



REPUBLIQUE D'HAÏTI
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
COMMISSION DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUES
ET DE GOUVERNANCE ECONOMIQUE

STRATEGIE
DE REFORME DES
FINANCES PUBLIQUES

6 MAI 2014

TABLE DES MATIERES

I. Introduction

II. Le nouveau contexte historique

2.1. Vue d'ensemble

2.2. Des récents efforts pour rénover la gestion des finances publiques

III. Nouvelle vision du futur

3.1. L'ambition d'un processus d'émergence économique pour Haïti

3.2. Vers une approche systémique et plus efficace des finances publiques

- Des éléments importants de constat
- Les grands principes de la réforme projetée
- Le choix d'une approche par étape
- Les objectifs globaux poursuivis

IV. Programme prioritaire de réforme des finances publiques

4.1. Mobilisation des ressources internes et externes

4.2. Gouvernance des finances locales

4.3. Vers une rénovation du cadre global du budget

4.4. Nouvelle approche de la trésorerie et de la comptabilité

4.5. Du contrôle externe

4.6. Vers un système intégré d'information

V. Les réformes de seconde génération

5.1. Objectifs poursuivis

5.2. Le budget-programme

5.3. La gestion axée sur les résultats

VI. La mise en œuvre du programme de réforme

6.1. Le pilotage stratégique

6.2. La coordination et le suivi de la réforme

6.3. L'opérationnalisation de la réforme



I. INTRODUCTION

L'initiative du Gouvernement de lancer durant l'année 2013/14 la préparation d'une stratégie globale de réforme des finances publiques s'inscrit, comme on le verra plus loin, dans une dynamique de recherche de bonne gouvernance économique en œuvre depuis les années 2000. Cependant, pour garantir que ces efforts de modernisation soient de plus en plus convergents et efficaces il s'est tout de suite révélé nécessaire de mettre en place ces deux instruments de régulation dont l'un est stratégique et l'autre opérationnel : le **Comité de Pilotage Stratégique** et la **Commission de Réforme des Finances Publiques et de Gouvernance Économique** qui en dépend.

Ce document dont la finalité est de définir les orientations stratégiques de la réforme des finances publiques résulte d'un processus qui se voulait dès le départ participatif en intégrant tous les travaux disponibles de diagnostic, de réflexion et de planification des secteurs de gestion ainsi que ceux produits par les partenaires techniques et financiers. De ce travail éminemment collectif et reposant sur le consensus, il en est résulté plusieurs grands choix stratégiques :

- Promotion d'une vision cohérente et moderne de la gestion des finances publiques (GFP) ;
- Sélection des principes de base qui vont guider la réforme ;
- Adoption d'une démarche par étape en priorisant au départ la consolidation des fonctions de base des finances publiques avant d'envisager les réformes dites de seconde génération ;
- Fixation d'objectifs réalistes et crédibles pour chacune des phases triennales du processus global de réforme.

Cependant, avant de développer ces différentes options fondamentales et pour mieux faire ressortir l'intérêt de la réforme de la GFP, il apparaît nécessaire de rappeler brièvement le contexte historique dans lequel se situe ce processus de modernisation. Deux points seront

évoqués : la dynamique politico-économique globale en action et les efforts antérieurs de modernisation des finances publiques.

II. LE NOUVEAU CONTEXTE HISTORIQUE

2.1. VUE D'ENSEMBLE

Par le vote massif d'une nouvelle constitution en 1987, la société haïtienne a fait le choix d'un régime démocratique et d'Etat de Droit. Depuis lors, le pays a rencontré beaucoup de difficultés pour institutionnaliser ce régime avec l'apparition périodique de plusieurs situations de crise politique les unes plus aigües que les autres.

Le contexte historique actuel se particularise par deux faits majeurs dont les conséquences ont été assez déterminantes sur l'évolution de ces dernières années. En premier lieu, il faut prendre en compte la crise politique de 2001/04 qui a failli déboucher sur une guerre civile et dont la résolution a nécessité une mission internationale armée dite de stabilisation, la MINUSTHA. C'est sur cette base qu'a été mis en place d'abord un gouvernement provisoire et que par la suite, des élections présidentielles et législatives ont été organisées par deux fois pour le choix de nouveaux dirigeants du pays.

Cette période de stabilisation politique et sécuritaire a servi également de cadre à un retour important de la coopération internationale et de l'aide publique au développement accompagné du lancement de nouveaux programmes économiques et sociaux qui ont donné certains résultats. A titre d'exemple, on peut noter la pérennisation de la stabilité macroéconomique, l'amorce de la modernisation des infrastructures routières, le passage à la téléphonie mobile, l'augmentation de la capacité énergétique et enfin l'amorce d'une relance du secteur agricole. Tout ceci a finalement débouché sur le retour de la croissance économique globale, quelque faible qu'elle ait été en se situant jusqu'à 2008/09 autour de 2,2% en moyenne annuelle.

Ce processus de relèvement économique a brutalement été interrompu par le grand séisme de Janvier 2010, second fait majeur du contexte historique actuel, avec des pertes énormes en termes de vies humaines, de ressources humaines, de compétences, de ressources économiques, d'infrastructures au niveau des deux secteurs public et privé. D'où, pour l'année considérée une chute importante du PIB d'environ 6%. Cependant, l'importance de la solidarité internationale et la rapidité de sa mobilisation n'ont pas permis que se poursuive et s'approfondisse ce mouvement de dépression économique et sociale. Si bien, malgré la fragilité économique persistante, la tendance au relèvement s'est renforcée ces dernières années avec des taux de croissance économique qui tendent à se maintenir au-dessus de 3%.

2.2. DES RÉCENTS EFFORTS POUR RÉNOVER LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Parallèlement aux évolutions globales notées précédemment, on doit aussi rappeler les changements qui ont affecté un bon nombre des secteurs de gestion des finances publiques avec un démarrage dès le début des années 2000. Notons d'abord que dans les premiers moments, les efforts ont porté sur les structures de contrôle avec ces mises en place :

- l'Inspection Générale des Finances (IGF)
- l'Unité de Lutte Contre la Corruption (ULCC)
- le corps des contrôleurs financiers
- et la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP).

On peut y associer l'effort de déconcentration de cette dernière et celui entrepris par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) à travers le pays.

Cependant, pour l'époque la plus récente, les réformes les plus importantes ont concerné le sous-système de gestion budgétaire, de la trésorerie et la comptabilité qui ont été révisés selon plusieurs lignes directrices importantes dont celles-ci :

- la mise en place progressive du Compte Unique du Trésor
- le déploiement des comptables publics et des postes-comptables
- Une gestion plus rigoureuse de la dette publique

- L'élaboration et la vulgarisation des manuels de procédures d'élaboration et d'exécution du budget

Sans entrer dans trop de détail, il faut noter également un effort de revalorisation du cadre de programmation du budget revisité selon ces lignes directrices :

- Un effort pour inscrire la préparation des politiques publiques dans une dynamique de planification stratégique (Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP), Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH), documents de stratégie globale triennale, documents de stratégies sectorielles) ;
- La recherche d'une plus grande autonomie financière de l'État (retour des Bons du Trésor) et le développement de démarches devant permettre de mieux maîtriser l'ensemble des ressources externes disponibles (Fonds Petro Caribe, CAED du MPCE);
- Un effort d'amélioration du processus de programmation budgétaire : renforcement technique du processus de cadrage macroéconomique ; recherche de classifications budgétaires plus performantes ; mise en place de la Direction de l'Investissement Public au MPCE ; démarches de sensibilisation ou d'initiation au Budget-Programme, au Budget Axé sur les Résultats et au Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), facilité par les récents amendements constitutionnels) ; initiatives tendant à une plus grande harmonisation des budgets de fonctionnement et d'investissement ;

La dernière logique de réforme identifiée concerne ces actions transversales : l'informatisation des systèmes de dépenses et de recettes, à l'exemple du SYSDEP, le montage du Système d'Information pour le Développement (SID/MPCE) et les démarches de modernisation du cadre légal et réglementaire (nouveaux avant-projets de loi pour le MPCE, le MEF, la DGB, le Trésor, les Assurances, la Pension Civile, sans oublier la proposition de loi remplaçant le décret du 16 février 2005 relatif à la préparation et à l'exécution de la loi des finances) et le projet du Schéma Directeur du Système Informatique.



