

CHAPITRE IV

**LES DEFICITS
DE GOUVERNANCE
ADMINISTRATIVE
ET
ECONOMIQUE**



rndh 2002

CHAPITRE IV

Les déficits de gouvernance administrative et économique

Ce chapitre continue la revue des problèmes de gouvernance qui gênent bien entendu la durabilité du processus de reconfiguration sociale et politique.

Les déficits de gouvernance administrative constituent une dimension du problème. Au niveau de la réflexion stratégique, cela a fonctionné plus ou moins normalement mais avec des résultats moins convaincants sur le plan sectoriel qu'au niveau global. Le point faible concerne la mise en œuvre sur les deux plans. De légers progrès ont été observés mais il n'y a pas eu constance dans l'effort si bien que les avancées réalisées antérieurement ont eu très peu d'effet en termes d'amélioration de la capacité d'action de l'Etat. Ce qui renforce ses déficiences dans tous les domaines d'intervention, y compris le secteur «Social» qui progresse par son propre dynamisme.

La gouvernance économique n'a pas pu se transformer en un exemple de bonne gouvernance. Le RNDH analyse trois aspects de ce type de gouvernance comme le mode de gestion des Finances Publiques où des pratiques informelles – non prévues par la loi et les procédures dans les conditions utilisées – tendent à s'imposer : les comptes courants et le «douzième budgétaire» sont des exemples de ce type de pratiques. On met en évidence également une taille réduite de l'Etat et une orientation inhabituelle de financement public où la plus grande part du Budget se retrouve au niveau des instances de coordination stratégique comme le Bureau du Premier Ministre et surtout la Présidence. De cette façon, le «Social» secteur le plus dynamique et le plus en ligne avec le développement humain se retrouve en seconde position. L'Etat n'a pas été plus heureux dans la mise en œuvre des politiques économiques. L'avant-dernière décennie s'est ouverte avec une crise internationale qui n'a pas pu être contrecarrée malgré plusieurs programmes de stabilisation et un

PAS en 1986/87. Après la période d'embargo (1991 – 1994), un deuxième programme anti-crise a été lancé avec toujours les deux volets : stabilisation et ajustement. Les résultats sont intéressants au départ avant que la crise politique en 1998 n'éclate au grand jour et ne génère des politiques contre-productives et ne brise les alliances avec la communauté internationale et le secteur privé.

Le Chapitre III a fait ressortir les défaillances d'une gouvernance politique en Haïti indispensable au développement humain durable, et les aspirations historiques de la population haïtienne en ces matières depuis l'approbation de la Constitution de 1987. Le Chapitre IV se propose de mettre l'accent sur les difficultés auxquelles fait face l'administration haïtienne dans sa mission de contribuer à la mise en place d'un cadre favorable au développement humain durable et dans sa capacité de mettre en œuvre des politiques publiques au bénéfice de la population.

Il s'agit ici de la gouvernance administrative (*qui fait quoi, où et comment*) qui contribue, selon sa performance, à la satisfaction ou à l'insatisfaction des demandes sociales de la population. Ce chapitre essaiera donc de répondre à trois questions: Quel est le bilan sur les réflexions stratégiques de développement depuis 1986? Pourquoi les institutions n'ont-elles pas pu répondre aux demandes de la population? Dans quelle mesure les finances publiques haïtiennes répondent-elles à une dynamique de développement humain durable? Pour enrichir les réponses qui seront données à ces questions on se référera aux expériences régionales et internationales.

CHAPITRE IV

4.1. Une vision stratégique de développement incomplète et faiblement mise en œuvre

4.1.1. Des réflexions stratégiques à approfondir

Au cours de la période (1976-1986) du régime des Duvalier on a assisté à la mise en place d'un processus de planification et à l'adoption de plans de développement. A la suite du renversement du régime, des négociations ont été engagées avec la communauté internationale pour définir un cadre de politique économique. Cela se traduit par l'adoption d'un premier Programme d'Ajustement Structurel avec les institutions de Bretton Woods dès 1986. La logique qui domine alors est celle d'une gestion de la crise et du rétablissement des grands équilibres macro-économiques. La politique préconisée a parallèlement un contenu en matière de développement: privatisation et libéralisation des échanges constituent des objectifs importants du programme. Ces orientations font du marché le vecteur fondamental de la croissance et militent en fait en faveur d'un Etat réduit¹. Un tel contexte, dominé par le rétablissement des équilibres et la gestion à court terme, l'affaiblissement du rôle de l'Etat, ne favorise pas les réflexions d'ordre stratégique.

Ce type de préoccupation est toutefois présent dans la Constitution de 1987, qui entend promouvoir un développement décentralisé et participatif. L'article 87.2 de la loi fondamentale prévoit en effet la création d'un Conseil interdépartemental chargé, de concert avec l'exécutif, d'étudier et de planifier les projets de décentralisation et de développement du pays, au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel. C'est, pour l'essentiel après le retour à l'ordre constitution-

nel, en 1994, que les préoccupations de stratégie de développement vont connaître un nouvel élan.

En 1996-97, le PNUD, le secteur privé (CLED) et l'ONG CRESFED s'associent pour réfléchir à une "stratégie à long terme pour Haïti". La crise politique viendra interrompre ce processus.

En 2000/01, la préparation conjointe par le gouvernement de la République et le Système des Nations Unies (SNU) du Bilan Commun de Pays (BCP), puis par le SNU du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement² associe étroitement les acteurs à l'analyse des blocages au développement et du choix de priorités. Le gouvernement de son côté voulait saisir cette occasion pour élaborer, à partir des constats du BCP, un cadre stratégique de développement. Un processus est engagé en ce sens sous l'égide de la Primature en 2000, qui n'aboutira pas à cause de la conjoncture politique.

Au sein du gouvernement mis en place à la suite des élections présidentielles de novembre 2000, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe a élaboré³ début 2001 un document intitulé "Cadre stratégique du Plan de Développement Economique et Social du gouvernement pour la période 2001-2006"⁴. Ce document, largement inspiré du Programme de l'organisation Fanmi Lavalas "Investir dans l'humain"⁵, n'a pas été officiellement adopté.

On voit que diverses tentatives de réflexion stratégique sur le développement se sont succédé depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Elles tentent de promouvoir ce type de réflexion après une période dominée exclusivement par les plans d'ajustement structurel.

C'est, pour l'essentiel après le retour à l'ordre constitutionnel, en 1994, que les préoccupations de stratégie de développement vont connaître un nouvel élan.

¹ Le PAS de 1996/97 visait l'augmentation des recettes de l'Etat et le renforcement des capacités de la Direction Générale des Impôts (DGI).

² *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*, 2002-2006.

³ Selon une logique essentiellement administrative, et donc peu participative.

⁴ Ce document est daté du 11 mai 2001.

⁵ "Programme économique et social 2001-2006".

Ces tentatives sont toutefois perturbées par la permanence de la crise politique.

En conséquence, il n'existe pas à la fin de 2001 de cadre stratégique de développement, en dehors du programme électoral de l'organisation Fanmi Lavalas. Cette lacune ne diffère pas fondamentalement de la situation qui prévaut dans la plupart des pays en développement. L'élaboration, effective ou en cours dans de nombreux pays (en particulier les PMA), de cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) sur le modèle préconisé depuis décembre 1999 par les Institutions de Bretton Woods, tend à combler ce vide. On constate par contre que des stratégies sectorielles existent dans plusieurs domaines importants.

4.1.2. Une importante réflexion au niveau sectoriel

Cette réflexion se développera essentiellement à la suite du retour à l'ordre constitutionnel en 1994. En matière de développement agricole, des travaux ont été réalisés dans le cadre d'un partenariat entre l'ANDAH (Association nationale des agro-professionnels haïtiens) et un organisme de recherche français, l'IRAM. Un rapport de base a été publié en 1990. Mais aucune politique n'a été adoptée dans ce domaine.

Dans le domaine industriel et commercial, plusieurs réflexions associant l'Etat et le secteur privé, se sont succédées. Une Commission présidentielle pour la croissance et la modernisation économiques, créée en 1995, au sein de laquelle le secteur privé jouera un rôle important, conduira des travaux visant à la relance de l'investissement privé. Quatre propositions importantes (code des investissements; création d'un Centre de promotion des investissements; ratification de la Convention instituant l'Agence multilatérale de garantie des investissements; création de zones franches économiques) ont été élaborées. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie, associé au PNUD et à des associa-

Encadré 19

Politiques stratégiques publiées en Haïti 1995-2002

Secteur économique

- Plan Directeur de Tourisme (1996)
- Propositions pour la relance de l'investissement (1995)
- Traité de la CARICOM (signé en 1997 mais pas encore ratifié par le parlement)

Secteur politique

- Proposition de Reforme administrative (1999)

Secteur social

- Plan National d'Education et Formation (1998)
- Politique Nationale de Population (2001)
- Plan d'Action pour l'Environnement (1999)
- Plan National de Gestion de Risques et de Désastres (2001)

Source : Documents officiels du gouvernement haïtien

tions patronales, participera à l'élaboration d'une problématique du développement industriel et commercial en Haïti et à la formulation de recommandations portant sur la politique industrielle, le secteur financier, le commerce extérieur et le cadre des investissements (1996).

CHAPITRE IV

Parallèlement, un Plan directeur du Tourisme a été élaboré et adopté en 1995-96. Il a inspiré le schéma d'aménagement touristique lancé par le gouvernement pour la région Nord en 2001. De même, dans le domaine des Transports, avec l'appui de la BID et de la Banque Mondiale, une proposition de Plan National a été élaborée et quelques initiatives ont été prises en vue de sa mise en oeuvre. Par ailleurs, l'environnement et la gestion des risques et des désastres bénéficient de plans nationaux, qui furent élaborés dans un cadre participatif (1999-2000).

En matière de ressources humaines, le Plan National d'Education et de Formation (PNEF), officiellement adopté en mai 1998, est issu d'un processus participatif qualifié d'exemplaire. Ce type de plan n'existe pas pour la santé. La stratégie des Unités communales de santé, qui associe institutions publiques et privées, constitue une composante d'une stratégie globale qui reste à élaborer. En outre, si une politique nationale de population a bien été adoptée en 2001, il n'existe pas encore début 2002 de plan national de lutte contre le SIDA. Il en va de même pour la politique en matière de genre et de Justice.

4.1.3. De graves difficultés dans la conclusion des accords de partenariats et dans leur mise en oeuvre

Si les réflexions stratégiques existent bien en Haïti, les difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit de leur adoption et de leur mise en oeuvre. Si certaines stratégies sont effectivement adoptées après une large concertation, dans un cadre résolument participatif (Education, Environnement...), c'est loin d'être la règle. Plusieurs documents importants (Cadre stratégique du Plan de développement économique et social du gouvernement pour la période 2001-2006; Programme national pour l'emploi et la protection sociale...) n'ont pas été validés ou ont été bloqués par les divers

épisodes de la crise politique. Les quatre projets de lois concernant un cadre à la stratégie industrielle et commerciale du pays n'ont toujours pas été, début 2002, adoptés par le Parlement, alors même que celui-ci a été convoqué en session spéciale...

Une fois adoptées, les stratégies sectorielles éprouvent de graves difficultés dans leur mise en oeuvre. Ces difficultés sont tout d'abord liées au manque de ressources: les capacités financières de l'Etat sont faibles et la Communauté internationale a bloqué une part importante de son aide. Des difficultés apparaissent parallèlement au niveau de la conclusion d'accords de partenariats qui sont indispensables à la mise en oeuvre des stratégies. Les capacités humaines et les ressources manquent dans certains domaines, en particulier au niveau local. Le renforcement des capacités est une question cruciale pour le développement humain durable du pays.

Là où les stratégies existent, il manque, en amont, un cadre de réflexion à moyen terme, issu d'un processus participatif, sur la stratégie de développement du pays, qui veillerait à définir des priorités et des articulations entre les différentes composantes du développement. La poursuite d'une stratégie de développement humain durable implique non seulement une vision globale, mais un agencement cohérent des actions à entreprendre et des acteurs à mobiliser.

Encadré 20

Demandes de la population, développement et stabilité structurelle

Les demandes de la population sont à la base de la transformation politico-économique qu'a subie le pays entre 1986 et 2001. Malgré les avancées, ces demandes demeurent largement insatisfaites. L'instabilité politico-institutionnelle est une des raisons de cet échec. Mais une stabilité politique sera-t-elle possible compte tenu de la situation socio-économique actuelle?

