 2018 ont, en termes réels, baissé de 260 mille dollars US. Ainsi, la dépréciation de la gourde a eu des impacts considérables sur les ressources du fonds, lesquelles seront utilisées pour les travaux de réparation qui, généralement, sont payés en devises étrangères.

Le fonds d'entretien routier dont la mission principale est l'entretien courant et périodique des infrastructures routières, en tant qu'entité autonome, est responsable de la gestion financière et administrative de ses ressources. Cependant, alors que les dépenses d'entretien doivent être approuvées par le Ministre des travaux Publics, les dépenses de fonctionnement relèvent directement du Directeur Général.

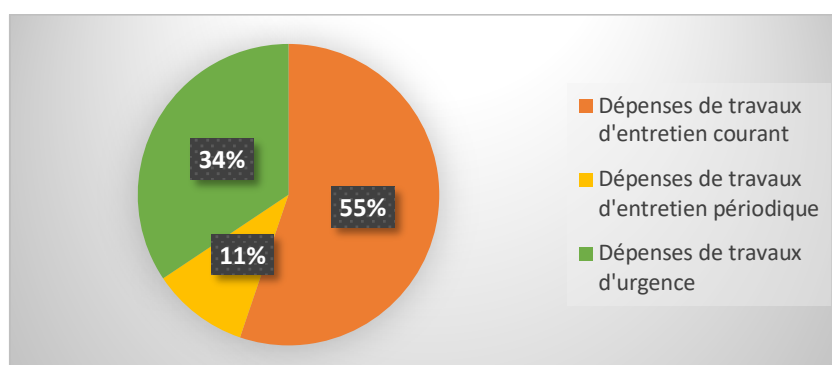
Tableau 56. Financement des travaux

(en millions de Gourdes)	2017-2018	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014
Dépenses de travaux d'entretien courant	476.66	263.09	486.04	351.14	853.76
Dépenses de travaux d'entretien périodique	79.84	49.66	30.3	49.1	45.91
Dépenses de travaux d'urgence	47.74	163.74	58.3	46.69	12.98
Total	604.23	476.5	574.64	446.93	912.66
Dépenses Entretien Courant/ Dépenses Totales	78.89%	55.21%	84.58%	78.57%	93.55%
Dépenses Entretien Périodique/ Dépenses Totales	13.21%	10.42%	5.27%	10.99%	5.03%
Dépenses Travaux Urgence/ Dépenses Totales	7.90%	34.36%	10.15%	10.45%	1.42%

Source : Fonds d'entretien routier

Selon la loi portant création du FER, les redevances doivent être réparties ainsi : 85% pour les travaux d'entretien, 10% pour les dépenses de fonctionnement et 5% pour les dépenses d'urgence. Cette distribution a été respectée pour les années 2016 et 2015 au regard du tableau 56. Et, pour l'année 2018, 83% des redevances ont été dirigées vers les travaux d'entretien, 10% vers les dépenses de fonctionnement et 7% pour les travaux d'urgence. Cependant, au cours de l'année 2017, le principe 85-10-5 n'a pas été respecté par les gestionnaires du fonds, comme illustré dans la Figure 31. En effet, seulement 55% des fonds ont été alloués aux travaux d'entretien, 168 millions ont été dirigés vers les travaux d'urgence, soit 34% du fonds en désaccord avec la loi du FER. Malheureusement, les travaux réalisés qui ont occasionné des débours importants du FER n'ont pas fait l'objet de visites de terrain aux fins d'évaluation, dans le cadre de ce rapport.

Figure 31. Situation Financière des Projets en 2017



Le tableau 57 présentant l'évolution des dépenses de fonctionnement montre que le budget a été respecté au cours des cinq années sous-études variant entre 8% et 10% sauf pour l'année 2014 où les dépenses de fonctionnement représentaient à peine 3.96%. Il faut souligner néanmoins que le gros des dépenses de fonctionnement est alloué aux dépenses de personnel, soit 60% pour l'année 2018, 64% pour 2017, 55% pour 2016, 57% pour 2015 et 48% pour 2014.

Tableau 57. Évolution du poids des dépenses de fonctionnement

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Dépenses de personnel	59.59%	63.77%	54.56%	57.38%	47.89%
Dépenses de services et charges diverses	18.72%	23.42%	26.83%	24.28%	27.13%
Biens de consommation et petits matériels	6.17%	6.97%	4.77%	7.22%	7.85%
Immobilisations corporelles	10.58%	0.81%	8.70%	6.93%	13.22%
Immobilisations incorporelles	0.00%	0.00%	0.87%	0.00%	0.03%
Subventions, quotes-parts et contributions	4.93%	5.03%	4.27%	4.19%	3.89%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

L'analyse de la gestion du Fonds d'Entretien Routier montre que pour les 5 années sous-études, en moyenne le fonds a enregistré un surplus de 370 millions de gourdes, avec un ratio d'efficacité de plus de 40% sauf pour l'année 2014. En outre, 48% et plus des ressources ont été affectées à des travaux d'entretien routier et le ratio dépenses totales/ressources totales de 89% en 2014 a pu se stabiliser aux alentours de 54% et 60% pour les autres années.

