

Finances publiques et budget

Renforcement institutionnel de la
Direction Générale du Budget (DGB)
et modernisation de la gestion
budgétaire en Haïti

Alberto Arenas de Mesa
Coordinateur



Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps

Finances publiques et budget

Renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) et modernisation de la gestion budgétaire en Haïti

Alberto Arenas de Mesa
Coordinateur



NATIONS UNIES

CEPALC

La coordination et l'édition de ce document ont été supervisées par Alberto Arenas de Mesa, Conseiller Régional de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

L'édition finale de ce document a été réalisée par Jean-Baptiste Carpentier. Jean-Baptiste Carpentier et Fidel Miranda ont participé à la rédaction et à la révision finale du document, ainsi qu'à l'ensemble de l'exécution du projet. Paula Benavides, Teresa Ferrada, Héctor Oyarce et Andrea Palma ont collaboré à la préparation de contributions substantielles pour l'élaboration des rapports, de même qu'à l'atelier de formation que prévoyait le projet. Elisa Araneda a participé au traitement des statistiques. Le soutien administratif et logistique a été assuré par Nancy Rivas.

Le document a été élaboré dans le cadre de l'accord de coopération signé entre la CEPALC et le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) de la République d'Haïti, dont l'objet est le renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) de ce Ministère.

Ce projet a été financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) qui a, en outre, joué un rôle fondamental dans la logistique des missions en Haïti. Il convient de souligner la collaboration des représentants de la BID en Haïti, Koldo Echebarria et Felipe Gómez-Acebo, ainsi que de leurs équipes techniques, en particulier Catherine Alexis et Rafael Julia.

La Direction Générale du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances d'Haïti a été centrale pour atteindre les objectifs assignés à ce projet. Le travail de l'équipe de la CEPALC a bénéficié du soutien décisif du Directeur général du budget, Jean Michel Silin, ainsi que de son équipe de cadres techniques, notamment Marc-Kenley Mogene et Yves Jean-Gilles.

Les opinions émises dans ce document, qui n'a pas été soumis à révision éditoriale de la part de la CEPALC, sont de l'exclusive responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'organisation.

Publication des Nations Unies

LC/TS.2019/34

Distribution: L

Copyright © Nations Unies, 2019

Tous droits réservés

Imprimé aux Nations Unies, Santiago

S.19-00371

Cette publication doit être citée comme suit : A. Arenas de Mesa (coord.) « Finances publiques et budget : renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) et modernisation de la gestion budgétaire en Haïti », *Documents de Projets*, (LC/TS.2019/34), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2019.

L'autorisation de reproduire totalement ou partiellement cet ouvrage doit être demandée à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Division des publications et des services web, publicaciones.cepal@un.org. Les états membres des Nations Unies et leurs institutions gouvernementales peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable, mais sont priés de mentionner la source et d'en informer la CEPALC.

Table des matières

Introduction.....	9
I. Finances publiques	13
Introduction.....	13
A. Évolution des agrégats macroéconomiques en Haïti.....	15
1. Croissance économique.....	15
2. Inflation et politiques monétaires.....	17
3. Secteur externe.....	19
4. Défis.....	22
B. Politique de finances publiques en Haïti.....	22
1. Solde budgétaire et dette.....	25
2. Recettes publiques et pression fiscale.....	28
3. Dépenses publiques.....	33
4. Résumé de la situation budgétaire.....	40
C. Analyse du projet de Loi de Finances 2017-2018.....	41
1. Hypothèses macroéconomiques pour l'élaboration de la Loi de Finances.....	41
2. Solde global : 2016-2017 et 2017-2018.....	44
3. Évolution de la dépense publique : 2016-2017 et 2017-2018.....	44
D. Projections financières agrégées du budget.....	51
1. Programmation pluriannuelle du budget en Haïti.....	51
2. Le cadre budgétaire à moyen terme.....	52
3. Règles et Lois sur la responsabilité en matière de finances publiques.....	53
4. Projection financière agrégée du budget : le cas du Chili.....	54
5. Cadre macroéconomique pour Haïti : 2018-2022.....	57