III. NOUVELLE VISION DU FUTUR

3.1. L'AMBITION D'UN PROCESSUS D'EMERGENCE ECONOMIQUE POUR HAÏTI

Suite du grand séisme de 2010 avec ses conséquences désastreuses pour la population et l'économie d'Haïti et compte tenu de leurs faiblesses structurelles connues, une nouvelle ambition étatique est affirmée pour le pays à travers le document du **PSDH qui vise à en faire un pays émergent d'ici 2030.**

Pour ce faire, il doit être engagé un large processus de refondation à partir de ces quatre piliers :

- une croissance économique forte
- un cadre de développement équilibré
- une refondation sociale débouchant sur une forte réduction des inégalités et une meilleure cohésion sociale
- une refondation institutionnelle passant par une rénovation profonde des institutions et administrations publiques

Ce document prévoit en outre de nouveaux instruments de planification et de programmation pour encadrer, guider et stimuler le processus de développement à moyen et long terme, soit pour des tranches de trois ans : un **Cadre Triennal de Développement** associé, à chaque fois, à un **Programme Triennal d'Investissement**. Dans le contexte du gouvernement en place, le cadre triennal en vigueur (2014/16) intègre ces cinq grandes priorités, soit : Education, Environnement, Economie/Emploi, Energie et Etat de Droit.

3.2. VERS UNE APPROCHE SYSTEMIQUE ET PLUS EFFICACE DES FINANCES PUBLIQUES

A) Des éléments importants de constat

Cette ambitieuse vision du processus de développement économique et social futur du pays nécessite bien entendu que de grands efforts de rénovation soient conduits sur le plan de la gestion des finances publiques. En effet, les efforts retracés antérieurement et qui ont été plus systématiques dans les années 2000 ne peuvent en aucun cas suffire. Car, ils n'ont pas permis à l'Etat en Haïti d'avoir une maîtrise suffisante ni efficace de la chaîne des ressources comme de celle des dépenses publiques. De plus, les actions de réforme priorisées ont été assez dispersées et ont donc négligé de construire des ponts entre les différentes logiques dont elles sont porteuses. D'où, l'inexistence d'une dynamique globale de modernisation.

Dans ces conditions, il n'est donc pas étonnant que les évaluations conduites de façon indépendante en 2007 et en 2011 n'ont malheureusement pas révélé de réels progrès dans la gestion des finances publiques (GFP). La dernière évaluation conduite à partir de la méthodologie PEFA relève même des carences graves à plusieurs niveaux comme par exemple : le processus de budgétisation, le contrôle de l'exécution du budget, la surveillance et la vérification externes.

Sur le plan de la mobilisation des ressources internes, on peut remarquer que de 2006/07 à 2010/11 les recettes totales sont passées de 23,1 milliards de gourdes à 39,1 milliards et se situent au niveau de 44,5 milliards en 2012/13. Pourtant, on a eu parallèlement l'évolution suivante de la pression fiscale, soit respectivement : 11,2%(2008/09), 12,8% et 12,2% tandis que pour des pays de taille économique similaire à Haïti ce taux se situerait au niveau de 18%.

B) Les grands principes de la réforme projetée

Il apparaît, ainsi, la nécessité d'une refondation des finances publiques qui devraient **évoluer vers ce qui serait véritablement un régime financier** avec un rôle de premier plan du principe de reddition de compte. Partant de cette exigence, la nouvelle GFP reposerait sur ces **grands principes directeurs clairement identifiés** :

- 1) Reddition de compte** : il s'agit d'évaluer les réalisations d'une institution (ou de ses responsables) en fonction : des objectifs préalablement fixés selon l'intention en vue, des budgets alloués et des normes d'exécution en vigueur. Son application concerne donc toutes les phases du cycle de PPBS (planification / programmation /



budgetisation / suivi-évaluation). Pour rappeler son importance, ce principe devrait être consacré officiellement à travers un article dans la Loi des Finances et en attendant de développer les mécanismes appropriés pour le matérialiser il pourrait être demandé à chaque institution ministérielle de présenter avant le 31 décembre de chaque année un « Rapport Annuel de Gestion ».

- 2) **Transparence** : une exigence citoyenne garantissant que chaque citoyen, directement et par l'intermédiaire de ses élus, sache mieux ce qu'il advient de l'argent de ses impôts, lesquels doivent être justes et contribuer plus significativement à l'entretien de la Nation.
- 3) **Efficacité** : l'allocation des dépenses doit être faite correctement pour garantir dans un premier temps une offre croissante des services publics. Elle doit refléter parallèlement les orientations arrêtées pour les politiques publiques dans le sens d'un avancement progressif du processus de développement économique et social selon les orientations globales affirmées dans le PSDH. En perspective de tout ceci, il y a l'introduction dans le moyen terme de la gestion axée sur les résultats.
- 4) **Crédibilité du budget** : le souci constant de réalisme dans les processus de programmation et de budgetisation et une mise en œuvre assurée dans les conditions prévues.
- 5) **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** : production d'informations adéquates en vue du suivi de la prise de décision, de la gestion et de la rédaction des rapports financiers.
- 6) **Adhésion aux normes et aux bonnes pratiques internationales** : cela implique dans un premier temps de consolider les fonctions de base des finances publiques puis de moderniser fortement les Administrations Financières du pays avec en perspective le montage d'un véritable régime financier.

C) Le choix d'une approche par étapes

Vu la diversité des problèmes identifiés dans la GFP en Haïti, il est nécessaire de conduire la réforme à plusieurs niveaux dans chaque secteur de gestion. Ainsi, le processus futur de

modernisation portera sur ces cinq éléments précis : (i) le cadre légal et réglementaire ; (ii) les structures physiques et organisationnelles ; (iii) les outils et les pratiques ; (iv) les ressources humaines ; (v) les systèmes de gestion et d'information.

Toutefois, parallèlement il faut rechercher des résultats tout en adoptant les rythmes nécessaires à l'adhésion aux réformes et à l'acquisition des pratiques. Cette conception implique l'utilisation d'une approche progressive qui met l'accent sur la consolidation des fonctions de base des finances publiques et développe la maîtrise de la gestion des moyens avant de penser à faire le saut vers la gestion axée sur les résultats.

D) Les objectifs globaux poursuivis

Compte tenu de cette vision stratégique, cinq **grands objectifs** ont été fixés pour la réforme de la GFP, :

- Moderniser la GFP en vue de répondre aux préoccupations des populations et aux objectifs fixés dans le PSDH et dans le Cadre Triennal de Développement 2014/16 ;
- Favoriser l'instauration d'une discipline budgétaire globale
- Accroître l'autonomie financière de l'Etat
- Garantir une allocation efficace des ressources
- Développer une offre importante et de qualité des services publics

IV. LE PROGRAMME PRIORITAIRE DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

Si l'on tient compte de la situation actuelle des finances publiques en Haïti, il est clair qu'il ne serait nullement réaliste de programmer une transformation radicale du mode de gestion en vigueur. Au contraire, l'approche adoptée vise la mise en place progressive des éléments de base d'un véritable régime financier public. Pour ce faire, six grands domaines d'intervention

ont été retenus dont les 5 premiers sont à caractère vertical tandis que le dernier est de type transversal.

4.1. MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ET EXTERNES

A) L'effort d'amélioration de la gestion des ressources fiscales et douanières

Conscient des faiblesses du système fiscal en place et ayant identifié les problèmes les plus urgents et importants auxquels les Administrations fiscales font face, le Gouvernement a déterminé, à travers un cadre stratégique global combinant les plans stratégiques de ces deux administrations, les orientations que devrait prendre la réforme à ce niveau pour les prochaines années. Ce document se particularise par ces options fondamentales :

1) Une vision : la recherche d'une administration fiscale moderne, performante, accueillante au sein de laquelle se développent des valeurs de professionnalisme, d'éthique et d'équité.

2) Un objectif global : moderniser les administrations de manière à les rendre aptes à faciliter les échanges et à mobiliser des recettes en vue d'assurer une plus grande autonomie financière de l'État.

3) Le choix de cinq grands axes stratégiques

Les efforts de modernisation vont concerner spécifiquement : le cadre légal et organisationnel, les opérations fiscales et douanières, l'organisation et la gestion des ressources humaines, les infrastructures physiques et technologiques, l'accomplissement volontaire. Cependant, dans le cadre de la présentation de la stratégie globale des finances publiques on se focalise seulement sur les orientations relatives aux deux premiers axes.

Le cadre légal et organisationnel sera modernisé selon plusieurs lignes d'action, mais on ne rappelle ici que celles-ci :

- La révision de la loi sur l'impôt sur le revenu afin de mieux cerner les conditions des différents types d'entreprises dont les PME et les Micro-Entreprises

- La révision de la loi sur la TCA avec, entre autres objectifs, le passage à la TVA
- La révision des droits d'accise, de la loi et du barème de la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB)
- La rédaction des règlements liés au projet de Code Douanier
- La révision du Tarif Consolidé ainsi que le tarif appliqué pour certains produits d'intérêt stratégique
- La mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle au niveau de la DGI et de l'AGD par la séparation des services stratégiques des services opérationnels et la création de nouveaux services (Service d'Enquête, PME, ONG, etc.).
- L'élaboration de document de description de tâches dans les deux institutions

Comme dans le cas précédent, la modernisation des opérations fiscales et douanières va se faire au travers d'un nombre imposant de lignes d'action. Mais, on retiendra celles-ci :

- Élaboration des procédures d'intervention de la DIF en matière de vérification
- Élaboration de Manuel de procédures pour les deux institutions
- Dynamisation de la fonction de recouvrement des créances (DGI)
- Renforcement des directions régionales, des bureaux et des agences de province
- Renforcement des services de contrôle fiscal et de surveillance douanière.