Le ratio dépenses de personnel par rapport aux dépenses totales a été utilisé pour mesurer la productivité. Cet indicateur a été estimé en moyenne à 4.5% sur la période de 5 ans contre 3.34% en 2014, 4.88% en 2015, 4.43% en 2016, 6.54% en 2017 et 3.44% en 2018, ce qui sous-entend que des efforts sont faits continuellement pour accroître la productivité.

Tableau 58. Évolution du ratio de productivité du FER

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Moyenne
Depenses Personnel	22.45	25.96	27.68	31.89	32.66	28.13
Depenses Totales	672.44	532.21	625.37	487.64	950.33	653.60
Ratio Productivité	3.34%	4.88%	4.43%	6.54%	3.44%	4.52%

Le Fonds d'entretien Routier permet au MTPTC de réaménager plusieurs tronçons de route à travers le pays. Des initiatives qui facilitent le transport des biens, des marchandises et des personnes dans les lieux les plus reculés du pays. En effet, plusieurs opérations d'entretien ont été réalisées sur le réseau routier grâce aux interventions du FER. Dans un prochain rapport un échantillon des travaux de réaménagement réalisés par le FER sera examiné par la Cour afin d'évaluer les résultats.

8.3 Présentation du Fonds National d'Éducation (FNE)

Dans le Programme de Développement durable à l'horizon 2030, l'éducation occupe une place très importante. En plus d'être un objectif autonome, elle apparaît dans les cibles de plusieurs autres objectifs de développement. L'idée est d'assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

Selon le Rapport Mondial de Suivi sur l'Éducation 2017/2018, l'éducation joue un grand rôle dans la sécurisation et la stabilisation du monde. En Haïti, un Pacte National Pour une Éducation de Qualité a été signé entre le gouvernement de la République et les principaux partenaires nationaux et internationaux où l'État s'est engagé à consacrer au financement public de l'éducation au cours de la période 2016-2020, le plus élevé des deux montants suivants : 20% du budget national, ou 8% du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays. C'est dans ce contexte qu'en 2011, le Programme de Scolarisation Universelle, gratuite et obligatoire (PSUGO), dédié aux familles économiquement et socialement défavorisées, a été lancé par le Gouvernement avec des stratégies de mobilisation de ressources financières innovantes, notamment à travers la création d'un nouveau fonds connu sous le nom de Fonds Nationale pour l'Éducation (FNE).

8.3.1 Cadre légal du FNE

Le Fonds National d'Éducation est un organisme autonome d'une durée illimitée jouissant de l'autonomie administrative et financière, doté d'une personnalité juridique propre, placé sous la tutelle du Ministre de l'Éducation Nationale. Le FNE a pour mission de participer à l'effort d'éducation pour tous sur l'ensemble de la République d'Haïti et de gérer les fonds destinés au financement, tant au niveau de l'État qu'au niveau des collectivités territoriales, des dépenses relatives à l'éducation notamment des coûts de scolarité, des projets et études susceptibles de contribuer à l'avancement de l'instruction des enfants et de la construction ou l'amélioration des infrastructures scolaires du pays. La loi sur le Fonds National d'Éducation a été votée le 17 août 2017, soit sept ans après son lancement en mai 2011. Retard qui a eu plusieurs impacts négatifs et importants sur son approvisionnement, sa gestion et son fonctionnement.

En plus des dotations budgétaires, des dons, subventions, emprunts et taxes, les fonds du FNE proviennent des redevances et droits constitués sur les produits suivants : appel international, transfert de fonds internationaux, droits et concessions sur les casinos, revenus générés par les concessions de la loterie de l'État haïtien, gains provenant des jeux de hasard, dividendes versées à l'État par les

entreprises dont le capital est détenu en tout ou en partie par l'État, profits nets générés par la Banque de la République d'Haïti et profits générés par les banques commerciales d'État, emprunts de l'État auprès des institutions financières locales et étrangères, taxe spéciale de gratuité (TSG) qui sera prélevée sur chaque employé du secteur public (professeur excepté) et sur les impositions annuelles déclarées des acteurs du secteur informel.

Le fonds peut être alimenté également par des taxes spéciales telles celles qui sont prélevées sur chaque bouteille de gazeuse, sur chaque carte téléphonique et équipement électronique vendus dans le pays par les compagnies, sur les produits et Services (TPS) pour chaque achat opéré exception faite des produits de première nécessité, celles sur les rentrées mensuelles des boîtes de nuit, taxe spéciale provenant des rentrées annuelles des écoles et des universités privées accréditées, taxe provenant des obligations scolaires cumulées des écoles privées, celles de soutien aux enseignants (TSE) provenant de chaque produit de luxe, de chaque article de produits usagés (pèpè) importés, de chaque chambre d'hôtel occupée par un étranger, de chaque pièce de voiture vendue et de chaque voiture importée, sur les pensions mensuelles des enseignants d'écoles publiques et des professeurs d'universités publiques de la 1^{ère} à la 10^e année de pension. Ces pourcentages de redevances et droits seraient fixés par arrêté pris en Conseil des Ministres sur rapport du MEF.