E.	Modernisation de la gestion budgétaire en Haïti : nouveaux programmes budgétaires	58
1.	Cadre théorique	58
2.	Modernisation de l'étape d'élaboration : implémentation de programmes budgétaires.....	61
3.	Défis de la modernisation de la gestion budgétaire : expérience pilote de programmes budgétaires.....	65
F.	Renforcement des institutions budgétaires en Haïti.....	67
1.	Création de secteurs budgétaires au sein de la DGB.....	67
2.	Exemple de structures organiques (institutionnelles) budgétaires en Amérique latine.....	70
G.	Commentaires finaux.....	73
	Bibliographie.....	75
II.	Contrôle de gestion budgétaire.....	77
	Introduction.....	77
A.	Système d'évaluation et de contrôle de gestion.....	78
1.	Avancer en direction d'un budget orienté vers les résultats	78
2.	Évaluation et contrôle de gestion. Définitions conceptuelles de base.....	79
3.	Instruments disponibles	79
4.	Utilisation de l'information du système d'évaluation et de contrôle de gestion dans le cycle budgétaire	81
5.	Quelques cas tirés de l'expérience internationale.....	82
6.	Propositions pour un système d'évaluation et de contrôle de gestion	85
7.	Évaluation de l'exécution budgétaire	89
B.	Cadre méthodologique d'indicateurs.....	89
1.	Indicateurs de performance : définition et exemples.....	89
2.	Indicateurs de performance budgétaire.....	91
3.	Indicateurs de performance (gestion)	93
C.	Proposition d'indicateurs de performance pour les nouveaux programmes budgétaires en Haïti.....	102
1.	Indicateurs de performance : nouveaux programmes budgétaires.....	102
2.	Proposition d'indicateurs de performance budgétaire.....	103
3.	Proposition d'indicateurs de performance	104
D.	Commentaires finaux.....	108
	Bibliographie.....	110
	Annexes.....	111
	Annexe 1	112
	Annexe 2.....	136

Tableaux

Tableau 1	Amérique latine (19 pays) : résultat global, 2006-2018.....	26
Tableau 2	Haïti : résultat global, 2009-2018.....	26
Tableau 3	Haïti et Amérique latine (19 pays) : recettes publiques, 2007-2018.....	29
Tableau 4	Haïti, Amérique latine et pays sélectionnés : pression fiscale, 2007-2018.....	32
Tableau 5	Haïti, Amérique latine et pays sélectionnés : dépense publique, 2007-2018	34
Tableau 6	Haïti : synthèse des résultats des prévisions de croissance du scénario volontariste, 2014-2022	43
Tableau 7	Haïti : solde global, 2016-2017 et 2017-2018	44
Tableau 8	Haïti : budget public selon la classification économique, 2016-2017 et 2017-2018	45
Tableau 9	Haïti : dépense publique selon la classification fonctionnelle nationale, 2016-2017 et 2017-2018	47
Tableau 10	Haïti : classification administrative du budget, 2016-2017 et 2017-2018.....	49
Tableau 11	Haïti : variation absolue de la dépense publique entre 2016-2017 et 2017-2018	50
Tableau 12	Haïti : cadre macroéconomique, scénario de base et volontariste, 2018-2022.....	57
Tableau 13	Statistiques versus indicateurs de performance.....	91
Tableau 14	Indicateurs de performance budgétaire.....	92
Tableau 15	Indicateurs d'efficacité	95
Tableau 16	Indicateurs d'efficience	96
Tableau 17	Indicateurs de qualité du service.....	97
Tableau 18	Indicateurs de processus.....	99
Tableau 19	Indicateurs de produit.....	99
Tableau 20	Indicateur de résultats intermédiaires	100
Tableau 21	Déficit, carence ou nécessité et impact attendu	101
Tableau 22	Indicateurs de résultat final.....	102
Tableau 23	Proposition d'indicateurs de performance budgétaire.....	103
Tableau 24	Proposition d'indicateurs de performance Ministère de la Santé Publique et de la Population.....	104
Tableau 25	Proposition d'indicateurs de performance Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle.....	106
Tableau A1	Haïti : solde budgétaire global, octobre 2017 - septembre 2018.....	114
Tableau A2	Haïti : exécution budgétaire, octobre 2017 - septembre 2018.....	115
Tableau A3	Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, octobre 2017 - septembre 2018.....	116
Tableau A4	Haïti : variation réelle de la dépense publique selon la classification économique, octobre 2017 - septembre 2018.....	117
Tableau A5	Haïti : exécution budgétaire par Ministère, octobre 2017 - septembre 2018.....	118
Tableau A6	Haïti : ministères enregistrant les dépenses courantes les plus importantes, octobre 2017 - septembre 2018.....	119
Tableau A7	Haïti : ministères enregistrant les dépenses de capital les plus importantes, octobre 2017 - septembre 2018.....	120