On estime aujourd'hui que les facteurs économiques et sociaux sont à la base des crises politiques. Certes, sans paix et stabilité il n'y a pas de développement, mais sans un minimum de développement, la paix a également du mal à faire son chemin. Il semble aujourd'hui admis qu'un Etat solide et légitime limite les incitations des groupes organisés – ethniques, régionaux, religieux ou économiques – au renversement du régime, et augmente le règlement pacifique des conflits. Par contre, les Etats fragiles, peu transparents et autoritaires, dans la mesure où ils sont plus vulnérables, augmentent les possibilités des autres groupes organisés (généralement autour des élites politiques ou économiques) de le renverser. Cela est d'autant plus vrai quand les opportunités économiques en dehors de l'Etat sont limitées.

En outre, on a pu constater que bien que la plupart de la population subisse les conséquences des crises⁶ (comme l'embargo économique) certains groupes en bénéficient (à travers la contrebande, la corruption ou le trafic illicite), et ont donc peu d'intérêt à un renforcement des institutions et de l'empire de la loi. Plus les ressources sont maigres, et plus elles sont mal partagées (ou gérées de manière clientéliste à l'intérieur des groupes, par exemple), plus les incitations personnelles au comportement violent augmentent (pour rejoindre des factions violentes ou une armée parallèle).

Pour Haïti, les leçons à tirer sont diverses. D'abord, la fragilité de l'Etat est une invariante dans les 90, et la stabilité structurelle du pays est encore loin d'être une réalité. De même, l'expérience nous montre l'importance d'un Etat plus fort et légitimé non par la répression mais par la prestation de services à la population. Pour cela, la croissance économique demeure un facteur important, puisqu'elle donne des opportunités aux secteurs des affaires – en dehors du clientélisme politique –, et limite les incitations individuelles à la violence politique, dans la mesure où elle sert à créer des emplois, à améliorer les perspectives de la population et à réduire la tension sociale. Finalement, la croissance économique, jumelée à une insertion régionale harmonieuse, doit renforcer le poids de l'Etat, et diminuer les incitations à la déstabilisation des élites politiques et économiques, ou des forces anti-changement. Autrement dit, la satisfaction progressive des demandes de gouvernance, en partenariat avec d'autres acteurs sociaux, est un élément indispensable du processus de développement humain durable.

Sources : STEWART, Frances, Brahimi Report, Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, 2001 et documents de base du RNDH

⁶ Le mot crise est utilisé dans le sens de grave crise politique (conflit armé, embargo ou coup d'Etat).

CHAPITRE IV

4.2. La gouvernance administrative: quelles institutions au service du développement humain durable?

La nécessité de rénover l'Administration Publique a été ressentie dès le retour à l'ordre constitutionnel et cela est justifié par les dysfonctionnements observés, puisque les institutions de la dictature pouvaient difficilement atteindre le niveau de professionnalisme et d'équité – justice, transparence et participation – que défendait le mouvement démocratique. La Constitution de 1987, elle, signale que « *l'Administration Publique est l'instrument par lequel l'Etat concrétise ses missions et objectifs... elle doit être gérée avec honnêteté et efficacité* » (article 234). Dans ce sens, en dehors des prescrits constitutionnels, la réflexion n'était pas très avancée.

Le passage de *Leta kraze zo* à l'Etat stratège, prestataire de services et hautement participatif, restait à faire. C'est ainsi que la réforme administrative devient un dossier à caractère hautement stratégique, afin de pouvoir répondre aux demandes de gouvernance de la population.

4.2.1. Les problématiques de la «mal-administration» haïtienne et les efforts de modernisation sectorielle depuis 1995

Les préoccupations modernes d'administration de services de proximité ont commencé à prendre corps en Haïti sous la dictature des Duvalier. Un effort de systématisation a même été fait au début des années 1980 avec la publication des trois (3) lois intéressant l'Administration Publique, la Fonction Publique et la Régionalisation. Cependant, pris dans les contradictions du mode de fonctionnement du régime politique reposant sur *l'ultra centralisme*, le clientélisme et le népotisme, l'Administration moderne projetée n'a jamais pu se matérialiser.

L'effondrement du régime entraînant l'effon-

drement de l'Etat, les distorsions antérieures s'aggraveront davantage pour donner aujourd'hui une Administration présentant des dysfonctionnements majeurs. Un Etat faible, et sous-administré. De même, la *faiblesse de la coordination stratégique*, déjà analysée, entrave l'efficacité et l'efficience de l'action du gouvernement. En outre, le régime de fonction publique n'est pas en reste, d'autant que la tentative de l'organiser sur des bases solides précède de peu la crise politique de 1986.

Le cadre législatif a fait le choix du régime de carrière basé sur les corps de métiers tel qu'on le retrouve dans le monde francophone. Ce système n'a jamais pu s'implanter en Haïti et ce qui s'applique est en fait le régime d'emploi des pays anglo-saxons. Il en est de même du système de mérite qui devrait réguler le recrutement et l'avancement en carrière des fonctionnaires. Le recensement des agents de la fonction publique réalisé par le gouvernement en collaboration avec le PNUD en 1996, permet d'étayer ce point. Globalement, au moment du recrutement dans la fonction publique, le critère de **recommandation** – qui n'est pas conforme à la Constitution⁷ – joue à environ 58% tandis qu'on a obtenu les taux de 29% et 13 % respectivement pour les critères de «sur titre» et «par concours». C'est peut être la domination des «relations personnelles» dans la fonction publique qui explique le poids des sous-qualifiés. Effectivement, les agents ayant une formation de niveau primaire et secondaire ont représenté dans cette enquête environ 68% de l'effectif total. De même, il faut signaler que le pouvoir d'achat des fonctionnaires, malgré une augmentation significative en 1998, s'est fortement érodé (près du 50%, entre 1995 et 2000), avec des conséquences négatives sur l'efficience administrative, particulièrement en ce qui concerne les cadres qualifiés. Par ailleurs, bien que le problème des arriérés de salaires ne semble pas grave à l'heure actuelle au niveau central, il est objet de controverses au niveau local.

Parallèlement, afin d'appuyer la politique globale de rénovation accompagnant le retour à l'ordre constitutionnel, un certain nombre de Ministères sectoriels (dans le secteur de l'éducation, la santé, la justice, l'économie et l'agriculture) sont engagés dans les politiques de modernisation administrative. A partir de 1996 /97, toutes ces expériences seront intégrées dans la tentative du gouvernement en place de promouvoir une dynamique globale de réforme administrative en même temps qu'elles continueront à être appuyées par la Communauté Internationale.

4.2.2. La promotion d'une dynamique globale de modernisation profonde de l'Etat

Dans la foulée du retour à l'ordre constitutionnel, parallèlement aux initiatives sectorielles de modernisation administrative, des projets à caractère transversal sont conçus la plupart du temps avec l'appui de ces institutions internationales. Ces projets n'avaient pas tous les mêmes orientations ni des objectifs forcément complémentaires, il y avait donc la nécessité d'une coordination que le gouvernement a décidé d'assurer en mettant en place le « Programme de Modernisation de l'Etat. Constituée en principe de trois (3) commissions (la gouvernance, la décentralisation et la réforme administrative), une seule a été créée en 1997: la Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA).

Les travaux de la CNRA ont permis de réaliser un diagnostic global, de définir un plan stratégique de réforme, et de proposer une rénovation du cadre légal existant. Selon le modèle d'Etat proposé – dit “Etat stratégie” – l'administration centrale serait allégée au profit de l'administration territoriale déconcentrée et décentralisée, plus apte à fournir aux populations les services auxquels elles ont droit. En 1999, la mission d'élaborer la poli-

tique de décentralisation (en voie de publication) a été confiée à la CNRA ainsi que celle de contribuer au lancement de la réforme administrative déjà proposée. Cette réforme a-t-elle été appliquée?

Des éléments de réforme étaient déjà prévus dans le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) de 1996-1997. En 1997-1998, suite à la mise en application du PAS, le gouvernement a procédé à une *réduction des effectifs de la Fonction Publique*, via le départ volontaire et la mise à la retraite anticipée. Cette opération a permis d'appliquer de nouveaux barèmes de salaires et de réduire les disparités existantes⁸. Toutefois, il faut signaler que, faute d'appropriation de la mesure, elle a servi de porte de sortie aux cadres les plus qualifiés, qui n'étaient justement pas visés par le programme. En conséquence, sous le triple effet des incitations au départ volontaire, des meilleurs salaires offerts par les agences et ONG internationales et d'une expansion du secteur privé, s'est produit une désinstitutionnalisation de laquelle l'administration haïtienne ne s'est pas entièrement remise. Outre la réduction de la taille de la fonction publique, la conjoncture politique et des moyens financiers limités n'ont pas permis d'aller très loin dans l'application des réformes administratives.

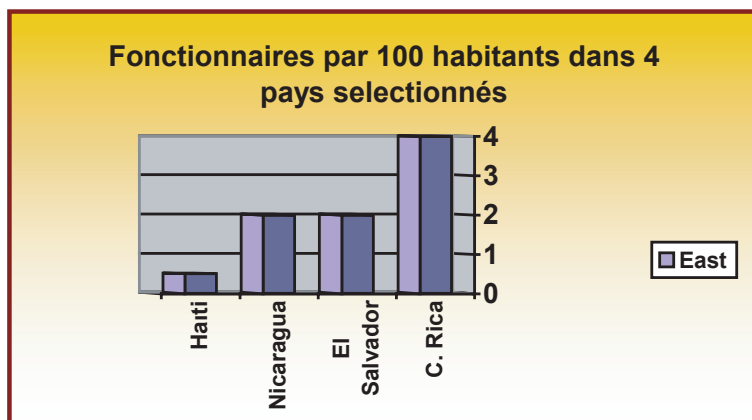
Malgré cela, le choix opéré en faveur de la réforme de la Fonction Publique et de l'institutionnalisation des mécanismes de coordination supra-ministérielle semble adapté. A cet égard, on peut signaler des réalisations au niveau de la Fonction Publique (établissement d'une nouvelle grille indicative des salaires, élaboration d'une nomenclature des emplois, création d'un fichier central du personnel, travaux préparatoires relatifs à la mise en place d'un Office des Ressources Humaines et d'une Ecole Nationale d'Administration et des Politiques Publiques). De même, quelques progrès ont été opérés au niveau de l'institutionnalisation des instances de coordination supra-ministérielle: expérimentation d'un nouveau mode de fonctionnement du Conseil

⁸ Il convient de signaler que ces mesures ont provoqué une levée de bouclier dans différents secteurs de la population. Outre le rejet des mesures en tant que telles, les groupes concernés critiquaient le fait que le gouvernement n'avait guère engagé de débat public sur la question et, ce faisant, avait privé les populations du droit, tant réclamé, de se prononcer sur les affaires publiques.

CHAPITRE IV

des Ministres et de l'intégration des entités devant constituer le futur Secrétariat Général du Gouvernement.

Graphique 27



Finalement, il faut signaler que la taille de la fonction publique haïtienne est faible (1/2 fonctionnaire pour 100 habitants) par rapport à la situation du Nicaragua, d'El Salvador (2), ou de Costa Rica (4)⁹. On peut donc considérer que la taille de la fonction publique haïtienne est très réduite, et inadaptée aux demandes de gouvernance, autant en termes de qualité que de quantité. En ce qui concerne le renforcement institutionnel et la réduction de l'arbitraire, les avancées sont fragiles et peu consolidées, et le besoin d'améliorer les capacités des cadres de la fonction publique apparaît aussi comme une urgente nécessité. Dans ce contexte, la gouvernance administrative aura du mal à remplir son rôle en faveur du développement humain durable du pays.

4.3. La gestion des finances publiques haïtiennes

On a procédé à l'analyse d'une composante importante de la gouvernance administrative: la fonction publique. Mais les politiques de développement humain durable demandent également la mobilisation de financement pour leur mise en œuvre. Avant de rentrer dans la destination de ces fonds et dans

l'analyse de leur impact dans le développement humain durable, il faut se poser quelques questions relatives à la gouvernance du système des finances publiques en Haïti¹⁰.

Comment se gèrent ces fonds? Quels sont les mécanismes de contrôle des finances publiques? Les règles d'élaboration, de gestion et de contrôle des finances publiques facilitent-elles la transparence administrative? Comment se construit le budget? La réponse à ces questions apportera quelques lumières quant à l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la gestion des finances

publiques haïtiennes.

4.3.1. Le contexte institutionnel des opérations budgétaires en Haïti

Les finances publiques haïtiennes sont notoirement faibles et structurellement déséquilibrées¹¹. Si l'on s'en tient au cadre légal existant et datant des années 1980, deux systèmes se partagent les responsabilités des opérations budgétaires: l'un supervisé par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) concernant les opérations courantes et l'autre supervisé par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) s'occupant du budget de développement ou budget d'investissement.