Selon l'article 6 de la loi susdite, le FNE doit être utilisé pour financer la prise en charge des coûts de scolarité du Programme Spécial de Gratuité de l'Éducation (PROSGATE²¹), la construction de centres d'accueil et de protection de la petite enfance, la construction et la réparation de bâtiments ou d'infrastructures scolaires, la construction de mobiliers scolaires et l'achat de matériels pédagogiques et didactiques, la construction et l'équipement d'établissements adaptés et la prise en charge des frais de scolarité des élèves à besoins éducatifs particuliers, la construction et la réparation de bâtiments destinés à la formation professionnelle et à l'enseignement technique, l'acquisition d'équipements et l'achat de matériels didactiques et pédagogiques destinés à la formation professionnelle et à l'enseignement technique, le soutien du PNCS, les dépenses du FNE y compris les dépenses de location et d'acquisition immobilière, les dépenses d'études, d'audit, de contrôle et d'expertise, les projets d'appui au développement de l'éducation, les projets d'études et de prototypes de construction et de modèle d'école, la formation continue, l'encadrement des maîtres et l'appui à la scolarisation des adultes, l'opérationnalisation des primes, des incitatifs et en général des avantages sociaux pour les enseignants et les professeurs des écoles et des universités publiques, toutes autres dépenses soumises par le DG du FNE et jugées conformes par le CA et toutes les activités de l'État que le CA juge important de financer pour assurer le développement de l'éducation.

Selon les prescrits de la loi sur le FNE, le conseil d'administration du FNE est composé de cinq membres dont les titulaires du Ministère de l'Éducation Nationale qui en assure la présidence, du Ministère des Finances, la vice-présidence, du Ministère de la Planification, du Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger (ou leurs représentants) et un représentant du secteur des syndicats d'enseignants

.

8.3.2 L'organisation, la gestion et le financement du FNE

Le PSUGO est un programme de subvention, financé par le FNE, qui devait prendre « en charge les frais aux deux premiers cycles du fondamental (primaire) dans 9 000 écoles non publiques et 2 500 écoles publiques, afin de garantir l'accès à l'éducation à environ 1.5 million d'enfants de 6 à 12 ans en 2016. Son principal objectif est de surmonter les obstacles structurels et de promouvoir l'instruction des enfants défavorisés vivant en situation de précarité ».

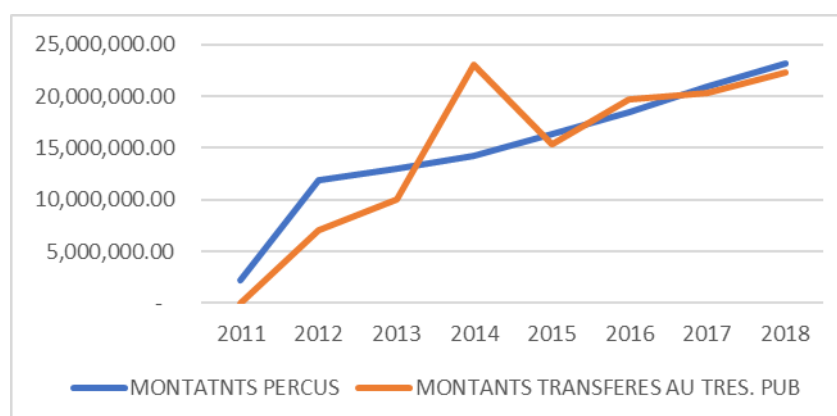
²¹ Le PROSGATE a été institué pour remplacer le PSUGO

La population scolarisable en Haïti est en constante augmentation. En 2017, elle a été évaluée à 4,971,467 enfants dont, 4,107,074 enfants vont à l'école, et 864,393 n'y ont pas accès. Le système éducatif haïtien fait face à plusieurs problèmes tels, le manque d'infrastructures, manque de personnels qualifiés, trop grande place du secteur non public dans l'éducation (85%), manque de qualification des enseignants, etc.... L'objectif du FNE était d'apporter des solutions à ces divers problèmes et d'autres. Dans le cadre de ce rapport, la Cour veut faire une analyse de l'évolution et de l'utilisation du FNE, regarder sa contribution dans l'éducation en Haïti et voir si elle a été gérée de façon efficiente et efficace tenant compte de sa mission.

8.3.2 Les Ressources du FNE

Deux institutions sont responsables de la collecte des revenus pour le FNE. Il s'agit de la BRH et du Conatel. Le tableau 59, ci-dessous montre que plus de 120 millions US ont été collectés à travers la BRH sur les transferts, de 2011 à 2018, pour le compte du FNE. Cependant, en dépit de l'inexistence du cadre légal d'utilisation du fonds, 118 millions US ont été transférés au Trésor Public par la BRH, passant le solde du fonds à 2.37 millions US en septembre 2018.