Tableau A8	Haïti : recettes publiques désagrégées et taux d'exécution, octobre 2017 - septembre 2018.....	121
Tableau A9	Haïti : solde budgétaire global et exécution budgétaire, octobre 2017 - septembre 2018.....	122
Tableau A10	Haïti : solde budgétaire global, premier trimestre 2017-2018.....	123
Tableau A11	Haïti : exécution budgétaire, premier trimestre 2017-2018.....	124
Tableau A12	Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, décembre 2017.....	126
Tableau A13	Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, premier trimestre 2017-2018.....	127
Tableau A14	Haïti : exécution budgétaire selon Ministères, premier trimestre 2017-2018.....	128
Tableau A15	Haïti : exécution budgétaire de la dépense courante totale selon Ministères, premier trimestre 2017-2018.....	128
Tableau A16	Haïti : exécution budgétaire de la dépense totale en capital, premier trimestre 2017-2018.....	129
Tableau A17	Haïti : exécution des recettes publiques, premier trimestre 2017-2018.....	130
Tableau A18	Haïti : dépense totale comparée selon les sources d'information disponibles, exercice fiscal 2017-2018.....	133
Tableau A19	Haïti : sources de financement des investissements publics, exercice fiscal 2017-2018.....	134
Tableau A20	Exemples d'indicateurs selon les domaines de performance.....	139
Tableau A21	Exemples d'indicateurs selon les dimensions de performance.....	140
Tableau A22	Exemple d'indicateurs de performance budgétaire.....	141
Tableau A23	Exemples de formules de calcul.....	145
Tableau A24	Exemples de variables par type.....	147
Tableau A25	Relation entre objectifs, facteurs critiques et numérateur de l'indicateur.....	148
Tableau A26	Exemple d'objectif ayant de multiples variables de résultat ou facteurs critiques.....	149
Tableau A27	Base de comparaison et indicateurs de performance.....	150
Tableau A28	Types et exemples de bases de comparaison.....	151
Tableau A29	Exemple de relation entre indicateurs et fréquence de mesure.....	153
Tableau A30	Exemples d'unités de mesure.....	153
Tableau A31	Consultations médicales de spécialistes résolues par télémédecine - Service de Santé, 2012-2017.....	156
Tableau A32	Relation entre unités de mesure et type de formule.....	158
Tableau A33	Rédaction du nom de l'indicateur à partir de sa formule de calcul.....	160
Tableau A34	Rédaction des risques et des hypothèses.....	168

Graphiques

Graphique 1	Haïti : évolution du PIB, 2013-2018.....	15
Graphique 2	Haïti : évolution de la demande, 2013-2018.....	17
Graphique 3	Haïti : inflation et taux d'intérêt de la Banque Centrale, 2013-2018.....	18
Graphique 4	Haïti : crédit intérieur net et taux d'inflation, 2013-2018.....	19

Graphique 5	Haïti : évolution des échanges de biens et services, 2013-2018, en millions de dollars	20
Graphique 6	Haïti : évolution des échanges de biens et services, 2013-2018, en pourcentage du PIB.....	21
Graphique 7	Haïti : évolution des comptes extérieurs, 2013-2018	21
Graphique 8	Haïti et Amérique latine et les Caraïbes : PIB par habitant, 2000-2018.....	24
Graphique 9	Haïti et Amérique latine (19 pays) : dette publique brute, 2005-2018.....	27
Graphique 10	Amérique latine (19 pays) : variation de la dette publique brute totale, 2010-2018.....	28
Graphique 11	Haïti et Amérique latine (19 pays) : recettes fiscales, 2005-2018.....	29
Graphique 12	Amérique latine (19 pays) : variation de la pression fiscale entre 2010 et 2018	30
Graphique 13	Haïti : recettes publiques et fiscales, 2005-2018	31
Graphique 14	Haïti et Amérique latine (19 pays) : dépense publique, 2006-2018	34
Graphique 15	Haïti : croissance nominale et réelle de la dépense publique, 2014-2018.....	35
Graphique 16	Haïti : dépenses courantes et dépenses en capital, 2010-2018.....	36
Graphique 17	Haïti : composition de la dépense publique, 2014-2018	37
Graphique 18	Haïti : exécution budgétaire, 2013-2018.....	37
Graphique 19	Haïti : exécution budgétaire mensuelle, 2016-2017	38
Graphique 20	Haïti : exécution budgétaire mensuelle, 2017-2018	39
Graphique 21	Haïti : exécution du budget d'investissement public, 2014-2018	39
Graphique 22	Haïti : budget selon la classification économique, 2016-2017 et 2017-2018.....	46
Graphique 23	Haïti : participation sectorielle du budget destiné à l'investissement, 2017-2018	50
Graphique A1	Haïti : exécution budgétaire, décembre 2016 et décembre 2017.....	124
Graphique A2	Haïti : exécution budgétaire, premier trimestre 2016-2017 et 2017-2018.....	125
Graphique A3	Haïti : exécution des recettes publiques, décembre 2014-2017.....	130
Graphique A4	Haïti : exécution des recettes publiques, premier trimestre 2014-2017	131