La législation en vigueur précise toutefois que la coordination en vue du budget général de la

⁹ Source : Sistema Integrado y Analítico de Información sobre reforma del Estado, Gestion y Políticas Publicas, www.clad.org.ve

¹⁰ Pour une analyse théorique sur le rôle du budget public, voir *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*, BID (1998)

¹¹ Les finances publiques concernent généralement les fonds alloués aux institutions de l'Etat composée de la Présidence, du Bureau du Premier Ministre, du Parlement, et des différents Ministères et institutions du Gouvernement haïtien. Les entreprises publiques ne rentrent pas dans cette catégorie.

Cette déficience dans la budgétisation de l'ensemble des fonds disponibles pour les Administrations Publiques a plusieurs implications en terme de gouvernance.

République est assurée par le Ministère de l'Economie. Depuis la crise du système de planification dans le contexte de l'effondrement du modèle de l'Etat interventionniste évoqué antérieurement, le fonctionnement parallèle des deux systèmes devient de moins en moins évident du fait des dysfonctionnements qui tendent à s'accumuler.

4.3.2. Les déficiences dans la préparation et le vote des budgets

Dans la plupart des pays, la préparation et le vote sont modulés par un calendrier précisant les rôles respectifs des organismes de coordination, des organismes dépensiers et des organismes de contrôle et tout en garantissant que le processus sera complètement achevé avant la période formelle de mise en exécution. Cette nécessité d'un cadre formel est bien comprise également en Haïti, mais elle n'a jamais pu être respectée à la lettre pour des raisons de mauvaise gestion. Toutefois, pour faire face aux retards encourus, la pratique s'est imposée de recourir à des douzièmes budgétaires de l'année précédente. Du retour à l'ordre constitutionnel en 1994 jusqu'à l'exercice 1996/97, c'est le même mode de fonctionnement qui a prévalu. Mais, avec la crise politique qui rebondit au cours de 1997/98, les budgets des années suivantes n'ont jamais été achevés formellement, ni votés, de sorte que le douzième budgétaire de l'année précédente s'est imposé totalement en même temps que d'autres mécanismes informels de régulation se développaient rapidement. Car, cette « crise budgétaire » limite artificiellement les capacités d'absorption des Administrations Publiques.

Le calendrier garantit normalement, par la pratique des conférences budgétaires, que les budgets présentés refléteront les besoins réels des Administrations. Du fait du caractère purement artificiel de ce processus en Haïti, les budgets ne sont pas réellement la transpo-

sition chiffrée d'une politique gouvernementale cohérente et articulée. Cette déficience est encore plus prononcée au niveau du budget de développement ou d'investissement. En effet, non seulement les mécanismes de consultation fonctionnent très mal mais le « Programme d'Investissement Public » – qui n'a pas été élaboré entre 1997/98 et 2000/01 – reprend souvent tout simplement les projets en cours d'exécution, complétés par les nouveaux projets pour lesquels les accords de financement ont été conclus ou sont attendus et par des projets gouvernementaux. Pour ces derniers, le financement n'est pas toujours acquis et leur réalisation effective est souvent aléatoire.

Finalement, il faut signaler une expérience intéressante et participative, la création d'une « Commission Mixte » MEF-MENJS pour la préparation du budget annuel de l'éducation.

4.3.3. Le principe d'universalité en Haïti: une couverture insuffisante des opérations budgétaires

Le budget est censé refléter l'ensemble de recettes et dépenses publiques du pays. Malheureusement, ceci n'est pas le cas en Haïti. Il s'agit d'un problème traditionnel du système budgétaire haïtien, qui concernait surtout auparavant les ressources propres d'un certain nombre d'organismes publics comme les institutions de santé, de justice ou d'éducation. Cette pratique continue aujourd'hui et s'est même étendue aux dépenses d'investissement sur ressources extérieures du fait de l'aggravation à partir de 1986 des carences organisationnelles du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe¹². Cette déficience dans la budgétisation de l'ensemble des fonds disponibles pour les Administrations Publiques a plusieurs implications en terme de gouvernance.

La première est la méconnaissance des emprunts contractés pour le financement d'un certain nombre de projets, et des dons de l'Aide Publique

¹² Une des manifestations de cette faiblesse est par exemple la liste officielle des ONG que tient le MPCE mais qui a très peu à voir avec le tissu dense de ces institutions en Haïti financées, essentiellement sur des fonds publics et privés étrangers.

CHAPITRE IV

au Développement. Aucun cadre de l'administration ne peut donner, en conséquence, une idée générale des priorités sociales de l'Etat. Le MEF qui a la faculté de le faire, n'est pas en condition de suivre convenablement l'évolution sectorielle des dépenses. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les décaissements de prêts internationaux – le Fonds d'Assistance Economique et Sociale, l'Unité Centrale de Gestion – ou des dons canalisés par l'intermédiaire d'institutions publiques, comme le Bureau de l'Ordonnateur National¹³, ou le Programme de monétisation alimentaire connu comme le PL 480 (Titre III)¹⁴. Ces institutions ont géré en 1999/2000 des fonds destinés prioritairement à l'investissement dont la valeur est estimée à 1170 millions de gourdes (environ 47 millions de dollars)¹⁵, ce qui équivaut à 15% des dépenses totales de l'Etat la même année, et de 63% des investissements publics¹⁶. Ceci nous montre également une importance croissante de l'investissement public, qui, avec les dépenses de ces organismes, compterait pour autour de 34% des dépenses publiques en 99/2000¹⁷. Une conséquence non négligeable de cette méconnaissance est la non-prise en compte dans le budget de fonctionnement des coûts récurrents engendrés par ces investissements, ce qui met en péril leur durabilité. En effet, idéalement, toutes les dépenses des bailleurs devraient être reflétées dans le Plan d'Investissement Public, et suivies par les autorités haïtiennes, afin d'assurer leur cohérence avec les politiques globales et sectorielles du pays.

En deuxième lieu, on peut signaler une opacité dans la gestion des coûts de recouvrement dans les services étatiques. Certains coûts de recouvrement dans les domaines de la santé, l'éducation, la justice et l'agriculture ne sont pas pris en considération par les autorités, qui ignorent ces chiffres. Ces coûts, qui sont estimés à plus d'un milliard de gourdes par an¹⁹, servent souvent à financer des coûts de fonctionnement. Citons, à titre d'exemple, l'Hôpital de

l'Université d'Etat d'Haïti. La méconnaissance et l'absence de contrôle sur ces fonds posent de graves problèmes de transparence dans la gestion de ces ressources, qui sont soumises à l'arbitraire des gestionnaires. Aucun effort n'a été fait dans le passé pour les budgétiser et donc pour les soumettre à l'approbation du Parlement.

La gestion discrétionnaire des fonds alloués à la décentralisation. Théoriquement, toutes les institutions publiques devraient être incluses dans le budget. A l'heure actuelle, les CT disposent des sources de financement suivantes: les recettes communales, le Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales et les transferts du budget (en principe une tranche de 100 millions de gourdes par an). Ces trois (3) fonds, avec les taxes informelles pratiquées dans certaines mairies, constituent le financement effectif de l'administration décentralisée. En Haïti, autour de 2/3 des fonds gérés par le MICT n'apparaissent pas dans les dépenses annuelles de l'Etat. Rappelons que ces fonds ne sont pas soumis à des critères préalables d'allocation (tels que le nombre d'habitants, ou les services desservis). En l'absence d'un mandat clair, il faudrait prêter plus d'attention à la manière dont ces ressources sont gérées (le recrutement massif du personnel sans un mandat clair est une pratique généralisée très répandue). Finalement, il faut noter que les mairies ne préparent pas, en règle générale, de budget, ni ne déclenchent une dynamique

¹³ Organisme chargé de la gestion des fonds de l'aide publique au développement de l'Union européenne.

¹⁴ Ceci inclut le Titre III (aide américaine) et le Japon et ne tient pas compte des montants gérés par le PL 480 à travers le Titre II (aide américaine) ni des autres bailleurs, comme le Canada, l'Espagne, l'Italie ou la France (pour des raisons méthodologiques), ce qui risque de sous-estimer le chiffre.

¹⁵ 9 millions de dollars EU le PL-480 (Titre III-aide japonaise), 19.4 millions d'euros le BON, et UCG et le FAES 14.3 et 3.4 millions de \$ EU respectivement. La prise en compte des dépenses annuelles de ces organismes représenterait une augmentation de l'investissement public en 1999/00 d'environ 66%.

¹⁶ 68% si on le compare à la moyenne de la période 96/97-99/2000. La consultation du PNUD a reventilé sectoriellement les dépenses de tous ces organismes.

¹⁷ 1.120 millions de gourdes pour l'exercice 2001-2002. Estimations du MEF et du Fonds Monétaire International.

Encadré 21

Radiographie de la Fonction Publique¹⁸ haïtienne

Il est communément admis que l'Administration Publique haïtienne constitue, à bien des égards, un obstacle au développement humain durable du pays. Mais quel est le profil de cette administration?

Selon les données actuellement disponibles¹⁹, l'effectif de la fonction publique s'élevait en 2001 à trente-six mille deux (36.002) employés. Ces personnels sont répartis comme suit dans les trois (3) grands secteurs de l'activité gouvernementale : secteur économique et financier (16%), secteur de souveraineté et de citoyenneté (9,6%) et secteur de cohésion socioculturel (74,4%). La présente distribution diffère sensiblement de celle observée dans le Recensement des Agents de la Fonction Publique effectué, en 1995, par le Ministère de l'Administration et de la Fonction Publique avec l'appui du PNUD. Ces variations significatives sont probablement la conséquence de l'application de la loi sur le départ volontaire et la retraite anticipée de 1997 qui avait délibérément ménagé le secteur de cohésion socioculturel dominé par les agents de l'éducation et de la santé. Le couperet de cette mesure a été important dans les deux autres secteurs, particulièrement dans le secteur économique et financier. Il reste que 70% des fonctionnaires sont regroupés dans deux institutions: le Ministère de l'Education Nationale (50% des effectifs) et le Ministère de la Santé Publique (19% des effectifs).

Le portrait socio-démographique et socio-professionnel du fonctionnaire dressé à partir des données du recensement se présente comme suit:

La fonction publique est constituée d'agents relativement jeunes (2/3 ont moins de 45 ans et un peu plus du 1/3 des effectifs se retrouve dans la tranche d'âge 35-45 ans) et dominée par des hommes (59%) .

Au niveau du taux de scolarisation, 25% des fonctionnaires déclarent un niveau universitaire; 2,3% un niveau d'études supérieures (Maîtrise, DEA, Doctorat); 55% attestent du niveau secondaire; 14% un niveau primaire; et 2% déclarent n'avoir fréquenté aucun établissement scolaire.

La présence notable d'individus attestant d'un niveau de formation appréciable ne se traduit cependant pas dans les performances observées. Parmi les raisons pouvant être avancées pour expliquer la faiblesse des résultats obtenus, figurent le manque d'indépendance et d'autonomie des fonctionnaires dont le mode de recrutement est largement dominé par le favoritisme, le clientélisme et le népotisme. **Les informations collectées révèlent en effet que seulement 12.6% des fonctionnaires ont été recrutés suite à un concours de sélection.** En dépit de ses faibles performances, la Fonction Publique capte actuellement une part non négligeable du budget national (49,1%).

Une autre caractéristique de la Fonction Publique est **son inégale distribution sur le territoire**. Ainsi, les fonctionnaires accusent une très forte concentration: 46% dans l'aire métropolitaine de la capitale; soit 53% pour le département de l'Ouest concerné. Pour les autres départements géographiques, les taux se situent entre 10% et 3%. En outre, cette répartition déséquilibrée favorise nettement le milieu urbain (85% des fonctionnaires) par rapport au milieu rural où se retrouve la grande majorité des populations.

La Fonction Publique haïtienne se caractérise également par l'inaccessibilité de ses services pour la plupart des citoyens. En effet, on dénombre 1/2 fonctionnaire pour cent (100) personnes. A ce niveau également des disparités sont observées selon le milieu de résidence (1,2 fonctionnaire en milieu urbain contre 0,1 en milieu rural).

¹⁸ Cette section est une synthèse des travaux effectués par Antoine Ambroise pour le compte du PNUD.

¹⁹ Données issues du relevé effectué par le Service du Fichier Central du personnel rattaché à la Commission Nationale pour la Réforme Administrative.

CHAPITRE IV

participative avec la population dans sa préparation, son exécution ou le suivi des fonds alloués aux Collectivités Territoriales. Ce manque de transparence au niveau local pourrait renforcer la méfiance de la population (gran manjè).