B) A la recherche d'une meilleure mobilisation des ressources externes

Depuis des années, les pratiques des bailleurs impliquent de nombreux problèmes pour la gestion de l'aide externe en Haïti en dépit de l'affirmation de ces derniers de respecter les principes de l'efficacité de l'aide. Pour essayer de sortir de cette impasse, l'État haïtien a lancé plusieurs initiatives dont celle du CAED.

Au niveau opérationnel, il faut mentionner les efforts qui se font à travers le MPCE bénéficiant d'une collaboration internationale et qui ont débouché sur la mise en place du

Module de gestion de l'aide externe (MGAE). C'est une banque de données interactive en ligne sur les financements, les apports en nature et les informations sur les projets/programmes financés par la communauté internationale.

Son objet est double :

- Accroître la transparence de l'aide extérieure
- Renforcer les capacités du gouvernement à gérer de façon mutuellement responsable les ressources extérieures

Cependant, en dépit des efforts déployés depuis la relance du MGAE en 2012 sa couverture demeure très insuffisante. Delà, la nécessité de poursuivre l'effort pour arriver à un degré d'efficacité acceptable. Cela se fera à travers ces quatre grandes étapes :

- 1) **Collecte, analyse et intégration des données** auprès des principaux partenaires conformément au *Code de transparence sur l'aide*.
- 2) **Partage** avec les tables sectorielles, thématiques et territoriales et formation.
- 3) **Mise en interface systématique** du MGAE avec le SYS-GEP et la Base de données des Grands Chantiers (BDGC) sur les projets et programmes en Haïti.
- 4) **Formation de points focaux** du gouvernement d'Haïti et des partenaires techniques et financiers.
- 5) **Mise en place d'un plan de pérennisation** de la Direction de la coopération externe (DCE) du MPCE.

4.2. GOUVERNANCE DES FINANCES LOCALES

A) Des constats importants à signaler

Plus de vingt ans après la promulgation de la Constitution de 1987, les réformes institutionnelles prescrites et les conditions préalables à la mise en œuvre effective de la décentralisation tardent à se matérialiser. Cependant, en matière de bonne gouvernance et de

maitrise d'ouvrage un certain nombre d'avancées ont été faites et qui se sont traduites par un renforcement des administrations municipales. A ce titre, on peut noter plusieurs actions dont les suivantes :

- Le recrutement, la formation et le déploiement de Contrôleurs Financiers Territoriaux (CFT) dans les arrondissements pour l'accompagnement technique en matière de finances publiques et comptabilité
- La nomination, la formation et le déploiement d'ingénieurs municipaux dans les délégations pour accompagner les mairies dans la maitrise d'ouvrage
- La création de six nouveaux corps de métiers municipaux
- La mise en place d'un programme d'intervention dans 16 communes des départements du Nord et du Nord-Est où six corps de métiers sont actuellement en expérimentation
- Le déploiement de cadres techniques dans certaines mairies pilotes à travers des Agences Techniques Locales (ATL)
- L'accompagnement des communes en matière de bonne gouvernance financière (budget, compte administratif, outils d'exécution et de contrôle budgétaire)

B) Les grandes options de réforme

Malgré ces avancées significatives, une réforme en profondeur des finances locales est nécessaire et pourrait démarrer à partir de ces grandes options :

1) Un objectif Général

- Capitaliser et sécuriser des acquis en matière de bonne gouvernance financière par des mesures légales et normatives

2) Des objectifs spécifiques

- Mettre en place de dispositifs réglementaires et légaux régissant la gouvernance financière locale
- Proposer des pistes de réforme des Finances Locales dans le cadre de la stratégie globale de réforme des finances publiques

3) Le choix de quatre axes stratégiques

Les efforts de modernisation vont concerner spécifiquement : la réglementation du cadre budgétaire local, la mobilisation des ressources des CT, la comptabilisation des ressources et le contrôle des CT. Cependant, dans le cadre de la présentation de cette stratégie de gouvernance locale on rappellera seulement les orientations concernant les deux premiers axes, soit :

a) Les lignes de réforme pour le Budget

- Elaboration de textes de lois règlementant le cadre budgétaire local
- Règlementation et fiscalisation des perceptions effectuées par ces entités

b) Les lignes de réforme pour la mobilisation des ressources

- Refonte et révision des textes de lois sur la fiscalité locale
- Fiscalisation et règlementation de tous les revenus locaux
- Création de fonds d'investissements locaux
- Création d'un fonds d'intercommunalité
- Création de fonds de péréquation
- Accès des CT au crédit
- Réforme des organes de perception (DGI et Douane)
- Elargissement et extension de l'assiette fiscale locale

4.3. VERS UNE RÉNOVATION DU CADRE GLOBAL DU BUDGET

A) La modernisation du cadre des politiques publiques et du cadrage macroéconomique

On a noté, auparavant, que depuis Janvier 2010 on observe des efforts plus soutenus de l'Etat haïtien pour entrer dans un système de planification stratégique qui se sont traduits par certains résultats comme : le PSDH, le Cadre Triennal de Développement, le PTI 2014/16 et la préparation de stratégies sectorielles par certains ministères.

Pour les prochaines années, l'organe central de planification, le MPCE, entend s'engager dans un processus de revalorisation de sa fonction économique en programmant un renforcement de ses capacités techniques pour un **cadrage macroéconomique du développement** grâce à la mise en place d'une capacité de modélisation du moyen/long terme.

La même tendance a été observée au niveau de la principale institution financière de l'Etat, le MEF, qui, d'abord de sa propre initiative au cours de l'année 2010 et par la suite en collaboration avec des partenaires internationaux, s'est engagé dans un processus de revalorisation de sa fonction économique avec l'obtention de certains résultats comme :

l'élaboration d'un plan de modernisation de cette fonction prévoyant la mise en place d'une Direction Générale de l'Économie qui serait formée de deux structures spécialisées dont l'une en macroéconomie et l'autre en encadrement des entreprises; l'augmentation significative du personnel technique de la DEE ; la construction progressive d'une capacité en prévision économique.

Dans les années à venir, cet effort se poursuivra dans ces directions principales : la construction d'une base de données consolidée, le développement de la fonction d'analyse des politiques économiques, l'opérationnalisation du Modèle Consolidé de Programmation Financière de Moyen et Long Terme (MCPFMLT) déjà construit, la construction d'un modèle de simulation et d'analyse des politiques d'impact.

B) L'introduction du Cadre Budgétaire de Moyen Terme (CBMT)

L'idée de passer à une programmation budgétaire et économique pluriannuelle n'est pas nouvelle au sein des Administrations financières du pays, mais elle se heurtait auparavant à **une contrainte constitutionnelle** qui a été levée depuis. De ce point de vue, le contexte actuel présente un certain avantage par le fait que des améliorations ont été apportées récemment aux capacités techniques de cadrage macroéconomique.

La décision de préparer à partir de l'Exercice 2014/15 un CBMT part de cet acquis et va permettre la disponibilité de prévisions pluriannuelles des agrégats budgétaires associées à un cadre macroéconomique d'ensemble. Cet instrument comportera une désagrégation minimale des dépenses publiques par secteur et ministère d'autant qu'il sera articulé à des CDMT pour certains secteurs.

L'objectif serait de démarrer dès **le second semestre de 2013/14** dans le cadre du Plan Opérationnel qui va être établi. Cela va nécessiter la mise en place d'une équipe opérationnelle qui comprendrait des cadres du MEF, du MPCE, de l'IHSI, de la BRH et des ministères sectoriels ayant la part la plus importante du budget national : MTPTC, MARNDR, MENFP, MSP, MJSP. Par ailleurs, un consensus a été établi sur le fait qu'en aucun cas ces ministères ne devraient être tenus à l'écart au risque d'hypothéquer l'expérience.

C) La rénovation du système de gestion de l'investissement public

Haïti vit, depuis la seconde moitié des années 2000, une situation paradoxale sur le plan de l'investissement public caractérisée par l'augmentation de son taux par rapport au PIB jusqu'à un pic en 2011 (plus de 20%) alors que la croissance économique globale demeure généralement faible. Selon diverses évaluations réalisées, ce résultat contradictoire est obtenu alors que parallèlement de nouveaux aménagements ont été apportés au cadre institutionnel global de l'investissement **qui ne constitue pas véritablement un système national.**

Pour avancer dans cette perspective très prometteuse avec le double objectif d'accroître la qualité de l'investissement public et son impact sur la croissance économique, il faut arriver à une définition plus claire des rôles des différents types d'institutions concernées et surtout **il faut garantir la mise en place formelle de deux sous-systèmes de gestion dont l'un serait sous le leadership du MPCE et l'autre sous celui du MEF**, les deux sous-systèmes échangeant leurs informations spécifiques par le biais de passerelles sécurisées établies entre les différents systèmes d'information et de gestion.