Diagrammes

Diagramme 1	Cycle budgétaire et système d'évaluation et de contrôle de gestion	59
Diagramme 2	Haïti : schéma pour la formulation des programmes budgétaires par Ministère.....	64
Diagramme 3	Argentine : organigramme de la Direction Nationale du Budget.....	71
Diagramme 4	Chili : organigramme de la Direction du Budget.....	72
Diagramme 5	Costa Rica : organigramme de la Direction Générale du Budget National.....	73
Diagramme A1	Définir le nom de l'indicateur	159
Diagramme A2	Situation de référence, intervention et situation finale.....	164
Diagramme A3	Indicateur, cible et situation de référence.....	167

Introduction

Le présent document a été élaboré dans le cadre de l'accord de coopération signé entre la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et le Ministère de l'Économie et des Finances de la République d'Haïti (MEF). Cet accord de coopération a pour objet le « Renforcement Institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Économie et des Finances d'Haïti (MEF) ». Le protocole d'accord prévoyait initialement une durée de 12 mois, comptant avec une prorogation de 6 mois à travers un addendum afin d'incorporer un produit supplémentaire sollicité par le MEF. Ainsi, les activités du projet se sont étendues à juin 2019.

La Banque Interaméricaine de Développement (BID) a joué un rôle central dans l'origine et la mise en œuvre du projet. La BID a soutenu l'identification du contenu de l'accord de coopération avec le MEF, a accordé le financement pour l'exécution des activités et a joué un rôle fondamental dans la logistique nécessaire aux missions que l'équipe de la CEPALC a réalisées en Haïti.

L'assistance technique fournie par la CEPALC à la DGB du MEF d'Haïti couvre trois domaines : i) le suivi et le contrôle du cycle budgétaire, avec un accent mis sur les étapes d'élaboration et d'exécution du budget ; ii) la production d'informations sur la performance dans le cadre d'un budget orienté vers les résultats ; et iii) les tendances et la planification budgétaires dans le secteur de l'Éducation, lequel représente la première source de dépenses publiques en Haïti.

Comme le prévoit l'accord de coopération CEPALC-MEF et son addendum, l'équipe de la CEPALC a élaboré six produits entre avril 2018 et juin 2019 : i) Rapport sur les Finances Publiques, dont le contenu comprend une description du cadre macroéconomique et macro-budgétaire du projet de Loi de Finances publiques 2018-2019, ainsi qu'une analyse du budget lui-même ; ii) Rapport sur le Contrôle de Gestion Budgétaire, qui fournit un cadre conceptuel et méthodologique pour la construction d'indicateurs de performance dans le cadre d'un budget orienté vers les résultats ; iii) Rapport sur le secteur de l'Éducation en Haïti, incluant une analyse des tendances budgétaires récentes dans le secteur, une analyse de l'expérience du Chili et l'application

d'un programme de départ à la retraite volontaire pour les enseignants en Haïti ; iv) trois manuels contenant la méthodologie des produits mentionnés précédemment afin que les professionnels de la DGB puissent les développer de manière autonome ; v) un atelier de formation organisé au siège de la CEPALC à Santiago (Chili), au sein duquel des professionnels de la DGB ont pu renforcer leurs capacités en matière d'élaboration du budget, de contrôle de gestion et d'évaluation de la performance ; vi) un Rapport d'exécution budgétaire pour l'exercice 2017-2018 en Haïti.