Figure 32. Évolution des rentrées et des sorties du FNE



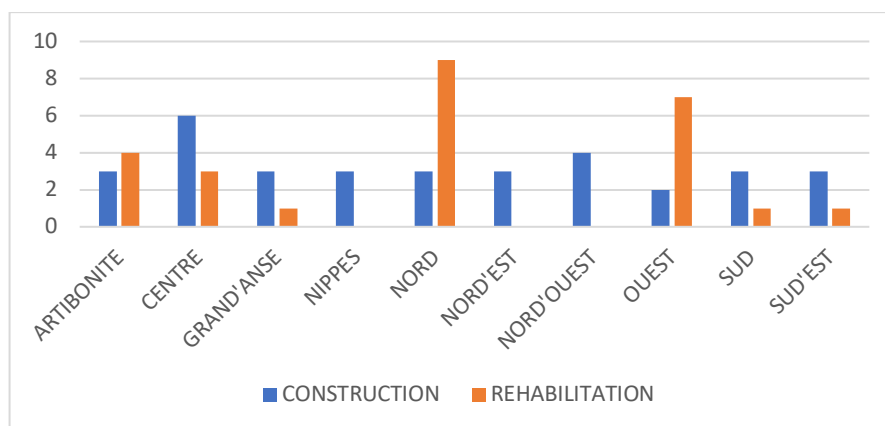
Pour les années 2013, 2014 et 2015, sur les 2.6 milliards de gourdes collectées sur les appels téléphoniques, le Conatel a versé au Trésor Public près de 1.7 milliards de Gourdes.

Tableau 59. Évolution du FNE en dollars US

AU 30 SEPTEMBRE	NOMBRE TRANSFERTS	MONTANTS PERCUS	MONTANTS TRANSFERES AU TRES PUB	BALANCE
2011	1,448,201	2,172,301.00	-	2,172,301.00
2012	7,921,908	11,882,862.00	7,000,000.00	4,882,862.00
2013	8,700,454	13,050,679.50	10,000,000.00	3,050,679.50
2014	9,469,842	14,204,760.50	23,120,033.50	-8,915,273.00
2015	10,880,476	16,320,714.00	15,386,775.50	933,938.50
2016	12,279,796	18,419,692.00	19,680,075.00	-1,260,383.00
2017	13,943,852	20,915,777.00	20,278,429.00	637,348.00
2018	15,442,636	23,163,954.50	22,295,281.00	868,673.50
TOTAL	80,087,165	120,130,740.50	117,760,594.00	2,370,146.50

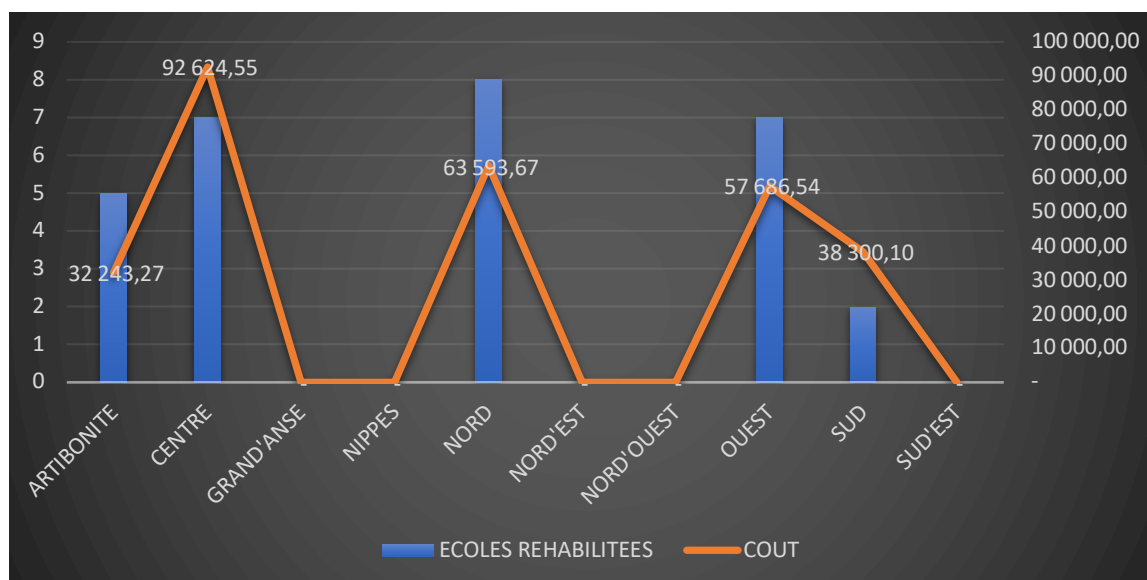
Des informations recueillies relatives à l'utilisation du FNE pour l'exercice 2017-2018, il a été remarqué que plusieurs écoles sont en cours de construction dans plusieurs départements du pays comme le montre la Figure 33. Bien que les prévisions de construction aient été très élevées dans l'Ouest et le Nord, le département du Centre a été le principal bénéficiaire avec 5 écoles construites et réhabilitées et 4 en cours de finition. Huit (8) écoles ont été construites et réhabilitées dans le Nord et quatre (4) sont en cours de construction.