4.3.4. Les dysfonctionnements dans le sous-système des budgets: une faible transparence

Les carences du sous-système d'exécution budgétaire haïtien sont nombreuses et abondamment documentées. Il s'agit à ce niveau de rappeler les plus déterminantes.

La problématique des **comptes courants** est une carence importante et se comprend au départ comme une procédure accélérée de dépenses à côté de la procédure dite « normale » des réquisitions associées à des pièces justificatives et suivant le circuit complet de la dépense jusqu'à l'émission d'un chèque par le Trésor Public. Il faut considérer également dans le mécanisme de décaissement des fonds, les comptes des projets ouverts auprès des différentes administrations pour l'exécution des projets du Programme d'Investissement Public (PIP). Les raisons qui sont souvent avancées pour expliquer ce détournement des procédures sont multiples: l'absence de budget voté par le Parlement depuis 1997/98 (une situation modifiée avec la loi rectificative du budget 2000-2001); l'inefficacité de la procédure normale de la réquisition (décalage entre la loi et les pratiques du pays); la faible capacité organisationnelle des organismes de suivi et de contrôle et finalement l'impossibilité en l'absence de vote du budget d'exécuter de nouveaux Programmes d'Investissement Public vu l'achèvement ou la caducité des anciens projets.

En conséquence, au cours de ces dernières années, la « procédure accélérée » a supplanté les « procédures normales » pour les dépenses courantes et les dépenses d'investisse-

ment. Autrement dit, faute de contrôle ex post des dépenses par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif ou par le Ministère de l'Economie et des Finances, on considère les transferts vers ces comptes comme des dépenses, sans qu'existe aucun contrôle sur la destination finale. La solution originale qui a été trouvée est l'imputation des nouvelles dépenses de développement à la rubrique : « Autres Interventions Publiques » du budget. Parallèlement, il s'est développé dans le contexte de relâchement général des normes administratives un dérèglement dans les rôles dévolus aux différents intervenants dans l'exécution du budget de fonctionnement et d'investissement.

Evidemment, tous ces dysfonctionnements du système budgétaire haïtien, particulièrement ceux relatifs au sous-système de suivi et de contrôle, sont des causes structurelles de l'arbitraire, de la fraude et de la corruption. Elles contribuent à saper l'autorité de l'Etat et à renforcer la crise de légitimité qui l'affecte depuis son indépendance. Aujourd'hui la bonne gestion des fonds publics dépend des aléas de la moralité des gestionnaires de ces fonds – Ministres, Directeurs généraux ou comptables – laquelle est, par définition, variable. Cette problématique a été abordée par le Parlement dans le cas de la gestion des fonds du Ministère de l'Intérieur, mais elle n'a pas eu de suite.

4.4. Ajustement structurel et développement humain durable en Haïti: leçons apprises

La crise économique et sociale que traverse le pays depuis le début des années 1980 a conduit à la mise en place de politiques d'ajustement appuyées par les autorités de Bretton Woods et la Communauté internationale, à deux moments importants: tout d'abord après la fin du régime Duvalier en 1986; ensuite après le retour à l'ordre constitutionnel, en 1996. Ces deux épisodes sont particu-

Ces deux épisodes sont particulièrement révélateurs des questions posées par une gestion des crises sur des bases essentiellement économiques.

Tous ces dysfonctionnements du système budgétaire haïtien, particulièrement ceux relatifs au sous-système de suivi et de contrôle, sont des causes structurelles de l'arbitraire, de la fraude et de la corruption.

lièrement révélateurs des questions posées par une gestion des crises sur des bases essentiellement économiques. Ils mettent en évidence les limites d'une gouvernance économique peu sensible aux dimensions du développement humain durable. En effet, durant cette période le Programme d'Ajustement Structurel a constitué un palliatif à l'absence d'une vision stratégique nationale.

4.4.1. Le premier Plan d'Ajustement Structurel (PAS): 1986-87. Libéralisation sans ajustement

Le premier PAS est lié à l'échec de la politique de lutte contre la crise mise en œuvre dans le cadre du régime Duvalier. Au début des années 1980, l'économie haïtienne est touchée par la récession mondiale à travers la perte de marchés des industries d'assemblage et la détérioration des termes de l'échange. Des difficultés apparaissent au niveau des Finances Publiques et de la balance des paiements. Des politiques d'austérité sont mises en place pour rétablir les grands équilibres. Ces politiques échouent face à l'absence de reprise de la demande internationale, à l'atonie de la demande intérieure et à la diminution des dépenses de développement liée à l'aide internationale.

Dans le cadre du nouveau régime, un programme d'ajustement structurel est négocié avec les institutions de Bretton Woods en 1986. Le programme s'articule autour de quatre grands points: (i) Une profonde réforme du système fiscal; (ii) Un programme de privatisation; (iii) Une politique monétaire restrictive et (iv) une politique résolue de libéralisation commerciale (tarifs douaniers, contingentements). Le programme ne réalise aucun de ces objectifs économiques: la production stagne; l'inflation redémarre dès 1989; les recettes publiques par rapport au PIB stagnent (9,3% entre 1982 et 1986).

Parmi les réformes prévues, seule la libéralisation de l'économie sera effectivement mise en œuvre, à travers une forte diminution des ta-

rifs douaniers et des contingentements. Cette réforme devait conduire, par le jeu des modifications des prix relatifs, à développer la production agricole destinée à l'extérieur et à réorienter la production industrielle vers les exportations. Mais, dans une économie déjà déprimée et marquée par une absence de flexibilité de l'appareil productif, incapable de procéder à une réelle reconversion sur un mode industriel, ces réformes tarifaires vont conduire à une décapitalisation. Une partie de l'appareil productif industriel et agricole va être ainsi liquidée et alimenter un processus d'informalisation des activités et des emplois. C'est un tournant important dans l'histoire économique d'Haïti. La réforme fiscale va échouer dans la mesure où la forte crise de légitimité de l'Etat dominé par les militaires va conduire au développement sur une grande échelle de la fraude fiscale et de la contrebande.

Le processus de négociation du premier PAS laissera peu de place à la concertation et à la participation des représentants de la population: le régime est dominé par les militaires qui ont une forte préférence pour des solutions «hiérarchiques». Le contenu du PAS laisse enfin bien peu de place à la dimension sociale et l'austérité frappera durement de larges couches de la population, tout comme entre 1982 et 1986 sous le régime Duvalier.

4.4.2. Le deuxième PAS: 1996-97 – d'importantes réflexions qui butent sur la crise politique

Le retour à l'ordre constitutionnel en 1994 place Haïti dans un contexte très différent: l'économie est profondément sinistrée suite à l'embargo, mais elle bénéficie d'un appui résolu de la Communauté internationale. Une facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) est signée en septembre 1996 avec le FMI. La politique de libéralisation se poursuit et touche la protection douanière, dont le démantèlement s'approfondit, la sphère financière (taux d'intérêt) et la réforme fiscale. On vise un taux de croissance du PIB de 4,5% par

CHAPITRE IV

Encadré 22

Demande de transparence et corruption en Haïti

Dans la plupart des pays du monde, la corruption est un acte criminel. Mais c'est dans les pays en développement que ses effets sont plus dévastateurs, dans la mesure où elle entrave la croissance économique²⁰ et le processus de démocratisation et de légitimation de l'Etat. C'est la population qui souffre de ces conséquences, particulièrement les plus pauvres qui ne peuvent pas se permettre de payer les pots-de-vin, et qui ne reçoivent pas les services sociaux prévus. La corruption est donc une contrainte majeure au développement humain dans toute la région de l'Amérique Latine, parce qu'elle détourne d'importants fonds du social, et décourage l'action des bailleurs et les investisseurs internationaux. La corruption est donc un problème de mauvaise gouvernance, d'équité, d'efficacité et d'efficience. En Haïti la demande de transparence constitue un élément-clé des revendications de la population depuis 1986.

En 2001, Haïti ne faisait pas partie du classement de *Transparency International* (Indice de Perception de la Corruption) élaboré pour 91 pays. Faute de données comparatives, la situation de la corruption en Haïti est difficile à évaluer, mais des sondages récents montrent une sensibilisation croissante de la population à cet égard. Certes, la faiblesse des institutions rend la société plus vulnérable à la corruption nationale et transfrontalière. Les signes politiques sont toutefois contradictoires. Bien qu'Haïti ait signé le Traité anti-corruption de l'OEA du 29 mars 1996, celui-ci n'a pas été ratifié. De même, le discours d'investiture du Président de la République montre un engagement décidé en faveur de la transparence, qui pourrait s'appuyer sur une large législation existant déjà dans le domaine. Cependant, l'étendue de cette volonté politique – ainsi que l'importance de l'éthique et l'intégrité dans les valeurs de la société haïtienne – doit faire face à des mécanismes administratifs traditionnellement peu propices à la transparence, tels que: les faiblesses dans la gestion budgétaire de comptes courants (sans aucun contrôle ex post), l'opacité et l'arbitraire dans le fonctionnement de certaines structures de perception de recettes, l'usage privé des biens publics, les problèmes constatés dans la gestion des fonds dans certaines Collectivités Territoriales et l'inexistence d'un mécanisme national de lutte contre la corruption. Les efforts remarquables, réalisés par certains responsables politiques, depuis 1995, relèvent plus des initiatives ponctuelles que d'actions inscrites sur le moyen et long terme.

Dans ce sens, l'initiative lancée par la Primature en 2000 – mais jamais approuvée – pour la mise en place d'une Commission Nationale de Lutte contre la corruption pourrait servir de base à la création d'un mécanisme de lutte contre la corruption. Selon un document préparatoire de cette Commission, *la corruption serait un problème majeur – hérité de l'Etat prédateur – qui ne cesse de miner l'économie et le tissu social du pays*. Elle constitue une menace pour les objectifs énoncés dans le programme gouvernemental, et pour la légitimité de l'Etat en Haïti et dans toute la région. Dans ce sens, une volonté politique et administrative ferme demeure le point de départ de toute politique de transparence, en accord avec la bonne gouvernance. Un outil, parmi d'autres, serait les NTIC, plus spécifiquement la e-gouvernance. Par exemple, en Corée du Sud on a créé un portail anti-corruption pour les plaintes des citoyens. D'autres pays ont commencé à faire leurs achats par appel d'offre en ligne. Dans un moindre degré, en Haïti les pages web gouvernementales, pourraient constituer un premier pas vers une plus grande transparence de l'action étatique, avec des informations comme le Tableau d'Opérations Financières (recettes et dépenses) trimestrielles de l'Etat, sur les bourses à l'étranger ou les démarches administratives, entre autres.

Mais le défi de la transparence ne relève pas exclusivement de l'Etat. Au delà des acteurs politiques, la société civile et la presse se sont montrées très dynamiques dans certains pays dans ce sens, et le secteur privé devrait éviter de répéter les erreurs commises par les grandes compagnies dans d'autres pays de la région (un scandale financier récent en Argentine dépasse le montant annuel du budget haïtien). Un environnement favorable au développement humain passe par l'engagement de tous les acteurs dans la lutte contre la corruption, afin d'éviter les situations extrêmes constatées dans d'autres pays de l'Amérique Latine.

²⁰ Voir PNUD, OCDE Corruption, politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement. Voir également *Transparency International : Corruption Perception Index 2002*, Berlin, août 2002.

an, un taux d'inflation de 5% en fin de période (1999), une augmentation des prélèvements fiscaux (11,3% du PIB en 1999 contre 7,2% en 1996), une stabilisation du taux de change à 15 Gourdes par \$ EU. Trois grandes réformes sont annoncées: la rationalisation de la fonction publique; le lancement de la décentralisation; la privatisation-modernisation des entreprises publiques.

Les indicateurs macro-économiques s'améliorent en 1997-98, à l'exception de la croissance du PIB. Le pays bénéficie alors en effet d'une forte aide internationale. Mais la situation se dégrade ensuite, même si les déséquilibres macroéconomiques sont limités et gérables. Le principal échec concerne la croissance qui atteint difficilement 2%. Les prélèvements obligatoires ne parviennent pas au niveau attendu, l'inflation dépasse 10% et la Gourde continue à se déprécier. Les grandes réformes ne parviennent pas à se mettre en place.