Il est important de mentionner que l'assistance technique fournie par l'équipe de la CEPALC à la DGB du MEF d'Haïti a pris en considération la demande exprimée par la DGB quant à la nécessité de concentrer les efforts de travail dans le soutien au processus de modernisation du budget public dans lequel est engagé le MEF et, en particulier, la DGB. Plus particulièrement, la demande formulée par la DGB portait sur l'appui à l'expérience pilote qui prévoyait la formulation de nouveaux programmes budgétaires accompagnés d'indicateurs de performance pour deux ministères dans le cadre du budget de l'exercice fiscal 2018-2019 : i) Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP) ; et ii) Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP).

Ce document expose certains contenus élaborés par l'équipe de la CEPALC, lesquels ont permis à la DGB de compter avec un ensemble de matériaux pour appuyer les actions de renforcement de la gestion budgétaire sur le court et moyen terme. Le document est structuré en deux chapitres, en plus de cette introduction : i) Finances publiques ; ii) Contrôle de gestion budgétaire. En outre, le document contient une Annexe 1, avec le Rapport d'exécution budgétaire en Haïti, ainsi qu'une Annexe 2 avec un Manuel pour l'élaboration d'indicateurs de performance.

Dans le Chapitre I : Finances publiques, i) on présente l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques en Haïti entre 2013 et 2018 ; ii) on réalise une analyse de la politique de finances publiques en Haïti, ainsi qu'une analyse budgétaire comparée aux résultats observés en Amérique latine ; iii) on décrit et on analyse le projet de Loi de Finances 2017-2018 ; iv) on développe un cadre théorique et normatif pour la réalisation des projections financières agrégées du budget ; v) à partir des efforts que réalise la DGB en matière de formulation de nouveaux programmes budgétaires, on expose le cadre méthodologique pour progresser dans la modernisation de la gestion budgétaire en vue de construire les bases d'un budget orienté vers les résultats ; et, finalement, vi) sur la base d'exemples tirés de l'expérience internationale, on décrit les différentes alternatives existantes pour avancer dans le renforcement des institutions budgétaires en Haïti.

Dans le Chapitre II : Contrôle de gestion budgétaire, on expose le cadre méthodologique appuyant la formulation d'indicateurs de performance pour les nouveaux programmes budgétaires. Dans cette optique, le contenu du chapitre aborde : i) les fondements d'un budget orienté vers les résultats, en décrivant les éléments de base qui constituent un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion dans le domaine public et en intégrant brièvement l'expérience internationale dans la mise en œuvre de ce type de système ; ii) la définition des indicateurs de performance, en incluant des exemples ainsi que les différentes typologies d'indicateurs actuellement utilisées dans le secteur public des pays de l'OCDE et de certains pays d'Amérique latine ; iii) une proposition d'indicateurs de performance budgétaire et d'indicateurs de performance (gestion) pour les programmes budgétaires des deux ministères participant à l'expérience pilote ; iv) les dimensions élémentaires à prendre en compte pour mettre en œuvre un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion en Haïti.

Dans l'Annexe 1 : Rapport d'exécution budgétaire en Haïti, exercice fiscal 2017-2018, on présente un exercice d'analyse de l'état d'avancement de l'exécution du budget, laquelle analyse

constitue un outil essentiel pour la prise de décision tout au long du cycle budgétaire et, en particulier, à l'étape d'élaboration du budget. Le rapport contient : i) un rapport sur l'exécution budgétaire annuelle, à partir des données de l'exercice 2017-2018 ; et ii) un rapport sur l'exécution budgétaire mensuelle, basé sur les informations de décembre 2017, en incluant également les résultats de l'exécution budgétaire du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (octobre-décembre 2017).

Dans l'Annexe 2 : Manuel des indicateurs de performance, on fournit un instrument pratique, utile et facile d'usage, qui met l'accent sur les aspects méthodologiques et pédagogiques de la construction d'indicateurs de performance, lesquels seront utilisés comme instrument de gestion tout au long du cycle budgétaire. Le manuel comprend deux grandes sections : i) les éléments méthodologiques et théoriques à prendre en compte dans la formulation des indicateurs ; et ii) la construction d'indicateurs de performance, en définissant l'ensemble des étapes et des exigences qui assurent la cohérence et la pertinence pour l'identification, la construction et le suivi des indicateurs.