Figure 33. Prévision de construction et de Réhabilitation dans le cadre du FNE



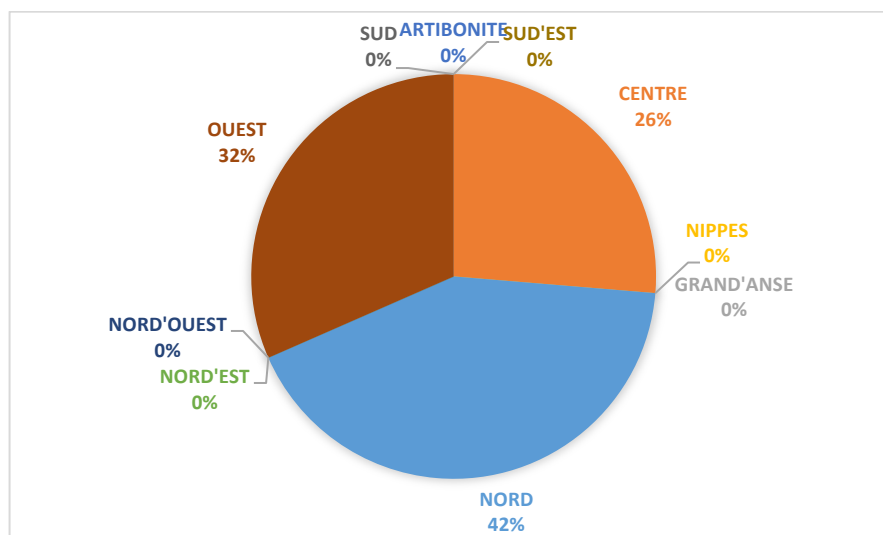
La Cour note cependant, que la réhabilitation des écoles du Centre a été plus dispendieuse que les écoles réhabilitées dans le Nord ou l'Ouest. Elle se réserve le droit d'effectuer des visites de terrain et de vérifier le nombre et la dimension de salles de classe et la qualité de ces infrastructures scolaires.

Figure 34. Les écoles réhabilitées et coût de réhabilitation



La Figure 34 montre que toutes les écoles réhabilitées dans le cadre du FNE l'ont été dans trois départements : 42% dans le Nord, 32% dans l'Ouest et 26% dans le Centre. Ces réhabilitations ont coûté à l'État Haïtien la somme de 280.7 millions de Gourdes.

Figure 35. Construction des écoles par département dans le cadre du FNE



L'absence de cadre légal régularisant le FNE de 2011 jusqu'à sa promulgation en 2017, laisse planer des doutes sur la gestion du fonds qui est alimenté par les prélèvements faits sur les transferts en direction d'Haïti et des appels téléphoniques. La promulgation de la loi portant création, organisation et fonctionnement du Fonds National pour l'Éducation en 2017, devrait participer à l'effort national pour financer une éducation de qualité accessible à tous les enfants vivant sur le territoire haïtien. En d'autres termes, ce fonds est destiné à financer les dépenses effectuées pour améliorer l'accessibilité et la qualité de l'éducation, en couvrant les coûts de scolarité au profit des écoliers, en finançant les projets et études pouvant contribuer à une instruction améliorée et, enfin, en finançant la construction ou l'aménagement des infrastructures scolaires du pays tant au niveau de l'État central qu'au niveau des collectivités territoriales.

Chapitre 9 Conclusions et recommandations du RSFEEDP V

Conclusion et Recommandation 1 : De la gestion des finances publiques

Les finances publiques ont fait montre d'une grande fragilité, en dépit de la volonté exprimée dans la loi de finances qui se proposait d'y introduire de la rigueur dans la poursuite des objectifs et des résultats. Mais cette démarche s'est estompée au moment de l'exécution du budget qui n'a pas su respecter les normes établies quand il s'agit des dépenses. Les autorités, face aux ressources qui n'ont pas été mobilisées comme prévu, ont décidé de dépenser sans que les sources aient été identifiées au préalable avec des conséquences graves sur le comportement d'ensemble des finances publiques. Les 20.9 milliards de gourdes dépensées avant que le système financier local ait été sollicité atteste d'une pratique qui risque de mettre en péril l'intégrité financière du pays.

A cet effet, la Cour recommande aux ordonnateurs :

- 1) De respecter le budget de l'État qui a été voté régulièrement par le Parlement.
- 2) D'emprunter la voie tracée par la loi pour modifier le budget.

Conclusion et recommandation 2 : De l'adéquation des prévisions de dépenses

Les données examinées par la Cour sur les cinq dernières années montrent que, en générale, les prévisions faites par les lois de finances ne sont exécutées que très partiellement, à l'exception des dépenses de personnel et du paiement de la dette qui s'en rapprochent généralement.