Le MPCE doit être **le principal régulateur du système national d'investissement public** en assumant ces rôles :

- Il élabore les méthodologies et les procédures à partir desquels les projets sont identifiés, formulés et exécutés par les secteurs institutionnels, au travers de leur UEP respective rénovée et des services techniques concernés. L'organe central de planification garantit également que les principes édictés sont respectés.
- Etant responsable de la programmation du **Plan Triennal d'Investissement (PTI)**, le MPCE est l'unique institution qui contrevérifie la rentabilité économique, sociale et financière intrinsèque des projets. L'inscription de ces derniers dans le PTI est affaire de priorité, d'opportunité et de contribution relative aux objectifs stratégiques.
- La tâche de programmation n'est pas strictement technique : elle se fait compte tenu des projets à caractère politique dont l'importance doit être circonscrite dans le PTI pour garantir la qualité de l'investissement public et son impact sur la croissance économique.

- Par sa participation à la structure assumant le pilotage du CBMT, l'organe central de planification contribue également au processus de budgétisation du programme d'investissement public.
- Un dernier rôle majeur du MPCE est de se prononcer directement ou indirectement sur les résultats des projets.

De par son rôle dans la coordination globale du budget de la république et compte tenu des réformes budgétaires envisagées, le véritable sens du rôle du MEF est de faire primer la logique des contraintes de financement dans la gestion de l'investissement. De ce fait, son leadership doit s'affirmer fortement à deux niveaux :

- Dans le pilotage du CBMT et des CDMT sectoriels : en assurant la coordination de l'équipe qui en aura la responsabilité ;
- Dans la formulation du budget d'investissement à **partir du** portefeuille de projets préalablement approuvés par le MPCE.

D) Pour un retour à la normalité du « circuit de la dépense »

La tâche principale de l'exécution d'un budget bien préparé consiste à s'assurer que les crédits seront disponibles, utilisés conformément aux inscriptions budgétaires et mis à la disposition des gestionnaires à temps. Ceci n'empêche pas d'opérer des régulations des crédits budgétaires en cours d'année.

a. Le processus d'exécution des dépenses

L'adoption de la Loi de Finances par l'autorité législative ne permet pas son exécution automatique. Certaines dispositions importantes doivent être prises par le pouvoir exécutif avant la consommation des crédits budgétaires, c'est la mise en place des crédits.

La mise en place des crédits consiste à autoriser par arrêté du MEF l'utilisation, totale ou par tranches, des crédits votés par l'autorité législative, à répartir les crédits entre les différents ministères, à préciser les modalités de délégation des crédits, et enfin à préciser certaines

dispositions particulières d'exécution du budget mis à disposition. Une fois le budget mis à disposition, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées par les ordonnateurs, payées par les comptables. C'est pourquoi on distingue deux phases : a) Une phase administrative qui comprend l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ; b) Une phase comptable, soit le paiement pris en charge par le comptable.

Le circuit actuel de la dépense publique doit, à court terme, être rétabli afin de pallier à la pratique du paiement avant « service fait » c'est-à-dire avant liquidation. Certes, cette pratique peut limiter le montant des arriérés mais comporte un risque majeur sur la vérification du « service fait » et par conséquent nuit gravement à la crédibilité du budget.

Pour pallier aux insuffisances constatées au niveau du circuit d'exécution des dépenses publiques un certain nombre de mécanismes seront mis en jeu notamment les **autorisations d'engagement** et les **crédits de paiement**, déjà prévus dans le Décret de 2005 mais restés non utilisés jusqu'à présent pour ce qui est des premiers. Dans le premier cas, elles se définissent comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et correspondent à la notion de coût total d'un projet, tandis que dans l'autre ils représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés (c'est la tranche annuelle d'un projet).

La régulation budgétaire permet de moduler le rythme de la consommation des crédits (et donc des paiements), ou à procéder aux annulations de crédits. Parmi les mécanismes de régulation budgétaire, on cite la mise en réserve (un pourcentage des crédits autorisés mis en réserve) et les annulations budgétaires qui consistent en la suppression définitive de crédits autorisés.

Quant à la régulation de trésorerie, celle-ci est à la charge du Trésor public. Elle est mise en œuvre par le Comité de Trésorerie. Le comptable public, en cas de difficultés de trésorerie, n'a d'autres possibilités que de retarder le paiement des réquisitions qui lui parviennent, selon un principe de gestion des files d'attente, générant ainsi des délais de paiement, et éventuellement des arriérés.

Enfin, des révisions budgétaires sont toujours possibles en modifiant, en cours d'année, les dispositions de la Loi de Finances de l'année. Les justifications de l'adoption d'une loi de

finances rectificative, soumise au vote du Parlement, peuvent être une révision des prévisions des recettes internes et/ou externes, une révision des perspectives macroéconomiques ; ou enfin des dépenses non prévues.

b. Le contrôle interne

Le contrôle interne à l'exécutif est composé du contrôle interne ministériel (CIM) et d'autres modes de contrôle notamment celui exercé par l'IGF, et autres organes créés pour la réalisation de missions spécifiques de contrôle (CNMP pour le contrôle des marchés publics, ULCC pour la lutte contre la corruption, l'UCREF pour le renseignement financier dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des avoirs).

Le contrôle interne est constitué par l'ensemble des processus de contrôle et de vérification qui ont pour finalité de s'assurer que l'appareil étatique exerce ses activités, dans le cadre juridique et normatif, et qu'elle atteint les objectifs de sa mission. Ces processus de contrôle s'organisent autour de la fonction de Contrôle Interne Ministériel (CIM) et autour d'autres fonctions de contrôle dévolues à un certain nombre de corps et d'organes notamment l'IGF et la CNMP.

I. LE CONTROLE INTERNE MINISTERIEL

Le CIM est un dispositif managérial et structuré à mettre en place à l'intérieur de chaque institution (ministère, établissement public, collectivité territoriale décentralisée) qui se traduit par la mise en place d'un processus intégré implanté par les responsables d'une institution et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'institution :

- Des objectifs généraux d'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;
- Du respect des obligations de rendre compte ;
- De la conformité aux lois et réglementations en vigueur; et
- De la protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Le CIM doit comprendre notamment l'examen des systèmes de suivi et de gestion des finances publiques. Il comprend également le suivi de la performance, l'examen des procédures et documents écrits organisant les activités en particulier les documents de planification, de suivi et de reporting (contrôle de gestion), et l'audit interne.

Par Contrôle Interne Budgétaire et Comptable (CIBC) il faut entendre le dispositif qui regroupe les procédures et les processus institutionnels et formalisés internes qui sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des opérations budgétaires et comptables, à la fiabilité des informations financières (budgétaires et comptables) et au respect de la réglementation.

Intégré au niveau de chaque ministère et placé sous sa responsabilité, le CIBC est mis en œuvre par les responsables pour le fonctionnement de leurs activités. Sur le plan budgétaire, il a vocation à s'assurer de la qualité de la comptabilité budgétaire, de la soutenabilité budgétaire de la programmation, et de la gestion et de l'exécution budgétaire. Sur le plan comptable, ce contrôle a vocation à s'assurer de la qualité comptable de la comptabilité générale et de la qualité des comptes.

Organisé, piloté, et mis en œuvre par la Direction Générale du Budget, le contrôle interne budgétaire (composante du CIBC) vise particulièrement à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte de deux objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de la soutenabilité budgétaire.

Le déploiement du contrôle interne budgétaire appelle le développement des fonctions de contrôle financier dans le sens d'un allègement du contrôle à priori et de son recentrage sur les rubriques représentant des enjeux financiers majeurs. Les fonctions des contrôleurs financiers doivent également évoluer vers des fonctions de conseil et d'assistance aux ordonnateurs.

Organisé, piloté, et mis en œuvre par la Direction du Trésor, le Contrôle Interne Comptable ou CIC (deuxième composante du CIBC) vise particulièrement à donner une assurance raisonnable quant à la qualité des comptes de l'Etat.

Le CIC se formalise par des référentiels qui s'appliquent sur l'ensemble de la chaîne de la dépense et de la comptabilisation. Ces référentiels doivent être adossés à une cartographie des risques comptables tenue à jour par les responsables concernés. Par ailleurs, le contrôle de régularité de la dépense opéré par le comptable public au stade de paiement n'est pas remis en cause, et doit être recentré également sur les opérations représentant des risques et enjeux financiers majeurs.