Par rapport au premier PAS, des changements importants sont intervenus. L'orientation reste, sur le plan économique, profondément libérale. Mais le contexte politique est différent: l'ajustement a vocation de s'insérer dans une dynamique de rénovation économique et sociale. Le pouvoir politique ne néglige pas la dimension sociale: un Plan d'urgence et de relance économique (PURE) est mis en œuvre qui vise à obtenir un apaisement social et à réhabiliter les infrastructures. Le Fonds d'Aide Economique et Social (FAES) dispose de ressources destinées aux plus démunis. Les grandes réformes ont intégré des préoccupations sociales: plan de retraites anticipées et de départs volontaires accompagnent la rationalisation de l'administration publique; les privatisations devraient associer

les salariés et les collectivités locales... L'appropriation du contenu de l'ajustement par les acteurs concernés et même par la classe politique reste cependant faible. Des progrès sensibles dans la mise en œuvre d'une préparation participative d'une stratégie de l'ampleur du PAS sont nécessaires²¹.

Mais la mise en œuvre des réformes bute sur une absence de consensus de la classe politique au pouvoir²². Plus fondamentalement, il subsiste de graves dissensions dans le monde politique sur le contenu de la stratégie de démocratisation du pays. La crise politique récurrente qui marque la période 1995-2002 en est la manifestation. Les conflits pour la conquête du pouvoir ou internes au pouvoir constituent des obstacles à l'engagement des grandes réformes nécessaires. La mauvaise gouvernance politique bloque durablement la mise en œuvre de la bonne gouvernance économique.

Malgré les progrès importants réalisés grâce à des tentatives de prise en compte des acteurs directement concernés par les réformes arrêtées, l'ajustement ne peut parvenir à ses objectifs²³. La crise politique bloque la mise en œuvre des grandes réformes, ralentit sensiblement l'aide internationale, provoque l'attentisme du secteur privé et rend les partenariats difficiles.

Le processus d'ajustement structurel montre l'importance de la mauvaise gouvernance au niveau de la sphère politique et de l'importance de la construction d'un consensus autour des grandes réformes à entreprendre.

4.5. Le financement public dans la perspective du DHD

L'analyse précédente nous a montré les défaillances existantes en termes de gouvernance économique et administrative. Elle nous a également permis de constater que le mode de gestion des finances publiques est loin d'être à la hauteur de certaines demandes de gouvernance, comme la transparence dans la gestion

²¹ La préparation, la mise en œuvre et le suivi des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (CSRP) désormais appuyés par les institutions de Bretton Woods s'appuient en principe sur une forte démarche participative.

²² Les attermoissements qui caractérisent le dossier des privatisations constituent une illustration de ces difficultés.

²³ L'analyse ici présentée est centrée sur les questions de gouvernance. Elle ne saurait toutefois se substituer à une analyse de la pertinence du contenu de la stratégie eu égard au contexte haïtien.

CHAPITRE IV

des fonds, la participation des acteurs dans la définition des priorités sectorielles ou la justice dans l'allocation des fonds au niveau local, par exemple. De plus, il faut s'interroger sur l'orientation globale des dépenses, et leur potentialité pour l'avenir. Ont-elles servi à répondre aux demandes de gouvernance et à la promotion du développement humain durable? A-t-on pu maximiser les ressources disponibles depuis le retour à l'ordre constitutionnel? Les réponses à ces questions nous permettront de tirer des enseignements et de formuler des propositions pour l'avenir (Chapitre V).

4.5.1. L'orientation globale des dépenses: un Etat minimal à la recherche de son rôle stratégique

Les finances publiques haïtiennes sont en crise de légitimité. Elles demeurent cependant le principal instrument du système démocratique pour répondre aux demandes de gouvernance, pour maintenir et relever le niveau de confiance de la population envers l'Etat²⁴. Toutefois, les ressources publiques disponibles depuis 1995 sont maigres, et la persistance de la crise économique ainsi que le manque d'efficacité fiscale ont empêché d'élargir substantiellement l'assiette fiscale, afin de répondre aux énormes demandes de la population. De plus, pour des raisons historiques, l'action étatique ne pouvait se limiter à la capitale (la République de Port-au-Prince), et devait s'ouvrir vers les zones rurales, après presque deux siècles de marginalisation et d'isolement. Dans un tel contexte, on peut se demander quel a été le rôle des finances publiques.

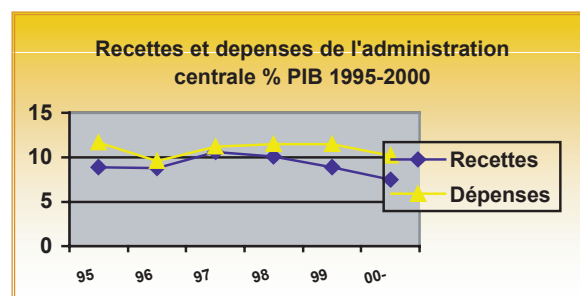
La disponibilité et la fiabilité des chiffres étant limitées, on n'est pas en mesure de donner un aperçu comparatif et fiable de l'évolution sectorielle de dépenses entre des années 1980 à nos jours. Pour des raisons méthodologiques, on a opté pour une analyse plus approfondie et actualisée des finances publiques haïtiennes, lesquelles, en l'absence d'un cadre stratégique

de développement, offrent au moins un panorama représentatif des priorités actuelles du gouvernement. Pour minimiser le risque des incohérences dans le cadre de ce travail, les services du PNUD ont procédé au reclassement des dépenses publiques de 1999/2000 sur la base d'informations complémentaires disponibles au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances – notamment en matière d'Investissement Public – et des instances nationales de décaissement des fonds internationaux. Ce travail a un double intérêt: offrir un panorama des dépenses, jeter un regard comparatif avec la situation de l'Amérique Latine et compléter l'analyse sectorielle avec les chiffres de la coopération internationale, lesquels, dans une conjoncture plus favorable, sont censés se rapprocher de plus en plus du concept et de la logique des dépenses publiques.

a) L'Etat haïtien, le plus réduit de la région²⁵

Haïti a eu traditionnellement un Etat extrêmement réduit, avec un niveau de prélèvement parmi les plus faibles du monde.²⁶ En effet, les dépenses de l'administration centrale d'Haïti ont atteint en 1999/2000 un montant de 8141 millions de gourdes (415 millions de dollars), selon les informations concernant les recettes et dépenses de fonctionnement fournies par la Banque de la République d'Haïti (BRH) et de 7611 millions de gourdes (388 millions de dollars) selon le Ministère de

Graph 28



²⁴ En 1997, par exemple, 57% des Haïtiens avaient confiance dans le Président de la République. USAID opus cit., p. 3.

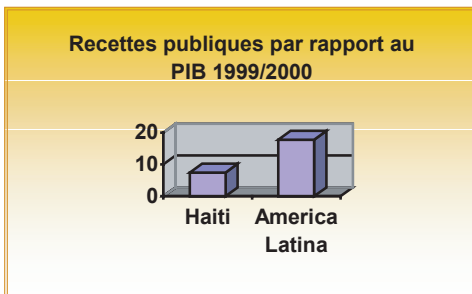
²⁵ Ces chiffres se basent sur l'étude intitulée « Haïti: Les Finances Publiques et le rôle de l'Etat dans la politique sociale », CEPALC-PNUD, octobre 2001.

²⁶ Haïti figure parmi les 5 pays ayant un niveau de recettes et de dépenses le plus bas des pays considérés. BM, RDM, 2000, p. 300.

l'Economie et des Finances dont les informations proviennent des organismes effectuant les débours (voir tableaux 1 et 2). L'analyse figurant dans cette section est basée sur les données fournies par cette dernière source.

En 1999/2000, il est à signaler que les dépenses de l'administration centrale ont dépassé de 17% le budget de l'exercice fiscal 1996-1997. La courbe de ces dépenses au cours des dernières années en Haïti, en termes de proportion du PIB (voir graphe 29), ne montre aucune tendance à s'accroître: 11,7% en 1995 et 10,2% en 2000. L'augmentation des dépenses dans la période masque une baisse en termes réels d'un peu plus du 10%. On peut se demander si ces ressources sont suffisantes pour que l'Etat joue son rôle en matière sociale.

Graphe 29



Les chiffres de cet indicateur sont extrêmement réduits si nous les comparons à ceux de l'Amérique Latine et d'autres régions, qui atteignent des pourcentages jusqu'à trois fois plus élevés. Un rapport du Secrétariat de la CEPALC²⁷ indique, par exemple, que ces dépenses représentaient 18% du PIB dans vingt pays d'Amérique Latine (y compris Haïti) et 36% dans douze pays des Caraïbes, au cours de la période 1990-96; 35% dans dix pays membres du de l'OCDE (Europe, Canada et Etats-Unis) en 1990-95 et 21% dans cinq pays du Sud-Est asiatique (Indonésie, Malaisie, République de Corée, Singapour et Thaïlande) en 1990-94.

Si on les compare avec la situation dans des pays d'Amérique Latine géographiquement proches, de taille et de population similaires, comme par exemple les pays d'Amérique Centrale et la République Dominicaine, on constate des contrastes frappants: les recettes par habitant de l'administration centrale s'élevaient à 277 dollars des EU en République Dominicaine, à 464 dollars au Costa Rica, à 238 dollars au Salvador et à 151 dollars au

Honduras, mais en Haïti elles atteignaient seulement 40 dollars ! Cette différence notable s'explique à la fois par la moindre pression fiscale en Haïti, et par le revenu par habitant en Haïti, allant de la moitié au cinquième du revenu par habitant de ces mêmes pays.

En ce qui concerne les recettes, la politique négociée avec les bailleurs de fonds visait principalement à amener en 3 ans les recettes budgétaires de 7,2% du PIB, niveau atteint en 1995/96 à 11,3%, niveau auquel elles étaient dans la deuxième moitié des années 1980. Cette forte augmentation devait être obtenue grâce à l'unification de la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) à 10%, la rationalisation de la structure tarifaire et l'élargissement de l'assiette fiscale, en renforçant les services du fisc et en réduisant fortement le système trop large d'exonérations pratiqué. Les recettes réalisées grâce à la restructuration/privatisation des entreprises publiques non financières devaient en outre venir alimenter un fonds spécial destiné à appuyer les collectivités locales et le processus engagé en matière de décentralisation.

En réalité, en 1999/2000 les recettes de l'administration centrale ont atteint près de 6 milliards de gourdes (304 millions de dollars), soit à peine 7,5% du PIB, provenant principalement des impôts indirects internes (46% du total), des droits de douane (21,5%) et des impôts directs (21,8 p. 100); le reste provenait de droits et d'autres recettes non fiscales (7,1 p. 100), de transferts des entreprises publiques (0,3%) et de dons venant de l'extérieur (3,3%).

L'évolution récente des recettes du gouvernement marque une séparation bien nette en deux périodes aux tendances opposées. **La première période, allant du retour à la normale constitutionnelle, en 1994, au début de la crise politique de 1997**, est caractérisée par un accroissement significatif des recettes de l'administration centrale, dont le volume est passé, en deux ans seulement, de 9% du PIB en 1995 à 10,6% en 1997. Ceci est attribuable à un recouvrement plus important

27 *El pacto fiscal*, LC/G.1997/Rev.1-P, juillet 1998.

CHAPITRE IV

qui a largement compensé la réduction des transferts d'entreprises publiques et des dons de l'extérieur; entre 1995 et 1997²⁸. A noter, en ce qui concerne les impôts directs, qu'ils représentaient 8,1 p. 100 des recettes totales de l'administration centrale en 1995 et 12,6 p. 100 en 1997.

La deuxième période, **allant de 1997 à 2000**, est marquée par un net recul de la perception de recettes de l'administration centrale, qui ont diminué de 19% en termes réels. Le dynamisme soutenu des contributions directes que l'on a constaté depuis la période précédente, et qui se poursuit (21.8% du total en 2000), notamment celles frappant les personnes physiques, s'est avéré insuffisant pour compenser la baisse des autres recettes. Dans ce contexte, le déficit s'est fortement creusé, atteignant 2,3% du PIB (0.7% en 1997) en 2000.

La tendance à la baisse des recettes du gouvernement central a des conséquences extrêmement graves. D'une part, la chute plus que proportionnelle de ces recettes par rapport au PIB au cours des trois dernières années contraste avec les besoins croissants en matière de dépenses pour faire face aux demandes de gouvernance de la population. En outre, l'année dernière c'est la Banque Centrale qui a dû assurer presque intégralement (98%) le financement net de ce déficit²⁹; les conséquences en sont, entre autres, une recrudescence des pressions inflationnistes (qui touchent davantage les plus pauvres), les pressions sur le taux de change et la distorsion des instruments de la politique monétaire.