La Cour constate également qu'au cours de la période examinée dans le cadre du présent rapport, la non-exécution des prévisions s'explique principalement par les anticipations de ressources qui ne se sont généralement pas matérialisées et cela est aujourd'hui pratiquement une routine. Malgré ces constats, les responsables continuent de faire ces mêmes prévisions sans qu'aucune des conditions ni le contexte n'aient changé. La Cour comprend qu'une telle approche contribue à créer des conditions de non-respect des prévisions et jeter la base pour fragiliser la gestion des finances publiques. Ces faiblesses de planification entraînent un manque de rigueur dans la gestion qui conduit tout droit vers les dépenses non supportées avec leurs conséquences financières et monétaires sur l'ensemble du pays.

A cet effet, la Cour recommande que :

- 1) Les planificateurs fassent des études préalables à l'élaboration du budget qui doivent être appuyées sur des données réelles et des performances probables qui militent en faveur de la matérialisation des prévisions.
- 2) Les performances antérieures servent de leçon lors des exercices de planification et que l'on se base sur les résultats déjà enregistrés dans les circonstances similaires pour faire des prévisions.
- 3) Les planificateurs essayent de réduire les écarts entre les prévisions et les réalisations qui sont en effet liés à des faiblesses de planification.

Conclusion et recommandation 3 : De la collecte des revenus de provinces

La Cour constate que des efforts importants ont été déployés pour augmenter les revenus domestiques, lesquels efforts ont abouti à une augmentation record des recettes tant au niveau de la Douane qu'à celui de la DGI au cours de l'exercice 2017-2018. Cependant, la Cour constate également

que la contribution des provinces dans l'assiette fiscale demeure considérablement faible, avec moins de 6% du total collecté sur le plan national. Aujourd'hui encore, les revenus fiscaux proviennent principalement du département de l'Ouest, plus spécifiquement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Si les conditions d'augmentation des recettes ne sont pas en fait réunies en raison des problèmes économiques divers que traverse le reste du pays, il demeure que les 5.4 milliards de gourdes collectées par la Douane et la DGI au niveau des provinces sont très faibles.

La Cour constate en revanche que dans la loi de finances, il n'y a pas eu de plan spécifique de mobilisation des ressources dans les zones de province qui aurait pu faire augmenter davantage les recettes domestiques sur le plan national.

En conséquence, la Cour recommande que :

- 1) Les responsables de la gestion des finances publiques mettent un plan graduel et à terme qui vise à augmenter les ressources collectées au niveau des provinces en se fixant des objectifs annuels à atteindre.
- 2) Le renforcement de la lutte contre la contrebande, comme cela été recommandé dans le RSFEEDP III, devienne une priorité pour l'Etat. Cette pratique est sans nul doute une source de fuite qui impacte négativement sur les recettes fiscales.

Conclusion et recommandation 4 : De l'efficacité des dépenses publiques

Les dépenses publiques sont formellement inscrites dans la nomenclature budgétaire et elle est compartimentée toujours en deux volets : les dépenses de fonctionnement et celles d'investissements. S'il est évident que les investissements liés au fonctionnement sont incontournables de par leur rôle dans la marche de l'État, et à ce titre son taux d'exécution se rapproche généralement des prévisions, il demeure que les investissements relatifs à la mise en place des infrastructures publiques sont toujours le grand manquant. Cela se traduit par une inefficacité structurelle par laquelle les réalisations des investissements dans les infrastructures sont toujours très loin en dessous des prévisions. Il faut attribuer ce fait à l'approche selon laquelle les responsables rendent les investissements pratiquement dépendants de l'APD.

On comprend dès lors que l'efficacité interprétée comme la réalisation des prévisions faites répondront rarement au rendez-vous. C'est cette situation que la Cour a constaté dans l'évaluation portée sur les cinq dernières années au cours desquelles le taux le plus élevé d'exécution des investissements a été de 30% en 2013-2014 alors qu'en 2017-2018, il était de moins de 10%.

La Cour associe les problèmes prévisionnels en partie à une question de planification au niveau du MPCE qui ne maîtrise pas pleinement les activités des institutions d'appui dans le pays. Celles-ci en effet entreprennent et supervisent des contrats conclus avec des institutions locales qu'elles font inscrire dans la loi de finances alors que le MPCE ignore la nature de ces projets. Ces problèmes ont été soulignés dans le RSFEEDP III et continuent d'être une réalité qui doit être gérée par le MPCE.

L'examen de l'enveloppe des investissements gérée par le secteur économique montre que 4 des 7 sous-secteurs qui le composent émergent comme étant les principaux bénéficiaires des allocations : MPCE, MEF, MTPTC, MARNDR. Si deux d'entre ces 4, le MEF et le MTPTC, suivent le courant normal des hauts et des bas des disponibilités, le MPCE et le MARNDR sont soumis à un régime contraire.