À partir des résultats obtenus au cours de l'exécution du projet, il est possible de mettre en évidence les aspects centraux suivants. Premièrement, la nécessité de renforcer institutionnellement la DGB est une question transversale au processus de modernisation de la gestion budgétaire en Haïti. Un aspect fondamental de ce renforcement institutionnel consiste à **créer des secteurs budgétaires au sein de la structure organisationnelle de la DGB**.

Au cœur de la tâche des entités responsables du budget se trouve la relation de contrepartie qu'elles établissent avec les entités publiques tout au long du cycle budgétaire. C'est pourquoi l'on accorde une grande importance à la manière dont les entités budgétaires sont organisées et aux pouvoirs dont elles disposent pour remplir cette fonction. Dans ce contexte, la création de secteurs budgétaires, spécialisés dans les différents domaines de l'administration publique, s'avère être une action primordiale pour la modernisation de la gestion budgétaire en Haïti. L'existence d'une structure institutionnelle organisée en secteurs budgétaires permet de disposer d'une connaissance approfondie sur un ensemble d'aspects clés pour chaque domaine de dépenses : i) politiques, plans et programmes sectoriels ; ii) capacités institutionnelles pour l'élaboration du budget ; iii) capacités institutionnelles pour l'exécution du budget ; iv) performance des secteurs, entre autres. Ces connaissances permettent d'améliorer sensiblement la prise de décision dans le cadre de la gestion du budget, en particulier du point de vue de l'allocation des ressources, de l'exécution budgétaire, de la réalisation des objectifs de politiques publiques, ainsi que de la capacité à fournir le soutien et le renforcement dont les secteurs ont besoin à différents niveaux (de la conception de politiques à l'exécution des programmes).

Le renforcement de la DGB exige également que celle-ci soit en mesure de produire des rapports relatifs au budget et au cycle budgétaire afin de progresser en matière de transparence des finances publiques et d'efficacité budgétaire. **Parmi ces rapports budgétaires, on peut mentionner : i) Rapport sur les Finances Publiques et ii) Rapport d'exécution budgétaire**. Ces derniers pourraient être annexés au projet de Loi de Finances de chaque année.

Le Rapport sur les Finances Publiques est un document qui accompagne chaque année la présentation de la Loi de Finances en tant qu'instrument d'appui au débat budgétaire. Son contenu est normalement constitué des aspects suivants : i) un cadre macroéconomique de l'exercice fiscal passé (année précédente) et des principaux résultats des finances publiques ; ii) un cadre macroéconomique de l'exercice à venir et le rôle de la politique de finances publiques ;

iii) les priorités du budget : structure des dépenses, principales politiques sectorielles, investissements publics ; et iv) les projections financières pour les deux ou trois années à venir. Le Chapitre I du présent document représente un guide méthodologique, incluant les contenus et la structure, pouvant servir à l'élaboration d'un Rapport sur les Finances Publiques en Haïti.

D'autre part, le Rapport d'exécution budgétaire, comme il a été indiqué précédemment, constitue un instrument fondamental pour l'analyse de l'exécution des ressources publiques, ainsi que pour la gestion du budget sur l'ensemble de son cycle, (voir l'Annexe 1).

La mise en place d'un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion administré et supervisé par la DGB constitue un autre mécanisme permettant d'avancer en matière de transparence et d'efficacité budgétaires. La création de nouveaux programmes budgétaires implique de nouveaux défis en termes de suivi, contrôle et évaluation. Dans ce contexte, **mettre en place un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion, administré et supervisé par la DGB, devrait être une priorité dans le processus de modernisation de la gestion budgétaire en Haïti.** Le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion devrait donner lieu à un **rapport annuel élaboré par la DGB afin de fournir un état des lieux complet des dépenses** en vue de générer les intrants nécessaires à la prise de décision au cours des différentes étapes du cycle budgétaire.

Enfin, le processus de modernisation de la gestion budgétaire en Haïti doit s'accompagner nécessairement du développement des ressources humaines au sein de la DGB. Il est primordial de générer de nouvelles compétences au sein de cette institution à travers l'incorporation de nouveaux professionnels et des activités de formation. La modernisation budgétaire aujourd'hui à l'œuvre en Haïti est une tâche qui, non seulement se traduit par un plus grand volume de travail, mais implique également un plus haut niveau de complexité et de détail, nécessitant des connaissances spécifiques, une présence tout au long du cycle budgétaire, ainsi qu'une révision et une modification en continue. Sans la génération de nouvelles compétences au sein du personnel de la DGB, il sera très difficile d'avancer rapidement et solidement dans ce processus de modernisation.