Finalement, on peut signaler sur la période 1995-2000 des changements importants dans la structure des recettes, suite à la rareté des dons et à la réduction drastique des transferts des entreprises publiques. Les recettes fiscales représentent aujourd'hui 90% du total des recettes (56% en 1995). De celles-ci, 1/4 provient des impôts directs et 3/4 des impôts

indirects. Ces pourcentages sont similaires à ceux d'autres pays de la région, comme le Salvador, le Guatemala, le Honduras ou la République Dominicaine.

b) La distribution institutionnelle des dépenses: une confusion de rôles

L'analyse réalisée ici se base sur les données de l'étude du PNUD sur les dépenses publiques. Plusieurs caractéristiques peuvent être soulignées. Premièrement, *les dépenses salariales montrent une concentration dans trois Ministères – Education, Santé et Justice*. En 99/00, ces trois Ministères se partagent les 2/3 de la masse salariale de l'Etat. Il s'agit en premier lieu du Ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports, avec 27.4% (30.4 si on y ajoute les salaires de l'Université d'Etat d'Haïti), le Ministère de la Justice, qui inclut les forces de police (24,6%), et le Ministère de la Santé Publique (MSPP), avec 12,1%. La forte concentration des dépenses salariales au MENJS et au MSPP explique le fait que près de la moitié de toute la masse salariale (46%) soit affectée au secteur social.

Deuxièmement, on peut noter la présence de distorsions importantes dans le rôle des institutions, particulièrement celles à vocation stratégique. En 99/2000³⁰, elles nous montrent que la Présidence de la République occupe une place croissante dans les dépenses de l'Etat (16,6%), le plus souvent au détriment des Ministères sectoriels concernés. La partie des dépenses de fonctionnement octroyée au Palais (18%) est supérieure au fonctionnement cumulé des trois Ministères jugés prioritaires: justice, éducation et santé. Quant à l'investissement, le Palais a ordon-

²⁸ La part du PIB provenant de l'impôt indirect interne est passée de 3 p. 100 à 4,9 p. 100; celle provenant des taxes sur le commerce extérieur, de 1,2 p. 100 à 2 p. 100 et celle provenant des impôts directs, de 0,7 p. 100 à 1,3 p. 100.

²⁹ Devant la contraction des autres sources internes de financement et devant le rôle contraire que tient, depuis plusieurs années, le financement externe net pour répondre aux besoins de l'administration centrale.

³⁰ Les résultats de la consultation pour les finances publiques.

nancé en 1999/2000 40% des dépenses totales imputées à l'investissement. Ces chiffres contrastent vivement avec le pourcentage octroyé aux salaires (4% du total), qui est plus en accord avec sa cruciale fonction stratégique. Ce constat est également important pour la Primature. Bien que son poids dans l'investissement public soit marginal (0.7%), cette institution assurait la tutelle de l'Unité Centrale de Gestion, qui a consenti des investissements importants dans la période (autour de 50 millions de dollars).

Cette confusion des responsabilités institutionnelles ne se fait pas sans risque pour l'efficacité de l'action gouvernementale. D'abord on peut signaler le renchérissement du coût général des interventions en raison notamment des duplications de fonctions (le glissement des dépenses de fonctionnement du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications³¹ (TPTC) vers l'action du Centre National des Equipements (CNE)³², en serait un exemple). La multiplication des centres de décision peut poser des problèmes de coordination et fragiliser l'action des Ministères.

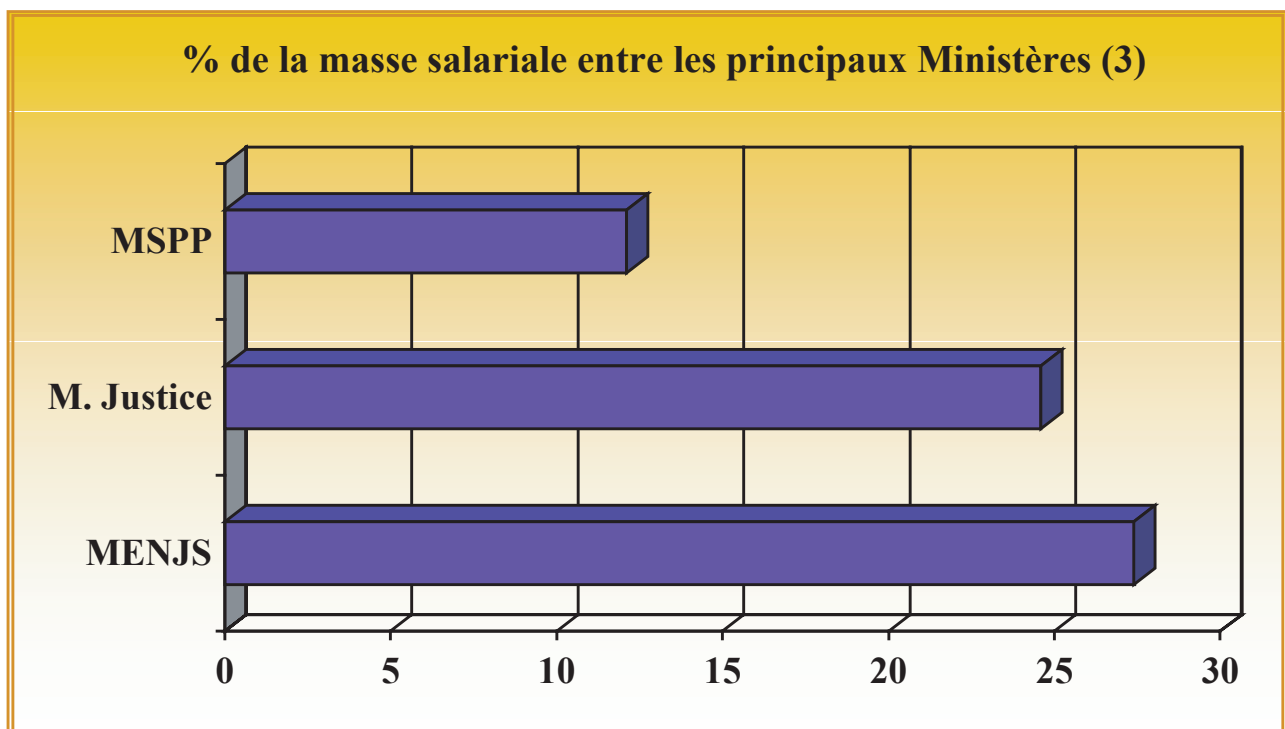
Ceci est peu propice à la mise en place d'une politique sectorielle articulée. On peut évoquer, en outre, l'existence des demandes de transparence, comme celles des parlementaires de la 47^e législature lors de la préparation du budget 2000/01, qui ont soulevé des questions quant au contrôle législatif des dépenses de la Présidence. Finalement, l'importance des dépenses de fonctionnement de la Primature et de la Présidence reflètent probablement une mauvaise connaissance d'autres dépenses – telles que les salaires – par les instances de suivi financier.

La principale conséquence sur le développement humain de cette situation serait l'orientation vers le court terme et non vers le moyen et long terme des instances clefs de l'Etat. Le développement humain durable requiert un effort soutenu de tous les acteurs de la gouvernance, et de tous les niveaux de la gouvernance à court, moyen

³¹ Comme le signale la Commission Européenne, *Mémoire annuelle* (1999), le TPTC depuis 1994, « on ne s'est ni renforcé, ni modernisé. Ceci se reflète particulièrement au niveau de l'entretien routier. ».

³² Cette institution qui dépend *de facto* de la Présidence, a géré 108 millions de gourdes en 99/00.

Graphe 30



CHAPITRE IV

et long terme. Selon les données pour 1999/2000 – qui doivent être interprétées avec une grande prudence³³ –, le Palais générerait une multitude de projets dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, les infrastructures routières ou les logements sociaux. Cette situation ferait de la Présidence une institution à vocation d'investissement (59% de ses ressources), bien davantage que d'autres institutions prioritaires: comme le Ministère de l'Éducation (19%), de la Justice (7%) ou de la Santé (moins de 1%)³⁴. Certaines analyses, comme le BCP, suggèrent que cette situation serait révélatrice d'une tendance en Haïti à la monopolisation et à la personnalisation du pouvoir. Au contraire, d'autres analyses suggèrent que cette propension à l'investissement peut aussi refléter des facteurs conjoncturels, comme une préoccupation accrue des plus hautes instances politiques pour l'efficacité des investissements en l'absence d'aide internationale, et une certaine méfiance face aux lourdeurs administratives de certains Ministères, et aux irrégularités constatées dans la gestion.

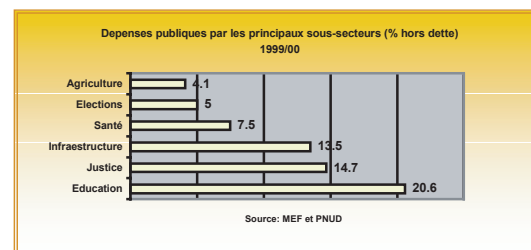
c) Le choix des secteurs prioritaires en Haïti: quel rôle joue le social?

La première – et seule – Revue des Dépenses Publiques réalisée en 1995/96 recommandait une augmentation des dépenses de fonctionnement et d'entretien afin d'améliorer la qualité des services fournis par l'administration et d'assurer la pérennisation des investissements principalement exécutés à partir des fonds externes. Ces 5 dernières années la structure générale s'est, dans les faits, modifiée dans le sens contraire à celui recommandé. Moins de ressources pour le fonctionnement (-50%) et plus pour l'investissement (+171%). Cette augmentation de l'investissement reflète une réalité politique: en l'absence d'appui international, le gouvernement était obligé de montrer des réalisations, particulièrement dans une période électorale, au risque de négliger les recommandations de la Revue de dépenses. On peut se demander quels ont été les secteurs

priorisés, et si ces dépenses reflètent une préoccupation pour le développement humain durable. Qui a bénéficié de ces dépenses?

Ici quelques remarques s'imposent quant à l'affectation des dépenses. Les dépenses des organismes gouvernementaux chargés des secteurs économiques, des secteurs politiques et des services sociaux représentaient, en 1999/2000, respectivement 29%, 37.8% et 33.2% du total des dépenses. L'information dont on dispose ne permet pas de déduire quelles seront les tendances futures de ces dépenses, bien que certains indicateurs montrent qu'elles oscilleraient autour des proportions indiquées.

Dans le secteur économique, les infrastructures constituent le sous-secteur prioritaire avec 13,5% des dépenses totales et presque la moitié de l'investissement du gouvernement (48%); ensuite figure l'agriculture, 4%. Le reste (8,7%) est constitué par une myriade de dépenses partagées entre différentes institutions qui incluent l'achat de produits pétroliers de l'EDH (2,2%) ; l'environnement (0,6%) une usine de coton et la subvention des Services Plus, en passant par le financement de plusieurs entreprises publiques. À défaut d'étude approfondie sur l'efficacité et l'efficacité des investissements publics, on peut noter l'absence d'une planification stratégique des investissements (y compris les appuis externes), et une faible continuité et intégration des lignes d'action. En ce qui concerne le secteur politique, il faut noter l'importance du sous-secteur de la justice (14.7% du total des dépenses), qu'intègre le système judiciaire, le fonctionnement de la police et les institutions pénitentiaires. De même, on peut observer le



³³ On ne peut pas ignorer deux facteurs qui pourraient biaiser l'analyse: le caractère annuel de ces informations et la tendance universelle à l'accélération des investissements publics au rapprochement des échéances électorales.

³⁴ Parmi les Ministères plus investisseurs (plus de 100 millions de gourdes) il faut signaler l'importance relative des TPTC (70 %), et du MARNDR (46 %).

On a pu observer que les ressources allouées au secteur social sont limitées en termes relatifs et presque insignifiantes en termes absolus.

coût du processus électoral (5% des dépenses publiques).

En ce qui concerne les dépenses sociales³⁵, la part relative du secteur dans les dépenses de l'administration centrale d'Haïti est modeste (un tiers du total)³⁶, si on la compare aux niveaux que l'on observe en Amérique Latine (42%) et dans les pays de l'OCDE (59%). Elle demeure cependant proche de celle des pays des Caraïbes (28%) et du Sud-Est asiatique (31,8%).

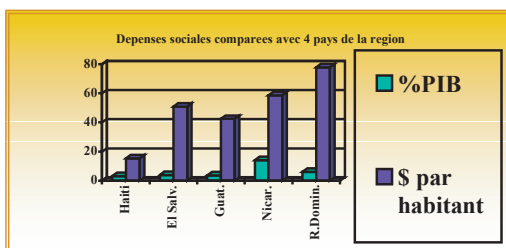
Les différences avec la région sont également marquées si l'on compare la proportion du PIB que l'administration centrale consacre aux dépenses sociales. En Haïti, l'an dernier, cette part représentait 3,2%, alors que la moyenne pour l'Amérique Latine de 1990 à 1995 était de 8%, atteignant 6,2% en République Dominicaine et 3,6% au Guatemala (voir graphe 33). On peut également comparer le financement des politiques sociales en termes absolus. En Haïti, en 1999/2000, les dépenses sociales de l'administration centrale s'élevaient, en termes absolus par habitant, à 209 gourdes à peine, équivalant à 15,40 dollars EU. La comparaison régionale est éloquent: les chiffres étaient de 3 à 30 fois supérieurs dans les autres pays.