Le MARNDR en général encaisse une infime fraction de ses allocations qui sont toujours très élevées alors que le MPCE tend à être surperformant, recevant souvent des montants supérieurs à ce qui lui a été initialement alloué. En fait, la Cour comprend que le MARNDR est en général négligé et ne bénéficie

pas de programmes qui répondent à ses besoins, avec des incidences sur sa performance lors même qu'on en fait un secteur prioritaire dans la stratégie économique du pays.

En ce sens, les recommandations suivantes sont formulées :

- 1) Les exercices prévisionnels doivent être rapprochés le plus possible de la réalité financière du pays afin d'éviter des illusions chez les contribuables qui s'attendent à ce que des changements se produisent ;
- 2) Les priorités s'appuient sur des ressources sûres et certaines qui proviennent soit des ressources domestiques, soit des ressources bilatérales contractées sous formes de prêts pour éviter d'annoncer des grands projets sur la base des dons tacitement liés à ces conditionnalités qui ne sont pas explicitement établies.
- 3) Les activités ordinaires, prévisibles de l'Administration ne doivent plus être traitées en activités d'urgence.

Conclusion et recommandation 5 : De la formation brute du capital fixe

Le point de départ de l'efficacité des dépenses publiques est évidemment la réalisation effective des dépenses. Dans le cas des investissements publics, l'efficacité se traduit par l'exécution des projets programmés. La Cour fait le double constat selon lequel l'efficacité des projets a été affectée par le non décaissement des fonds alloués et le faible niveau d'achèvement des projets exécutés.

Ce point a été amplement traité et démontré dans les RSFEEDP I et IV. Mais un autre niveau d'efficacité porte sur la contribution effective des travaux produits à la mise en place de l'infrastructure économique et sociale qui participe de la formation brute du capital fixe (FBCF). La Cour constate que le taux d'investissements qui a été exécuté au cours des dernières années se réduit. Avec cette réduction suit celle de la FBCF qui aurait dû faire l'objet d'augmentation continue pour élargir la base de l'infrastructure du pays par la multiplication des équipements urbains et ruraux et aussi par leur entretien.

La Cour a estimé les montants qui ont été injectés dans les investissements du pays tant en termes de bâtiments, de ponts et de kilomètre de routes construites, pour se rendre compte que le taux de la FBCF se réduit considérablement par rapport au PIB. De son niveau de 5.5% en 2013-2014, le taux est passé à 1.2% en 2018. Le FER qui est l'institution d'appui chargé de l'entretien du système routier, la plus importante composante du capital fixe en raison de son rôle dans la circulation des biens et des personnes, n'est pas totalement adéquat pour maintenir viable le processus de la FBCF. Bien que fonctionnel et viable financièrement par rapport aux demandes qui lui sont sollicitées, le FER demeure inadéquat, car il est faible en raison de son niveau de capitalisation qui ne répond pas aux exigences de l'entretien nécessaire des équipements face aux destructions et à l'usure auxquels ces derniers sont soumis. Ainsi, l'efficacité stratégique qui devrait s'exprimer par la robustesse du processus de la FBCF est mise à mal par la baisse tendancielle du taux des investissements observé au cours des cinq dernières années.

La Cour estime que ce volet stratégique de l'efficacité devrait retenir l'attention des décideurs et des planificateurs. En ce sens, elle recommande aux responsables stratégiques :

- 1) De bien cerner la portée, l'importance, le positionnement des équipements publics et le rôle qu'ils sont appelés à jouer non seulement dans la croissance économique mais aussi dans le développement socio-économique du pays ;
- 2) De faire de La formation brute du capital fixe un élément important qui est fonction des investissements sujets à la dépréciation dans le temps. Et en ce sens, les responsables et les planificateurs se doivent de faire de l'entretien des équipements une obligation afin de permettre à ces derniers de devenir une base d'accumulation toujours à même de supporter la croissance économique.
- 3) De prendre en compte les incidences des équipements publics sur la performance économique des petits et moyens entrepreneurs, sur la durée de leur déplacement quand les équipements publics et routiers de manière générale sont mal entretenus ou sont non existants dans zones où ils sont nécessaires.
- 4) D'inscrire l'infrastructure dans une perspective de long terme et d'associer les immobilisations au taux d'augmentation de la FBCF qui est un indicateur d'efficacité des investissements que le MPCE devrait se servir pour mesurer les progrès et l'évolution de l'État des infrastructures du pays.

Conclusion et recommandation 6 : De la performance économique du pays

La loi de finances 2017-2018 a été la grande annonce de l'année qui se voulait être un tournant dans l'histoire récente de l'économie du pays. Celle-ci devait croire à un taux de 3.9% par suite des investissements dans l'agriculture, dans le transport, les bâtiments et le tourisme, tous des sous-secteurs retenus comme prioritaires. La Cour estime que les responsables stratégiques n'ont pas fait preuve de sens de responsabilité en annonçant à la Nation des prévisions qui ne se sont reposées sur aucune planification élaborée, aucun dispositif financier et sans l'accompagnement des détenteurs de capitaux. Ces prévisions de changement qui ne pouvaient se réaliser, il y a de cela cinq ans dans des conditions financières nettement meilleures par rapport à celles de 2017-2018, n'ont pas répondu aux attentes qu'elles ont créées.