I. Finances publiques

Introduction

Au cours des 10 dernières années, le contexte macroéconomique de l'Amérique latine et des Caraïbes a été marqué par l'instabilité et Haïti n'a pas fait exception. À la phase d'instabilité qui a caractérisé l'économie haïtienne de 2008 à 2013, a succédé une phase de ralentissement de l'activité entre 2014 et 2018. Les opportunités de développement sont nombreuses en Haïti, mais elles se heurtent à certains obstacles. Le pays présente tout d'abord des déficits dans certains domaines productifs tels que l'infrastructure hydraulique, énergétique et de transport. En deuxième lieu, il existe de nombreuses carences en termes de capital humain, lesquelles découlent d'un besoin de renforcement des services d'éducation et de santé. En troisième lieu, il convient de mentionner un faible accès au financement (marché du crédit étroit) qui s'ajoute à une distribution inégale des revenus —le pays affichant un coefficient de Gini parmi les plus élevés de la région Amérique latine et Caraïbes. Enfin, Haïti compte avec des institutions publiques qui présentent des difficultés pour la conception, la gestion et la régulation de politiques et de programmes publics, ce qui pourrait limiter l'effectivité des interventions gouvernementales.

D'autres facteurs conjoncturels viennent se superposer aux caractéristiques mentionnées précédemment, tels que l'instabilité politique et institutionnelle qui a caractérisé le pays entre 2015 et 2018, ainsi que les différents phénomènes climatiques extrêmes qui ont contribué à affaiblir la performance économique depuis 2010.

Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques qui apportent des signes de viabilité budgétaire seront fondamentales pour générer les conditions permettant d'atteindre un rythme de croissance soutenue dans les années à venir. Plus particulièrement, pour la soutenabilité des finances publiques, un facteur crucial consiste à investir dans le renforcement du cadre institutionnel des finances publiques et du budget.

Le Chapitre I sur les finances publiques débute par une description de l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques (section I.A), en fournissant des informations à jour sur le PIB, l'inflation et le commerce extérieur.

La section I.B élabore une analyse de la politique de finances publiques en Haïti, en présentant les tendances macro-fiscales et budgétaires du point de vue de la soutenabilité des finances publiques. De plus, on réalise une analyse budgétaire (revenus, dépenses, solde global) comparée aux résultats observés en Amérique latine.

La section I.C examine la Loi de Finances 2017-2018¹. En premier lieu, sont présentées les hypothèses macroéconomiques qui soutiennent le projet de Loi et, en second lieu, on analyse l'évolution du budget en termes réels et relatifs par rapport à l'exercice fiscal 2016-2017. La composition du budget est mise en évidence selon une classification économique, administrative et fonctionnelle.

La section I.D expose un cadre théorique et normatif pour la réalisation des projections financières agrégées du budget. À cette fin, on présente le corpus légal qui encadre la programmation pluriannuelle du budget en Haïti, puis on détaille les bonnes pratiques diffusées par le FMI. Enfin, la section se termine par une description des projections financières agrégées pour l'élaboration du budget au Chili.

La section I.E décrit l'effort qui est en train d'être réalisé en Haïti en matière de formulation de Nouveaux Programmes Budgétaires. On expose tout d'abord le cadre normatif qui soutient le changement de paradigme, pour ensuite examiner sa mise en œuvre par le biais d'une expérience pilote impliquant le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP) ainsi que le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). Sur la base de cette description, l'accent est mis sur les défis du processus mené par la DGB d'Haïti, en soulignant la nécessité de renforcer ses ressources humaines, ses systèmes d'information, ainsi que son cadre institutionnel à travers, en particulier, la création de secteurs budgétaires au sein de la DGB.

La section I.F aborde un aspect clé pour le renforcement institutionnel de la DGB : la création de secteurs budgétaires. En premier lieu, on examine les dimensions centrales pour la formation et consolidation de secteurs budgétaires au sein d'une institution chargée de l'administration du budget pour, ensuite, exposer leurs fonctions dans le cycle budgétaire. Afin d'illustrer les points précédents, on présente trois études de cas basées sur l'expérience de pays latino-américains.