En effet, en 1999/2000, l'éducation était le sous-secteur prioritaire des dépenses publiques haïtiennes (voir graphe), avec 20.7% du total, comparable au pourcentage de 1985-87, mais bien supérieur à celui de 1995 (16%)³⁷. Cet effort relatif dans l'éducation (2% du PIB), est par exemple supérieur à d'autres pays de la région, comme la République Dominicaine (1,6% du PIB), El Salvador ou le Guatemala (1.8% du PIB), mais loin derrière le Costa

Rica (5,5% du PIB) ou le Nicaragua (4,6% du PIB).

Par ailleurs, la composition des lignes budgétaires haïtiennes rend difficile une analyse désagrégée des dépenses par niveau éducatif – primaire, secondaire et supérieur. Sauf pour le niveau universitaire (9.2% du sous-secteur), il faut se baser sur les estimations de l'UNESCO de 1990 et sur les statistiques de 1996/97 utilisées par le Bilan Commun de Pays. Selon les sources, elles montreraient que l'éducation primaire recevrait entre 45% et 53% du total, l'éducation secondaire entre 19% et 29% et le secondaire professionnel 13,5%. Compte tenu du fait que 90% des inscriptions scolaires concernent le primaire, ces estimations pourraient suggérer un effort financier insuffisant dans l'enseignement primaire.³⁸

En ce qui concerne la santé, on peut constater que ce secteur est assez marginalisé dans les dépenses publiques haïtiennes, avec 7,5% du total des dépenses publiques, et 0,3% de l'investissement. En ce qui concerne le poids des dépenses sanitaires dans le PIB, Haïti serait le dernier pays de la région³⁹, avec environ la moitié des dépenses effectuées par la République Dominicaine, le Salvador ou le Guatemala. Il n'est guère surprenant que le niveau de mortalité maternelle et infantile ne s'améliore pas sensiblement depuis 1995⁴⁰.



³⁵ Pour la définition des dépenses sociales, on utilise la méthodologie de la CEPALC.

³⁶ La proportion des dépenses dans le secteur social était légèrement plus élevée que dans les chiffres publiés par le MEF 30,9, p. 100.

³⁷ Voir Moreno-Lopez. P et Faria en DEWEZ, David (1999).

³⁸ Toutefois, elles pourraient être sous-estimées, parce qu'elles ne tiennent pas compte des investissements consentis par d'autres institutions – comme le FAES –, qui visaient de façon prioritaire l'enseignement fondamental.

³⁹ La République Dominicaine (1,6% du PIB), le Salvador ou le Guatemala (1.8% et 1.9% respectivement) et le Costa Rica 5.5% et le Nicaragua 7.3%.

⁴⁰ Quant aux autres dépenses sociales (à peine 5 % du secteur), elles s'adressent davantage aux Ministères comme les Affaires Sociales, la Condition Féminine ou le Ministère de la Culture, entre autres.

CHAPITRE IV

On ne dispose pas, à l'heure actuelle d'informations précises sur les dépenses par niveau de soins (primaire, secondaire, tertiaire).

Finalement, on peut se poser la question du niveau d'équité (jstis) des dépenses publiques. Il s'agit de savoir, par exemple, si les bénéficiaires de ces dépenses sont les pauvres ou les non pauvres, si elles sont bien allouées sur le territoire haïtien et si elles tiennent compte de la dimension genre. On ne dispose pas pour le moment d'informations fiables et actualisées pour répondre à ces importantes questions en termes d'orientation des politiques. Des indicateurs indirects montrent que l'accès à certains services sociaux publics de base se serait amélioré en dehors de Port-au-Prince; ce qui constituerait une tendance intéressante par rapport aux années 1980.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience des dépenses, les informations et analyses font également défaut, et méritent d'être développées. On peut toutefois observer qu'en l'absence d'un véritable Plan d'Investissement Public (entre 1997 et 2001), les problèmes d'institutionnalisation déjà signalés – continuité et cohérence dans les investissements, coordination de l'action gouvernementale, transparence et vision stratégique –, n'auraient pas permis d'éliminer le clientélisme, ni d'atteindre un niveau satisfaisant d'efficacité et d'impact des investissements. A titre d'exemple on peut citer le déboisement et l'urbanisation anarchique du Morne l'Hôpital qui ont déjà eu un impact sur le niveau d'eau disponible dans la zone métropolitaine, sur le drainage de la ville, sans compter la situation de grave vulnérabilité de la population (qui s'installe dans des zones à risque sismique et interdites par la loi). Néanmoins, les gouvernements au cours de la décennie ont investi des sommes importantes dans le drainage de la ville – sans prendre en considération les problèmes en amont – et financé la construction d'une route qui a pu aggraver la situation du Morne et de la population en aval.

En somme, l'analyse des bénéficiaires de politiques publiques (pauvres /non pauvres, rural-urbain, homme-femme), devrait constituer un domaine important de recherche dans les années à venir et devient un aspect remarquable dans la définition de politiques de lutte contre la pauvreté. La création d'une cellule ou observatoire de suivi et évaluation des politiques, avec la participation du secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer cette connaissance et satisfaire des demandes de gouvernance.

d) Les acquis de l'aide internationale: à la recherche de la complémentarité et d'une plus grande efficacité

On a pu observer que les ressources allouées au secteur social sont limitées en termes relatifs et presque insignifiantes en termes absolus. Mais l'analyse serait incomplète si on ne tenait pas compte des ressources allouées par l'aide publique internationale (APD)⁴¹, sous forme de prêts (1/4 de l'APD) ou de dons (les 3/4 du total)⁴². Le cas d'Haïti est assez singulier, dans la mesure où ce financement international, au lieu de fonctionner dans le cadre d'un Programme d'Investissement Public et donc du budget national, évolue en dehors de ce document budgétaire. On ne peut donc pas le considérer comme une dépense publique *stricto sensu*. La crise politique depuis 1997 est à la base de cette autonomie de l'aide internationale, qui présente des modalités d'implication du gouvernement très différentes⁴³. Mais, on ne peut pas ignorer les 2 milliards d'investissement décaissés durant la période 1995-2000. Ces sommes, même si elles ne sont pas comptabilisées ont contribué au développement humain et doivent être prises en compte pour dégager des perspectives pour l'avenir.

La crise politique depuis 1997 est à la base de cette autonomie de l'aide internationale, qui présente des modalités d'implication du gouvernement très différentes.

⁴¹ Définition d'aide internationale et Aide Publique au Développement, à partir des concepts du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

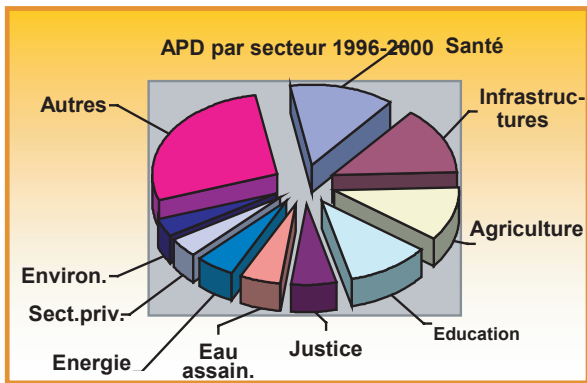
⁴² Rapport de Coopération au Développement, PNUD (1998).

⁴³ Elles vont de l'appui budgétaire à la canalisation des fonds à travers des ONG nationales et étrangères, en passant par la monétisation de l'aide alimentaire ou la création d'instances *ad hoc* de gestion des prêts internationaux.

Le PNUD a procédé également à une analyse précise des décaissements internationaux, à partir des chiffres de la Banque Mondiale⁴⁴ et d'un travail de recherche auprès des institutions chargées de la gestion des crédits internationaux comme le FAES, l'UCG, ainsi que pour le PL-480 et le BON. Ce travail a permis de comparer les chiffres de l'APD au résultat des finances publiques haïtiennes, particulièrement en ce qui concerne les dépenses sociales. Cette comparaison s'est révélée particulièrement intéressante, parce qu'elle a permis de constater que les décaissements des bailleurs dans la période 1996-2000 oscillent autour du 10% du PIB, c'est-à-dire, un montant similaire à l'agrégat des dépenses publiques. Les résultats de ce travail offrent un panorama sectoriel légèrement différent aux analyses classiques (voir graphe 34).

On peut signaler deux grandes tendances. Tout d'abord une complémentarité globale apparente entre les dépenses du gouvernement

Graphe 34



et des bailleurs. Le gouvernement réserve 60,4% des dépenses publiques aux 5 sous-secteurs prioritaires (éducation, justice, infrastructures, santé et agriculture) tandis que l'APD dépense 59,3% (si on y ajoute eau, assainissement et énergie). D'autre part, le gouvernement et les bailleurs mettent un accent similaire sur le secteur social (33,2%⁴⁵ pour le gouvernement et, au moins, 29,7 pour les bailleurs⁴⁶).

⁴⁴ Les chiffres du « red book » de la Banque Mondiale sont basés dans l'année budgétaire haïtien et plus propices aux comparaisons

⁴⁵ Ce pourcentage se base sur la méthodologie de la CEPALC afin de pouvoir procéder à des comparaisons régionales.

⁴⁶ Ce chiffre est probablement sous-estimé, puisqu'il ne tient pas compte des actions culturelles, ainsi que d'une partie des dépenses de certaines ONG – comme la CARE, le CRS ou l'ADRA dans le cadre du PL-480 Titre II – non reventilées pour lesquelles on ne disposait pas d'un minimum de cohérence. Il correspond à l'agrégat des secteurs suivants: éducation, santé et eau et assainissement pour la période 1996/97-1999/2000.

Autrement dit, l'APD a dégagé plus de 600 millions de dollars dans la période dans le domaine social. Rappelons que si on ajoute ce chiffre aux dépenses sociales du gouvernement on serait à un niveau comparable à celui de la République Dominicaine et légèrement inférieur à la moyenne régionale.

Une lecture plus attentive des chiffres nous montre que la coordination et la complémentarité de cette aide laissent cependant beaucoup à désirer. On peut en effet se demander si les secteurs prioritaires de l'APD répondent aux demandes de gouvernance de la population haïtienne. Certes, le niveau de transparence dans la gestion de ces fonds est plus rigoureux, dans la mesure où les mécanismes administratifs sont plus exigeants. Quant à la participation et à l'appropriation des acteurs, bien qu'elles soient censées être au cœur de ces actions, le bilan est mitigé. Afin de voir la complémentarité des fonds (à savoir, salaires et fonctionnement financés par le gouvernement et l'investissement par l'appui international), on peut comparer les dépenses nationales et internationales dans les 2 principaux secteurs sociaux. Afin d'éviter un biais dans l'attribution de fonds (l'aide en 1999/2000 a suivi une dynamique légèrement différente à cause de la crise politique), on comparera les dépenses publiques 1999/2000 et l'APD pour la période 1996/2000, où les tendances sont plus représentatives de l'orientation générale de l'aide.

A partir de ces informations, on peut constater un décalage important entre les fonds alloués par le gouvernement et les bailleurs en la santé (voir graphe 35). On peut observer deux dynamiques différentes. Pour l'éducation les dépenses nationales, représentent le double du montant de l'APD. Dans le domaine de la santé, on assiste à une situation presque inversée (voir graphe 35). Ce faible effort du gouvernement pourrait s'expliquer par la forte contribution des bailleurs dans des domaines comme les médicaments essentiels, les campagnes de vaccinations et la planification familiale, entre autres. On peut toutefois s'in-

CHAPITRE IV

Encadré 23

Une coordination de l'aide publique au développement est-elle possible? leçons apprises et applications pour Haïti

Au cours des années 80 et 90, l'efficacité de l'aide externe a été, pour la première fois, mise en question. Plusieurs études⁴⁷ ont souligné son faible impact sur la croissance économique des pays bénéficiaires. Malgré ces limitations, ces études ont mis en évidence la faible préoccupation des bailleurs sur l'efficacité de l'APD pendant le période de la guerre froide, malgré les multiples évidences d'une utilisation arbitraire et frauduleuse des ressources (voir les cas de Mobutu au Zaïre, Somoza au Nicaragua, Marcos en Philippines ou Duvalier en Haïti).