La mise en place du CIBC requiert la conception de normes de contrôle interne et d'une cartographie des risques dans l'institution. En l'absence de ces deux éléments, l'auditeur interne ne peut formuler des recommandations suivies d'effets.

2. LA MISE EN PLACE DE L'AUDIT INTERNE

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque institution une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte des conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure aussi que le dispositif de CIBC est efficace.

Étant donné qu'il doit être confié à des acteurs propres aux institutions (ministères), l'audit interne doit être confié clairement aux inspections départementales qui devraient être déployées au sein de chaque département ministériel. En effet, en plus des fonctions d'inspection des services dévolues aux inspections départementales, la fonction d'audit interne doit être clairement identifiée dans les attributions de ces corps de contrôle.

L'audit interne à promouvoir couvre plusieurs fonctions (financière et comptable, GRH, institutionnel, juridique, etc.) et s'articule autour des trois types d'audit :

- L'audit de régularité (ou de conformité)
- L'audit des processus (y compris le processus de contrôle interne)
- L'audit de la performance des programmes (appréciation des résultats)

Les missions d'audit visent à vérifier que les objets audités sont conformes aux lois, règlements et instructions en vigueur ou aux modalités, procédures et modes opératoires prévus à leur égard, à évaluer les performances des processus et des activités au regard des objectifs qui sont assignés aux programmes, et enfin à apprécier l'adéquation des moyens et résultats des programmes par rapport aux objectifs stratégiques.

3. AUTRES FONCTIONS DE CONTROLE INTERNE A L'EXECUTIF

Le dispositif de contrôle interne à l'exécutif se partage entre plusieurs organes de contrôle qui remplissent chacun une mission bien particulière, dont notamment l'Inspection Générale des Finances (IGF) et la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP).

En référence aux attributions de l'IGF et en fonction de la place prépondérante de l'audit dans le contrôle interne, il est établi certaines priorités qui constituent des axes prédominants dans les perspectives à court et moyen terme de cette institution :

L'élaboration d'une charte d'audit interne devant non seulement rappeler les principes d'une gestion régulière, rigoureuse et optimale, mais également la nécessité de reddition des comptes. Elle servira également de pacte commun dans la convergence des intérêts publics et appellera l'adhésion des principaux acteurs publics en vue d'une mise en application apaisée.

L'instauration d'unités d'audit interne dans les différentes administrations publiques afin d'instituer les pratiques d'une saine gestion publique et les habitudes de contrôle et d'audit dans les réflexes administratifs.

En ce qui concerne les marchés publics, il est nécessaire de procéder d'urgence à des améliorations du système de passation et de gestion des marchés afin de se rapprocher des standards internationaux d'efficacité, d'économie et de transparence, et augmenter la crédibilité au sein de l'espace communautaire et international. Pour ce faire, il est envisagé :

De réviser le cadre législatif et réglementaire afin de réajuster les seuils des MP à un niveau permettant de donner la priorité à une compétition ouverte, et à la validation de la passation des MP par la CNMP, d'encadrer les MP passés en application de la Loi d'Etat d'urgence par des procédures acceptables et simplifiées; d'assurer l'indépendance des instances chargées de la validation des marchés, des recours et des audits, et d'ajuster les modèles standards de dossiers d'AO.

Sur le plan institutionnel et des capacités de gestion, d'intégrer la planification et la gestion des MP dans la programmation et l'exécution budgétaire, de rendre obligatoire la validation des plans de passation des marchés par la CNMP, et d'adopter un texte fixant les nouvelles attributions de la CNMP afin de recentrer ses attributions.

Au niveau opérationnel et de performance du secteur privé, de préparer et adopter un texte organisant la gestion et le contrôle des MP au sein des structures ministérielles, départementales et/ou des sociétés d'Etat, de rendre opérationnelles ces structures, en prévoyant des appuis et un personnel qualifié et motivé, et de faire de l'AO ouvert la méthode de passation de marché par défaut.

De rendre obligatoire l'établissement et la publication des plans de passation des marchés et l'utilisation des dossiers d'AO types révisés et d'instaurer un partenariat avec le secteur privé

et la société civile, de mettre en place des mécanismes de gestion financière permettant d'accélérer le processus de paiement des décomptes dans les délais contractuels.

D'offrir aux autorités contractantes l'accès, au cas par cas, à une assistance fiduciaire du type délégation de maîtrise d'ouvrage, d'installer et assurer un niveau d'archivage dans les structures en charge de la passation et gestion des marchés, permettant l'audit et la gestion correcte des marchés.

En ce qui concerne l'intégrité et la transparence des MP, de renforcer et séparer les fonctions de contrôle a priori et a posteriori, de réglementer et organiser les missions d'audits, de confier la validation des décisions au Comité de Règlement des Différents pour le traitement des plaintes et recours à l'IGF.

Enfin, de mettre l'accent sur les audits de performance de la gestion des contrats, ainsi que sur les mécanismes de résolution des conflits en cours d'exécution des marchés, en développant la pratique des audits techniques et l'utilisation de la conciliation avant le recours à l'arbitrage, et de recourir à l'Arbitrage international pour les entreprises étrangères.

4.4. TRÉSORERIE ET COMPTABILITÉ

Le nouveau contexte des finances publiques invite les Etats à optimiser leur financement et à sécuriser leur trésorerie. La gestion de la trésorerie et la gestion de la dette sont largement dépendantes l'une de l'autre puisque les instruments de la dette financent les besoins de trésorerie et que l'encours de trésorerie contribue au remboursement des échéances. Il appartient donc à l'Etat de faire face à ce besoin de financement et d'établir une stratégie lui permettant d'y répondre au meilleur coût. Dans cet esprit, les projets de lois organiques élaborés et déposés au Parlement prévoient le transfert de la Direction de la Dette du Budget aux services chargés du Trésor. Par ailleurs, le souci désormais commun de recevabilité et de transparence exige que soit déployé l'ensemble des dispositifs comptables, à même de prendre en charge et refléter la situation des comptes de l'Etat et notamment l'exécution des budgets.

A) Objectifs poursuivis

Le Ministère de l'Economie est engagé dans une réforme de grande ampleur concernant le Trésor Public. Déjà largement entamée, la transformation des services de la Direction du Trésor en Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique devrait, une fois la loi organique votée et promulguée, assurer le support légal du déploiement du Trésor dans toutes ses grandes fonctions.

Confortés par cette refonte du cadre légal, les objectifs poursuivis à moyen terme visent à consolider définitivement la trésorerie de l'Etat à travers la mise en place du Compte Unique du Trésor, à améliorer la gestion de la trésorerie, notamment avec le renforcement du Comité de Trésorerie, à garantir la prise en charge de l'ensemble des opérations financières de l'Etat grâce au déploiement des postes comptables, et enfin à intégrer la gestion de la Dette, transférée de la Direction Générale du Budget, jusqu'ici en charge, et à soutenir l'installation et le fonctionnement des différents services aptes à en optimiser la conduite.

Ces objectifs bénéficieront également des efforts engagés dans le cadre général d'exécution du Budget pour améliorer les outils en usage au sein de la DGTCP, à savoir la finalisation des manuels et normes, la modernisation des moyens de paiement, la mise en place d'un système d'opposition par compensation des dettes fiscales et sociales des créanciers de l'Etat, etc.

A un terme plus lointain et sans préjuger des travaux préliminaires à engager, l'objectif est de renforcer le système comptable lui-même, en fondant la comptabilité générale de l'Etat sur la base des droits constatés et à étendre la tenue des comptes aux aspects patrimoniaux, jusqu'ici négligés. Ces derniers chantiers nécessiteront à l'évidence une refonte des textes fondant les règles de comptabilité publique et des différentes réglementations qui en découlent.

B) Les principaux axes de réforme

Le programme de réforme pour les trois prochaines années s'articule autour de quatre axes : un premier axe qui concerne la mise en place du Compte Unique du Trésor, le deuxième est celui de l'amélioration de la gestion de trésorerie, le troisième concerne le déploiement des postes comptables et enfin le quatrième axe qui touche à la gestion de la dette.

a) Mise en place du compte unique du Trésor

L'organisation des comptes bancaires de l'État est un facteur important d'une gestion saine et performante de ses disponibilités financières ainsi que de leur contrôle. Cette organisation doit être conçue de façon à réduire le plus possible le coût des emprunts et à maximiser le placement des liquidités. Il faut pour cela s'assurer que la totalité des liquidités encaissées soit disponible pour exécuter les programmes de dépenses de l'État et effectuer les paiements correspondants en temps voulu.

Etablir une structure unifiée des comptes bancaires de l'État à travers un Compte Unique du Trésor (CUT) permet de résoudre ces problèmes, tout en améliorant la gestion et le contrôle de la liquidité. La mise en place d'un CUT est considérée comme une priorité dans le processus de réforme des finances publiques.