La Cour recommande :

Que le gouvernement change d'approche dans sa gestion stratégique et qu'il se base sur la réalité concrète qu'il devrait chercher à mieux comprendre ;

Conclusion et recommandations 7 : de la gestion des entreprises publiques et des fonds de concours

Les Travaux conduits par la Cour sur les entreprises autonomes lui permettent de tirer un certain nombre de conclusions sur la stabilité des systèmes de gestion en place au sein de ces institutions. Ces entreprises ne sont pas soumises à un système qui poursuit des objectifs et donc des résultats à atteindre. Les dépenses sont faites selon le vœu du directeur en place ou selon les besoins de ceux-là qui les ont placés dans leur position ou parfois selon les demandes faites par le gouvernement.

La Cour comprend que la réussite de ces institutions est souvent fonction du sérieux ou de la rigueur des gestionnaires qui sont placés à leur tête, ce qui est un pur hasard car ils ne gèrent pas à partir d'un plan de gestion qui guide leurs actions selon les directives et la mission des institutions. En fait, ils ne répondent pratiquement pas à une instance de tutelle qui leur demande des comptes. Si des feuilles

de routes existent, celles-ci ne valent pratiquement pas grand-chose car dans la réalité ces gestionnaires ne répondent qu'aux vœux des autorités politiques²².

Qu'ils s'agissent de l'ONA et l'OAVCT qui ont fait l'objet d'un examen approfondi conduit par la Cour ou de l'OFNAC dont la gestion a été également évaluée, les faiblesses institutionnelles et organisationnelles ont eu en plusieurs occasions à éclater au grand jour. Les raisons de ces crises sont souvent associées à la mauvaise gestion et au fait que les institutions se soient écartées de leurs missions.

Face à ce désordre systémique, la Cour recommande :

- 1) Que les Ministres de tutelle assument les responsabilités qui leur sont confiées au regard des organismes autonomes par le décret du 17 mai 2005 sur l'Administration centrale de l'État ;
- 2) Que les gestionnaires qui sont placés à la tête de ces institutions par l'exécutif soient encadrés par des conseils d'administration conformément aux dispositions du décret de mai 2005 suscité sur l'Administration centrale de l'État ;
- 3) Que la nomination de ces gestionnaires soient faits pour une durée déterminée en vue de neutraliser les pressions politiques auxquelles ils sont soumis et qui les empêchent de gérer les institutions selon les normes de gestion et selon les plans établis ;
- 4) Que la nomination des gestionnaires soit faite sur la base de leur capacité académique, professionnelle et de leur expérience dans les domaines qu'ils sont appelés à diriger. Leurs dossiers doivent être évalués par le Conseil d'Administration avant d'être soumis à l'autorité de nomination.

Conclusions et recommandations 8 : de la gestion des fonds de concours

La Cour a choisi dans le cadre de l'élaboration du rapport V d'examiner la gestion de trois entités répondant au nom du fonds de pension civile, du fonds d'entretien routier et du fonds national de l'éducation. Ces trois entités participent de la famille des Fonds de concours qui sont créés pour accomplir des missions spécifiques destinées à produire des services particuliers aux différentes couches de la population du pays selon les besoins estimés indispensables par l'État.

La Cour a passé en revue le cadre légal régissant le fonctionnement des fonds de concours dont la gestion a été évaluée en mettant en relief leur mission, leur système de gestion. Le cadre légal a émergé et évolué en réponse à la pression sur l'État de créer des entités appelées à gérer des projets spéciaux reliés, par exemple, à la retraite des fonctionnaires, à l'entretien routier ou à l'éducation lesquels devaient être exécutés sous la couverture légale des ministères. Mais leur autonomie d'action s'étant avérée un facteur d'efficacité, une loi spécifique officialisant leur existence et leur fonctionnement était devenue naturellement un passage obligé. C'est le cas de la loi portant création, organisation et fonctionnement du fonds national de l'éducation promulguée le 22 septembre 2017. L'examen de la gestion des trois entités a permis à la Cour de mettre en exergue leurs dysfonctionnements administratifs et financiers. En ce sens, la Cour fait les recommandations suivantes :

²² Au cours des dernières années les institutions autonomes sont gérées par l'État comme des gâteaux à partager par l'Exécutifs avec les parlementaires. Ces derniers sont dans la réalité les véritables gestionnaires qui assurent la gouverne de ces institutions au bout du compte.

1. Les gestionnaires du fonds de la pension civile doivent prendre des dispositions en vue de renforcer les principes prudentiels de sécurité, de rentabilité et de liquidité qui régissent les fonds de retraite en réduisant son niveau de liquidité qui peut être source de corruption et de mauvaise gestion, étant donné que la Pension Civile est un régime de retraite à prestation définie.
2. Les autorités de tutelle respectives des trois entités examinées doivent s'assurer de la mise en place d'un conseil d'administration et de son fonctionnement régulier pouvant assurer le pilotage stratégique de ces fonds.