En tout cas, la doctrine plus récente nous montre *une amélioration substantielle de l'efficacité de l'APD*, mais très variable en fonction des pays analysés. Pourquoi? Le facteur le plus souligné par la doctrine est la *nécessité d'un cadre global* et son complément nécessaire, *l'amélioration de la coordination de l'aide externe*. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE plaide pour une stratégie de **partenariat**. Par ailleurs, le BM et le FMI, à la suite d'une réflexion sur le manque d'appropriation des PAS, ont lancé des initiatives internationales à vocation plus sociale, comme le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En tout cas, il semble évident qu'une *adéquate orientation et quantification des priorités nationales à moyen et long terme* soit un facteur-clef de la réussite de l'APD.

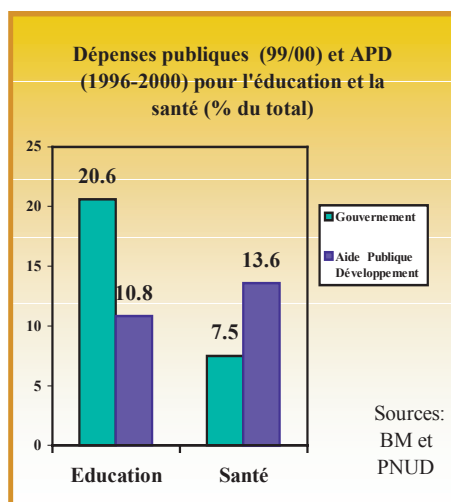
Dans ce contexte, le gouvernement joue un rôle crucial. Dans des pays comme Haïti, où plus de 30 agences sont actives, l'aide a tendance à se fragmenter et risque de limiter les effets positifs de l'APD. Le mécanisme du Groupe Consultatif (GC) – qui s'occupait de la coordination périodique des bailleurs pour Haïti – est bloqué à cause de la crise politique depuis 1997. Selon la BM, le niveau d'appropriation national de ces mécanismes «*dépend de l'engagement et de la sophistication technique d'un pays pour prendre la responsabilité principale de gérer le processus* »⁴⁸. En Haïti, peu a été fait pour renforcer les capacités nationales en vue de cette prise en charge. Rappelons que la faiblesse institutionnelle dans la gestion et le suivi de l'APD sont liés à l'absence de cadres qualifiés, aux problèmes de coordination institutionnelle, à l'absence d'un bon système d'information et d'un dialogue fluide entre les acteurs impliqués.

En guise de conclusion *une bonne coordination de l'aide autour des priorités établies, un leadership responsable du gouvernement dans le processus du développement et l'établissement d'un partenariat*, détermineront l'orientation, l'efficacité et l'impact de l'aide externe à long terme en Haïti.

⁴⁷ Entre autres Mosley, Paul (1998), *A simple guide to impact assesment for development economist*, Mimeo.

⁴⁸ Silva, Leelananda (1999), *Aid coordination, Discussion paper for the UNDP/MDGD*.

Graphe 35



terroger sur la durabilité et sur l'impact de ces efforts, en l'absence d'un renforcement effectif de la capacité d'absorption des autorités sanitaires, autant dans la gestion des programmes, que dans la mise en place d'un véritable système national de santé, capable de garantir un paquet minimum de services primaires (curatifs et préventifs). Il est aussi légitime de comparer la capacité d'absorption dans le domaine de la santé à celui de l'éducation, où le gouvernement a été plus présent que les bailleurs, et où il semble avoir un plus fort impact agrégé des investissements. Dans une logique de développement humain durable, le renforcement des institutions est indispensable pour garantir l'impact des investissements, satisfaisant ainsi les demandes de gouvernance de la population.

terroger sur la durabilité et sur l'impact de ces efforts, en l'absence d'un renforcement effectif de la capacité d'absorption des autorités sanitaires, autant dans la gestion des programmes, que dans la mise en place d'un véritable système national de santé, capable de garantir un paquet minimum de services primaires (curatifs et préventifs). Il est aussi légitime de comparer la capacité d'absorption dans le domaine de la santé à celui de l'éducation, où le gouvernement a été plus présent que les bailleurs, et où il semble avoir un plus fort impact agrégé des investissements. Dans une logique de développement humain durable, le renforcement des institutions est indispensable pour garantir l'impact des investissements, satisfaisant ainsi les demandes de gouvernance de la population.

4.5.2. Les sources de financement.

Aujourd'hui, on estime qu'un processus de développement humain durable n'est pas possible sans une forte implication de l'Etat, en synergie et complémentarité avec les autres acteurs du développement – nationaux et internationaux. Certes, le débat sur le rôle de l'Etat est très ancien, et nous renvoie aux concepts théoriques tels que le contrat social, ou à l'existence des biens publics que les individus et le marché ne peuvent pas fournir. Mais le débat plus récent – et polémique – se centre sur le rôle de l'Etat dans la définition des politiques sociales, une préoccupation croissante dans les demandes de gouvernance des Haïtiens. Dans ce contexte, on peut signaler que le financement de ces politiques – public et/ou privé – demeure au cœur du débat.

La dimension de l'Etat haïtien dans l'économie et sa participation au secteur social, est, nous l'avons vu dans les chapitres précédents, extrêmement réduite, si on la compare aux besoins élémentaires en matière de santé et

d'éducation, d'une part, et si l'on considère le niveau des dépenses de l'administration centrale d'autre part; on aboutit aux mêmes conclusions si on prend comme référence les pays d'autres régions, notamment les pays latino-américains du bassin des Caraïbes, qui présentent des similitudes avec Haïti quant au nombre d'habitants, à la superficie et à la dotation en ressources naturelles. Il est clair que des ressources importantes doivent être mobilisées pour déclencher un processus de développement humain durable. Par ailleurs, en termes de gouvernance, comme l'indique la BID «une forte association existe entre la participation électorale et les dépenses du gouvernement central en Amérique Latine»⁴⁹.

Mais comment mobiliser les ressources nécessaires? Comment créer une synergie entre les ressources disponibles? Est-il possible d'établir des partenariats?

a) Le financement public des dépenses: une expansion équitable des recettes

L'évolution récente des recettes du gouvernement en Haïti marque une *détérioration de l'efficacité fiscale depuis 1997*. Outre cette tendance inquiétante, la situation des recettes de l'administration centrale haïtienne, déjà analysée, présente une *image négative par rapport à la situation qui prévaut dans des pays d'Amérique Latine* géographiquement proches ou de taille et de population similaires, comme par exemple les pays d'Amérique Centrale et la République Dominicaine.

La gravité de la situation politique de la société haïtienne a fait que les changements internationaux dans la conception doctrinale des finances publiques, l'étendue des missions de l'administration publique et les réformes structurelles qui en découlent, n'ont pénétré que de manière fragmentée, partielle et parfois tardive.

Dans le domaine fiscal, les *taux d'imposition fixés par les dispositions en vigueur sont fort semblables à ceux des autres pays de la région*, tout

CHAPITRE IV

au moins en ce qui concerne la plupart des impôts indirects (à commencer par la taxe sur le chiffre d'affaires) et ceux qui grèvent les revenus des personnes et des entreprises. Le taux de la TCA en Amérique Latine oscille entre un maximum de 21% (Argentine) et un minimum de 5% (Panama), alors que les pays de la sous-région pris comme échantillons, signalent des taux de 7% (Honduras), 8% (République Dominicaine), 10% (Guatemala). Quant aux impôts directs, la moyenne régionale d'imposition oscille entre 11,6% et 35,5% pour les entreprises et entre 9% et 28% pour les personnes physiques. Autrement dit, le problème n'est pas dans la norme (voir les taux d'imposition) mais dans son application effective, ce qui constitue un problème majeur de gouvernance en Haïti.

L'écart le plus important par rapport à ces pays se situe, d'une part au niveau des tarifs douaniers (considérablement plus bas en Haïti suite à la libéralisation) et d'autre part sur le plan de l'évasion et de la fraude fiscale. A l'aide de mécanismes de contrôle et de gestion plus performants, il est possible d'accroître de façon significative l'assiette de l'impôt. Ceci est corroboré par les efforts déployés par le gouvernement sur les grands contribuables, avec des résultats positifs dans la période récente; la tâche devrait être renforcée grâce à un meilleur équipement et à de meilleures ressources techniques. Il faut se souvenir qu'avec des taux d'imposition semblable, la moyenne des prélèvements obligatoires par rapport au PIB en Amérique Latine est plus de deux fois plus élevée qu'en Haïti. On mesure ainsi l'ampleur des contraintes liées à la «mal-gouvernance ».

Les efforts à accomplir impliquent des choix importants entre les impôts directs et indirects, à partir d'un équilibre difficile entre efficacité et équité. Les impôts directs sont généralement considérés comme plus progressifs (et donc plus justes socialement) dans la mesure où le montant payé est fonction des

revenus obtenus par les individus et les sociétés. Les impôts indirects sont plus régressifs (particulièrement pour les plus pauvres), mais souvent plus faciles à collecter, comme nous le montre leur poids dans toute l'Amérique Latine. Certains analystes⁵⁰ prônent *l'utilisation accrue d'impôts indirects dans les Finances Publiques d'économies ouvertes où le secteur informel est fort important*⁵¹ (comme Haïti). Mais ce choix ne se fait pas sans risque, comme le signale la BM : *“on avance de forts arguments d'efficacité pour une place accrue des impôts assis sur la valeur ajoutée dans les pays en développement. Mais l'introduction de ces impôts peut avoir des effets progressifs ou régressifs. Si les impôts sur la valeur ajoutée remplacent des impôts progressifs sur le revenu, ou si les pauvres échappaient aux autres impôts, ce type de réforme a des effets régressifs”*⁵². La CEPALC, dans sa vaste analyse des systèmes fiscaux de la région, conclut qu'il existe une marge considérable pour avancer de la régressivité à la progressivité dans les régimes fiscaux latino-américains. En Haïti, on peut souligner le dynamisme soutenu des contributions directes que l'on a constaté depuis la période précédente et qui se poursuit, notamment celles frappant les personnes physiques (0,4% du PIB de recettes en 1995 à 0,9% en 2000).

Mais, en Haïti, la question est de savoir si le secteur public, à lui tout seul peut avoir un impact significatif sur le développement humain durable. Selon les scénarios analysés, la réponse serait négative. Bien que l'Etat puisse jouer un rôle clef il ne disposera pas de ressources suffisantes. Une bonne gouvernance permettrait toutefois d'accroître de façon significative les ressources disponibles.

⁵⁰ Hausman, R (1995), *“Repercusiones de las finanzas públicas en materia de distribución”, Políticas de Ajuste y pobreza: falsos dilemmas y verdaderos problemas*, Jose Nuñez Arco (Ed), BID, Washington D.C. en Dewez (2000).

⁵¹ Dewez (2000).

⁵² BM (2000).

b) Les potentialités du partenariat dans le financement des politiques sociales

Entre 1995 et 2000, Haïti a reçu un financement important pour le développement humain durable. La prise en compte de cet appui relativiserait sensiblement l'affirmation selon laquelle on dispose en Haïti d'un Etat *minimal*.

Si aux dépenses de l'administration centrale l'on ajoutait celles de l'aide externe l'on atteindrait 17% du PIB pour les quatre dernières années (soit environ 700 millions de dollars par an), pourcentage très proche des dépenses de gouvernements centraux des pays de l'Amérique Latine. L'expérience de l'Ouganda, où les bailleurs ont accepté de canaliser l'aide externe à travers le gouvernement, peut servir de référence à moyen terme. Toutefois, faute d'une bonne gouvernance, l'écart entre l'impact cumulé des politiques publiques en Haïti (plus l'impact de la coopération internationale) et la moyenne des résultats obtenus en Amérique Latine, reste très grand.

Si à la coopération internationale on ajoutait les apports externes privés (ONG, institutions religieuses) et des familles, les ressources pour le développement humain durable augmenteraient. Ce graphe permet d'illustrer le grand potentiel qu'a ce financement, particulièrement dans une première étape, où le

financement de l'Etat restera limité.

Des partenariats avec les bailleurs de fonds publics (multilatéraux et bilatéraux) et privés pourraient permettre à court terme de suppléer les insuffisances des ressources internes. Celles-ci croîtront au rythme des progrès qui seront réalisés dans le domaine de la gouvernance et du développement des activités économiques. Les partenariats seront donc essentiels à court terme. Ceux-ci ne sont pas sans poser des difficultés en Haïti, qui peuvent trouver leur source dans l'histoire et la culture du pays, dans les caractéristiques de son capital socio-institutionnel. Mais par ailleurs, on peut difficilement articuler un partenariat sans des institutions efficaces, capables de planifier leurs actions, et d'en réaliser une gestion, un suivi et une évaluation effectifs.

Graphe 36