La mise en place du CUT permet de fournir une information complète et en temps utile sur les avoirs liquides de l'État, d'améliorer le contrôle des dotations budgétaires, de gérer efficacement la trésorerie de l'Etat, de réduire les commissions bancaires et les coûts de transactions, et de rendre plus efficace les mécanismes de paiement.

L'approche, jusque-là mise en œuvre pour la mise en place du CUT, est une approche graduelle qui s'étale jusqu'en septembre 2015. Le périmètre-cible englobe toutes les ressources et les dépenses, en gourdes et en devises, des administrations publiques centrales¹.

Les mesures de réformes consistent, à l'horizon de trois ans, de poursuivre l'approche adoptée pour la mise en place du CUT.

La première étape, quasiment bouclée, a été d'inventorier et de fermer tous les comptes dormants et inactifs. Puis, l'objectif est de limiter le nombre de comptes secondaires par entité publique à trois avant de consolider ces comptes par secteurs. A cet effet, les comptes de projets ont été rassemblés dans un seul compte courant d'investissement tandis que les dépenses de fonctionnement sont traitées à partir d'un seul compte courant de fonctionnement. Enfin un troisième compte de recettes a été créé qui doit recevoir toutes les recettes improprement appelées « recettes propres » et tirées des activités génératrices de revenus ou de ressources normalement destinées au Trésor public.

¹ Sauf exception dictée par une convention signée par l'Etat haïtien et un tiers et agréée par le MEF

Les administrations de recettes (DGI et AGD) disposent également de comptes secondaires de recettes périodiquement déversés au profit du compte central du Trésor.

Les modalités de nivellement de ces trois comptes vers le compte central seront arrêtées ultérieurement, l'objectif étant de renforcer la mainmise du Trésor sur les fonds publics, qui devront être manipulés par les seuls comptables publics.

Enfin le CUT sera instauré avec le compte central ou compte-pivot, les comptes secondaires de recettes nivelés chaque jour et les comptes secondaires de dépenses transformés en sous-comités fictifs² déployés selon les besoins des administrations et gérés sur la base de plafonds de dépenses mis à jour périodiquement.

Tous ces efforts doivent être consolidés par la récupération à terme par le Trésor Public des fonctions de caissier de l'Etat remplies présentement et provisoirement par la BRH. Par ailleurs, les requêtes d'ouverture de comptes doivent être envoyées à la Direction du Trésor et non pas à la DGB, et le projet de convention BNC-BRH-TRESOR sur les conditions de délégation de la fonction de caissier de l'Etat doit être signé et entrer en vigueur incessamment.

b) Amélioration de la gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie vise à gérer les disponibilités du Trésor, les recettes et les dépenses, les surplus et les déficits afin d'assurer de façon optimale l'exécution du budget de l'Etat. Il s'agit de gérer les flux à court terme et les soldes de trésorerie de l'Etat de manière à assurer le règlement des dépenses et le service de la dette « au fil de l'eau ».

Pour ce faire, il y a lieu de renforcer la gouvernance du comité de trésorerie en assurant une présence régulière de toutes les administrations concernées et faisant assurer sa présidence et le secrétariat du Comité par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), dont la création fait l'objet d'un projet de loi.

Parallèlement, il faut déterminer avec la BRH le pourcentage (en nombre et en montant) de chèques du Trésor encaissés sur des comptes bancaires (présentés dans le système de compensation des chèques) par catégorie de dépenses et, sur la base de cette étude, fixer des

² Les dépenses sont inscrites au débit des sous-comptes fictifs des services mais c'est le seul compte central du Trésor qui est effectivement débité des montants correspondants.

règles de recours aux paiements par virement bancaire, afin de réduire les chèques en circulation et faciliter la prévision de trésorerie.

Enfin, les comptables publics prépareront, en concertation avec les ministères, institutions indépendantes et organismes autonomes, des programmations annuelles mensualisées des dépenses pour leur périmètre d'intervention. Dans le même temps, les administrations de recettes établiront le profil mensualisé des recettes à collecter ainsi que sa mise à jour périodique. Ces programmations devront être mises à jour mensuellement pour le comité de trésorerie, et devront être consolidées au niveau de la DGTCP ce qui va permettre de procéder aux arbitrages nécessaires en matière d'approvisionnement des comptes des comptables.

Une gestion améliorée de la trésorerie est habituellement basée sur une planification des ressources et des dépenses futures et sur le contrôle quotidien des décaissements. Cet exercice demeure de la responsabilité de tous les acteurs du circuit des dépenses et du circuit des recettes. C'est dans ce sens qu'il est envisagé de développer dans les secteurs une culture de prévision en développant et en rendant obligatoires à tous les secteurs l'élaboration, le suivi, la mise à jour et la communication des programmations de recettes et de dépenses.

L'objectif ultime est de pouvoir soutenir l'exécution du budget, à contenir les dépenses inscrites au budget dans la limite des ressources disponibles, prévenir les suspensions ou ruptures de paiements, par l'ajustement au jour le jour des flux financiers, éviter l'accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs, et enfin disposer en permanence des liquidités nécessaires pour assurer la couverture des besoins au moment opportun.

c) Déploiement des postes comptables

L'institution des comptables, placés auprès des ordonnateurs, a connu de nombreux déboires. Il a donc été décidé d'instaurer un réseau de postes comptables indépendants des ordonnateurs et dotés de moyens humains et financiers adéquats. Après avoir finalisé l'étude de la charge des postes comptables existants, et décider des regroupements pertinents, l'effort de recrutement, de formation et de déploiement des comptables publics dans les ministères, les organismes autonomes, les organismes techniquement et géographiquement déconcentrés continuera afin de renforcer l'objectif de mise en place du CUT.

Dans cette perspective, les entités du secteur public rentrant dans le périmètre du CUT seront regroupées au sein de postes comptables de recettes et de dépenses. L'objectif étant (i) de regrouper les recettes des entités de perception dans des postes comptables séparés sous le contrôle d'un comptable public principal (CPP), (ii) de regrouper les dépenses dans des postes comptables sectoriels et départementaux. Tous ces efforts visent à assurer la prise en charge efficace des recettes et des dépenses de l'Etat, leur traitement, leur comptabilisation et la présentation des comptes de gestion.

La situation cible est de créer :

- huit (8) postes comptables sectoriels de dépenses couvrant le secteur économique (2), le secteur politique (2), le secteur socioculturel (2), le pouvoir législatif et la CSCCA (1), et les organismes autonomes à caractère administratif, culturel et scientifique (1) ;
- deux (2) postes comptables pour les administrations financières (DGI et AGD) ;
- dix (10) postes comptables départementaux pour le contrôle des dépenses et des recettes au niveau départemental ;
- un (1) poste comptable central pour la centralisation des opérations.

L'objectif est de procéder à l'installation de tous les postes comptables d'ici la fin de l'exercice 2014-2015, la création des postes comptables départementaux étant probablement à repousser au delà de cette échéance.

d) Gestion de la Dette

Le nouveau cadre organique du Ministère de l'Economie et des Finances, qui doit encore être voté par le Parlement, prévoit le transfert des services de gestion de la dette, de la Direction Générale du Budget à la future Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Ce transfert a été effectivement réalisé au début de l'exercice 2013-2014 et les structures sont en cours d'installation. L'organigramme prévoit à terme la mise en fonction d'une direction de la Trésorerie et de la Dette qui inclura un Service de la Dette. Ce service gèrera les dettes internes et externes, ainsi que les opérations diverses. Trois grandes fonctions habituellement dévolues devront être assurées, à savoir le Front Office, le Middle Office et le Back Office, selon l'acception anglo-saxonne consacrée.

Les activités liées à la réforme en matière de gestion de la dette sont articulées autour de quatre problématiques avec :

(i) la mise en place des services de la Dette : le schéma de structuration des services est en cours de finalisation. Il devra notamment s'asseoir sur les fonctionnalités déployées dans SYGADE et s'assurer de la montée en puissance des fonctions de gestion, en relation avec l'émergence progressive des problématiques, avec aujourd'hui, le traitement des Bons du Trésor, la gestion du programme PetroCaribe et l'élimination des éventuels arriérés.

(ii) la gestion proprement dite de la dette : au delà de la mise en place et de l'opérationnalisation des services, qui va exiger des recrutements et des formations spécifiques, déjà engagés, la gestion de la dette implique que soit effectivement installé et paramétré le logiciel SYGADE de la CNUCED.

La dette extérieure actuelle est quasi-essentiellement composée des engagements vis à vis du Programme PetroCaribe, dont le service est déterminé à partir de l'encours des versements tirés des importations de produits pétroliers.

D'autres engagements pour l'Etat peuvent découler de la dette avalisée, notamment au profit de l'EDH qui se trouve trop souvent incapable d'en honorer les termes.

(iii) le fonctionnement du marché des bons du Trésor : actuellement la Direction du Trésor émet des billets de Trésorerie sur le marché primaire. Le marché secondaire, prévu par les textes, n'a pas encore été mis en place. Le succès des émissions réalisées depuis deux ans est très limité, les banques commerciales privées marquant peu d'intérêt pour les titres publics tels qu'émis jusqu'ici, avec essentiellement des émissions de titres à moins de six mois pour un taux d'intérêt ne dépassant pas 3.25%. La question des émissions futures doit être envisagée dans les deux axes que sont le financement ponctuel des besoins de trésorerie via les billets de trésorerie émis à court terme et le financement régulier du budget de l'Etat à travers des programmes annuels d'émissions de certificats de trésorerie à moyen terme.

(iv) le traitement des arriérés : le Budget en cours d'exécution ne génère pas à proprement parler d'arriérés, ne serait-ce qu'à cause de la pratique du paiement avant service fait, liée à la faible crédibilité de l'Etat. Des retards de paiement peuvent exister, soit du fait de dossiers incomplets, soit du fait de retards administratifs dans la transmission des dossiers, notamment au niveau des recrutements d'agents publics, y compris les enseignants.

Par contre des dossiers de dépenses non soldées sont régulièrement adressés aux services des finances par les différents secteurs et entités publiques, qui appellent un traitement formalisé et modernisé, à savoir :

- La détermination de la réalité de la créance sur l'Etat, à partir d'une étude circonstanciée des documents produits en regard de la créance supposée, voire d'enquêtes complémentaires à conduire par le service de la dette ;
- Une fois la réalité de la créance actée et évaluée, la consolidation des créances nettes, en particulier au regard des éventuelles dettes fiscales et sociales encourues par le créancier, et la négociation du reste à payer, qu'il s'agisse du montant, de l'échéancier et des conditions financières du règlement ;
- L'apurement de l'échéancier de paiement, en intégrant ce dernier dans la base de SYGADE.

4.5. LE CONTRÔLE EXTERNE

Le dispositif de contrôle externe à l'exécutif comprend le contrôle juridictionnel assuré par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) et le contrôle citoyen assuré par la Chambre des Députés et le Sénat de la République.

A) OBJECTIFS

La CSCCA vise à assumer toutes ses compétences, suivant les normes qui président en la matière, dans un cadre juridique achevé et propice à la l'exercice de ses missions de vérification des comptes, d'audit de la performance, et d'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, la présentation de la documentation budgétaire (projets de Loi de Finances et de Loi de Règlement) pour examen à l'autorité législative doit être faite dans les délais impartis afin de donner à cette autorité le temps nécessaire pour l'analyse et l'étude de ces documents. Cette documentation doit être assez exhaustive et complétée par des situations d'analyses financières et de rapports analytiques de l'action de l'administration publique.

B) Le contrôle juridictionnel

Les mesures de réformes sur le plan législatif et réglementaire concernent la modification des dispositions du décret de 1983 qui sont totalement inadaptées aux compétences et interventions de la CSCCA. Un nouveau dispositif législatif et réglementaire a été préparé, est en cours de discussion et doit être voté afin de répondre à ses besoins.

Le nouveau dispositif législatif consiste à conforter la CSCCA dans la prestation efficace de ses services. Plusieurs éléments dont l'étendue de la vérification, la conformité aux normes de vérification satisfaisantes, la couverture des aspects systémiques, la réalisation d'audits de performance et, bien entendu, l'indépendance de l'institution y seront pris en compte.

Du point de vue de l'étendue de la vérification, il est envisagé que la CSCCA se concentre davantage sur l'exercice de la mission de contrôle à posteriori.

En ce qui concerne le volet de l'examen de la gestion, du jugement des comptes des comptables publics, et de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, le processus de réforme, qui conforte la position de la CSCCA dans ces domaines, prendra de l'ampleur au fur et à mesure de l'effort engagé par le MEF dans le processus de déploiement d'un réseau de comptables publics, dans la mise en place du CUT, et enfin dans le processus de séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables.

Par ailleurs, la CSCCA s'attèlera à l'amélioration de son rendement par la mise sur pied d'une organisation adéquate permettant l'examen de la gestion des institutions publiques. Un accent particulier devra être mis sur le jugement des comptes des comptables publics, l'audit de la performance de l'administration publique et l'évaluation des politiques publiques, permettant enfin de répondre, entre autres, aux besoins de l'autorité législative.

A long terme, la CSCCA est appelée à s'étendre territorialement à travers la création des tribunaux administratifs et financiers dans les départements pour juger en premier ressort les comptes des comptables publics du ressort départemental. L'extension départementale de la CSCCA est à opérer progressivement en suivant le rythme de l'extension des postes comptables et de développement de la décentralisation et des budgets des collectivités territoriales.

La CSCCA s'est fixée comme objectif d'améliorer son rendement ainsi que la qualité de ses rapports. Cet objectif vise à accroître à la fois le nombre de rapports produits ainsi que leur qualité en mettant l'accent désormais sur une planification plus rigoureuse des missions et une plus grande maîtrise des outils de contrôle de la gestion et de la performance des entités soumises au contrôle.

C) Le contrôle parlementaire

L'examen et le débat associés au projet de Loi de Finances par les autorités législatives (Assemblée Nationale et le Sénat) prendra en compte plusieurs éléments d'appréciation, dont notamment la portée de l'examen, la nature des procédures parlementaires et le temps imparti pour ce processus.

A ce titre, il est nécessaire de consacrer à l'autorité législative une période suffisamment longue pour l'examen de la Loi de Finances, cette période, selon les normes internationales, ne peut en aucun cas être inférieure à trois (03) mois.

Le contrôle citoyen effectué par les autorités législatives est un contrôle à posteriori qui s'effectue notamment lors du vote du projet de Loi de Règlement qui constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année.

La Loi de Règlement permet aux autorités législatives d'être informées sur la réalité d'exécution du budget et de la comparer aux crédits initiaux pour vérifier si l'exécution n'est pas trop différente des autorisations données, les autorités législatives pourraient alors dans ce cas engager la responsabilité du gouvernement.

Le contrôle externe réalisé par les autorités législatives se trouvera rénové et dépassera l'examen des chiffres contenus dans la Loi de Règlement pour examiner et évaluer la performance des administrations. Ce contrôle s'opère sur les documents de la performance, à soumettre lors de la soumission des documents budgétaires et des documents de performance exigés lors du passage au BP.

L'évolution du rôle des autorités législatives en matière d'examen et de vote de la Loi de Finances et de la Loi de Règlement à travers l'examen des documents de performance exige

un renforcement des liens entre cette institution et la CSCCA fondés sur une coopération de conseil et d'assistance.

4.6. POUR UN SYSTEME INTEGRE D'INFORMATION

Grace à la collaboration internationale, le MEF dispose actuellement d'une évaluation approfondie des systèmes d'information de la gestion des finances publiques existants. Elle a débouché sur deux résultats importants : un Schéma Directeur Informatique (SDI) et un Plan d'Actions sur 5 ans. Ce SDI constitue la feuille de route unique et partagée par toutes les institutions qui contribuent à la gestion des finances publiques et les normes et standards qu'il définit s'appliquent à tous les développements envisagés pour les cinq prochaines années.

Ce document permettra de poursuivre ces objectifs :

- Etablir un système d'information informatisé constitué essentiellement de solutions informatiques intégrées,
- Renforcer la sécurité des systèmes d'information du Ministère,
- Optimiser et renforcer l'organisation de la fonction informatique,
- Etablir un système d'information informatisé constitué essentiellement de solutions informatiques intégrées.

Le document a envisagé plusieurs scénarios, mais celui retenu est celui de "central recettes" qui fait le choix de concentrer prioritairement les efforts sur les deux domaines fonctionnels comptabilité Finances et Recettes. Le domaine de la gestion des ressources de l'état (budget) sera pris en compte dans une deuxième phase. Les applications actuelles (essentiellement ELABUD, SYSDEP) restent opérationnelles en attendant le déploiement des nouvelles applications de gestion budgétaire. Pendant la période intermédiaire et dans toute la mesure du possible, il y aura développement des interfaces automatiques entre applications existantes grâce à l'outil ETL.

V. LES RÉFORMES DE SECONDE GÉNÉRATION

Ce sont des réformes qui devront être opérationnalisées lors de la mise en œuvre du **second plan d'action triennal 16-19**. La mise en œuvre du budget programme se fait généralement selon deux approches, une approche dite progressive qui consiste à expérimenter le budget programme dans certains ministères, à étendre l'expérimentation, et puis à généraliser l'expérience. La deuxième approche dite du « Big Bang » qui consiste à mettre en place simultanément le budget programme dans tous les ministères.

5.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

La problématique de la performance de l'action publique demeure des constantes de la réflexion des pouvoirs publics aussi bien dans les pays développés ou en développement. Ces réflexions conduisent à l'instauration, dans beaucoup de ces pays, du budget programme et de la GAR comme modes de gouvernance publique. Elles conduisent également à rapprocher la gestion publique des citoyens en se fondant sur le principe de subsidiarité. Ceci devra se traduire par un double mouvement de déconcentration et de décentralisation budgétaires à engager méthodiquement et prudemment.

5.2. POUR LA MISE EN PLACE DU BUDGET PROGRAMME

L'approche retenue en Haïti pour le développement du BP est une approche graduelle qui consiste à décliner, dans une première étape, les budgets ministériels par programme pour introduire, dans une deuxième étape, la gestion axée sur les résultats.

Un BP est défini comme l'ensemble des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, et auquel sont associés des objectifs précis définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

La notion de BP retenue est présentée de façon synthétique par un ensemble de crédits finançant des actions coordonnées, concourant à un objectif d'ensemble, et pilotées par un responsable de programme désigné. Il s'agit d'une conception du budget fondée sur les résultats plutôt que sur les moyens.

La déclinaison du budget d'un ministère par programme doit résulter d'un compromis entre la vision stratégique du ministère, l'adéquation de la structure des programmes à l'organisation du ministère, et la possibilité de formuler un budget propre au programme. Par ailleurs, il faut veiller à adopter, pour chaque programme, une dénomination claire qui exprime clairement l'essentiel des attributions de ce programme³.

La correspondance entre le programme et les structures administratives doit pouvoir être établie sans recours à des paramètres de répartition. Les services généraux seront regroupés dans un programme dit d' « administration générale » et de « pilotage » ou « support ».

Sur le plan de l'exécution du BP, le programme constitue l'unité de spécialisation des crédits, par conséquent des virements à l'intérieur du programme sont possibles suivant des règles dont la règle de fongibilité asymétrique, par contre, la faculté d'effectuer des virements d'un programme à l'autre, sans autorisation de l'autorité législative, doit être limitée à un très faible pourcentage du montant des programmes concernés.

5.3. LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS

Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats conduit à construire un système budgétaire où le budget sera assorti d'objectifs et d'indicateurs chiffrés retraçant les effets escomptés des dépenses publiques, et où les responsables de programmes rendront des comptes non seulement sur l'emploi des fonds mais aussi sur les résultats de leurs activités.

Dans le cadre de la GAR, la fonctionnalité organisationnelle exige la mise en place de trois dispositifs indépendants mais intimement liés :

- Un dispositif de pilotage stratégique du programme relevant de la compétence du ministère afin de garantir l'atteinte de l'objectif stratégique ;
- Un dispositif de contrôle de gestion pour faciliter le suivi stratégique des programmes ;
- Un dispositif de pilotage opérationnel capable de fédérer toutes les actions, les activités et les tâches mises en œuvre dans le cadre d'un programme.

³ La définition de la notion de programme, de l'option à retenir ainsi que des modalités de déclinaison des budgets des ministères par programme sera donnée dans le cadre d'un guide méthodologique

Le pilotage stratégique est un dispositif de suivi mis en place par chaque responsable de programme afin de s'assurer que le programme relevant de sa responsabilité est mis en œuvre de façon efficace et efficiente en vue de réaliser l'objectif stratégique du ministère.

Le dispositif de suivi n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion opérationnelle des programmes, mais vise plus précisément à offrir au responsable de programme un cadre pour des prises de décisions stratégiques garantissant l'atteinte des objectifs du programme.

Faisant partie intégrante du contrôle interne, le dispositif de contrôle de gestion vise à maîtriser les activités pour que les résultats attendus soient réalisés. Le contrôleur de gestion a pour mission de la faciliter, dans le cadre d'une véritable culture de mesure et de pilotage au sein de l'administration, la démarche de la performance.

5.4. L'AMORCE DE LA DÉCONCENTRATION ET DE LA DÉCENTRALISATION

La gestion des finances publiques est aujourd'hui caractérisée par un centralisme extrêmement poussé qui a conduit à évoquer la « République de Port-au-Prince ». Les budgets ne sont pas déconcentrés, les représentations départementales sont embryonnaires et manquent de moyens humains comme financiers. Les collectivités territoriales se réduisent aux seules communes, elles mêmes très faibles, alors que les départements n'ont pas de réelle existence, malgré les prescrits de la Constitution.

Un mouvement vers la déconcentration budgétaire et la décentralisation des décisions doit s'amorcer. Cependant il doit s'exercer dans un cadre progressif, en s'assurant que les compétences et les expertises sont effectivement transmises avant toute délégation de pouvoir en matière budgétaire et financière. Ce mouvement devra être parallèle, l'administration se déconcentrant pour offrir un appui consistant aux collectivités territoriales, à travers des services techniques de proximité et capables de fournir leurs prestations sans en référer systématiquement aux services centraux.

En matière budgétaire, ceci implique que la présentation des budgets soit remaniée en profondeur, que des nomenclatures géographiques soient développées, que les cadres départementaux soient effectivement formés à l'exercice des responsabilités et que les systèmes d'information et de gestion financières soient effectivement déployés et sécurisés.

En matière de décentralisation, les communes, mais également les départements, doivent se voir doter de capacités techniques et financières réelles, à même de correspondre à leurs compétences légales, l'objectif étant d'étendre celles-ci au fur et à mesure de l'accroissement de leurs capacités d'intervention. Des avancées devront également être assurées en matière de coopération, que ce soit avec les bailleurs de fonds traditionnels, avec les institutions extérieures de rang équivalent (coopération décentralisée) ou avec les organisations non étatiques qui trop souvent encore se substituent complètement aux instances locales.

VI. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE REFORME

Le pilotage efficace d'une réforme de cette importance est une condition fondamentale de réussite. La stratégie prévoit un dispositif de pilotage et de conduite des réformes des finances publiques à trois niveaux : un premier niveau de pilotage et de décision, un second niveau de coordination et de suivi, et un troisième niveau opérationnel de mise en œuvre et d'encadrement.

6.1. LE PILOTAGE STRATÉGIQUE

Le niveau interministériel de pilotage est constitué par un CPS, présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances et qui regroupe des représentants des principales composantes des Finances Publiques. Il est chargé d'assurer la supervision stratégique, de définir les grandes orientations et de valider le choix des grandes options revêtant un caractère stratégique ou politique. Le CPS réalise le suivi global de la réforme sur la base d'informations fournies par la CR/FP-GE. Le CPS se réunit une fois par an et à chaque fois qu'il est jugé nécessaire, et établit les passerelles de communication avec les structures concernées par la réforme, notamment les autorités législatives et la CSCCA pour les institutions indépendantes et l'OMRH pour la réforme de l'Etat.

6.2. LA COORDINATION ET LE SUIVI DE LA RÉFORME

Le niveau de coordination et de suivi est constitué de la Commission de Réforme des Finances Publiques et de Gouvernance Economique (CR/FP-GE) qui se réunit

hebdomadairement en réunion ordinaire et en cas de besoin en réunion extraordinaire. Elle a notamment pour mission :

- La coordination et le suivi de la réalisation de toutes les actions et les activités liées aux composantes de réformes ;
- La conduite d'actions appropriées pour que la SRFP ainsi que les Plans d'actions triennaux (PAT) associés servent comme un des éléments de base pour la mise en œuvre du cadre de partenariat sur l'appui budgétaire ;
- La mise en place des Comités Sectoriels de Réforme (CSR) et leur organisation ;
- L'organisation à la fin de chaque année de séminaires de suivi et d'orientation ;
- La commande de missions indépendantes d'évaluation à mi-parcours et ex-post des réformes ;

6.3. L'OPÉRATIONNALISATION DE LA RÉFORME

Le niveau opérationnel de mise en œuvre est constitué par les Comités Sectoriels de Réforme (CSR) qui auront chacun la responsabilité d'un des six grands domaines de réforme sélectionnés. Ils sont formés de cadres de la CR/FP-GE et de représentants des différents secteurs de gestion des finances publiques. Leur responsabilités sont ainsi fixées :

- Coordonner la mise en œuvre des actions et des activités associées aux composantes de réforme ;
- Piloter la planification opérationnelle des actions et des activités liées à leur domaine de spécialité;
- S'assurer du respect du calendrier des PAT ;
- Préparer les rapports trimestriels et d'autres rapports ponctuels à chaque fois que cela est jugé utile sur la mise en œuvre des actions et des activités ;

Le dispositif de pilotage, de coordination et de mise en œuvre des réformes décrit plus haut est nécessaire pour assurer le succès des réformes d'une telle ampleur. Il permet une meilleure coordination et un meilleur suivi et un gain en efficacité et en efficience.