Enfin, la section I.G clôt le chapitre avec des commentaires finaux et une série de recommandations pour que se renforce le changement de paradigme de la gestion des finances publiques en Haïti.

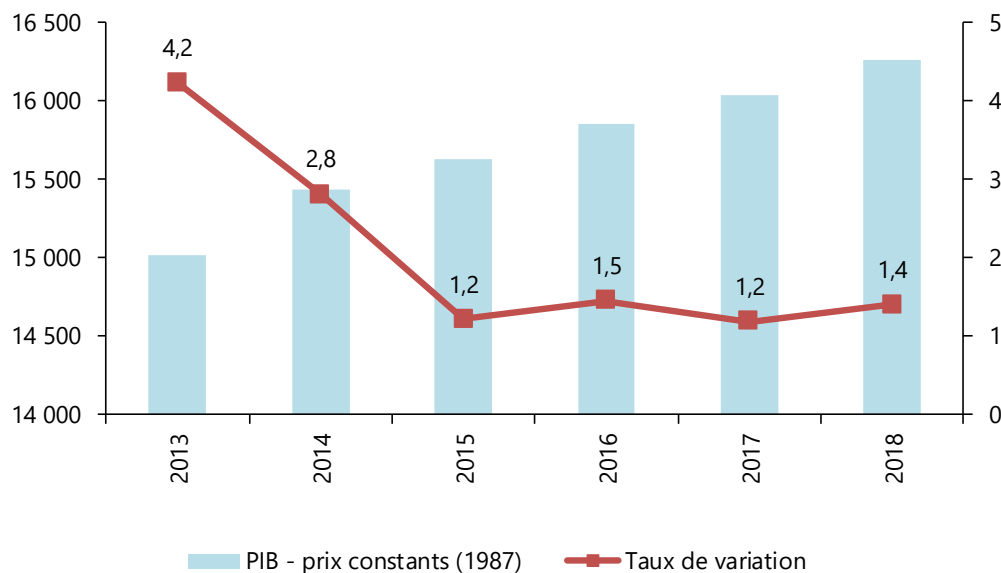
¹ La section utilise la Loi de Finances 2017-2018 étant donné qu'en mars 2019 il n'existe toujours pas de projet de loi ou de loi approuvée pour l'exercice 2018-2019.

A. Évolution des agrégats macroéconomiques en Haïti

1. Croissance économique

Au cours de la période 2013-2017, Haïti a connu un ralentissement de son activité économique, enregistrant une croissance de son PIB de 4,2% en 2013, de 2,8% en 2014 et une moyenne de 1,3% entre 2015 et 2017 (voir le graphique 1). Pour l'année 2018, les prévisions de croissance retenues pour le projet de Loi de Finances 2017-2018 (2,1%) n'ont pas été atteintes étant donné que les chiffres préliminaires pour cet exercice fiscal font état d'une croissance de 1,4% du PIB. Ceci s'explique, entre autres, par l'instabilité sociopolitique qui a marqué le pays après les manifestations de début juillet 2018, lesquelles dérivent de la tentative manquée d'appliquer une hausse des prix des carburants. Ces événements ont eu un impact négatif sur tous les secteurs de l'économie et, en particulier, sur le secteur tertiaire (tourisme et commerce), ce qui a contribué à modérer l'amélioration des indicateurs conjoncturels observée durant les trois premiers trimestres de l'exercice 2017-2018.

Graphique 1
Haïti : évolution du PIB, 2013-2018
(En millions de gourdes de 1987 et pourcentage)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et sur la base d'informations officielles.

Note : Chiffres préliminaires pour 2018.

Entre septembre 2017 et juin 2018, la stabilité politique relative, conjuguée à un contexte international favorable, ont permis de stimuler l'activité économique en Haïti. L'Indicateur Conjoncturel d'Activité Économique (ICAE) a enregistré un rebond de 2,4% au premier semestre 2017-2018 par rapport au premier semestre 2016-2017. Cette évolution a été impulsée principalement par les secteurs primaire et tertiaire, qui ont enregistré une croissance de 3,5% et 3,2% respectivement. Cette dynamique encourageante a fait entrer le pays dans une phase de post-

catastrophe après le passage de l'ouragan Matthew en octobre 2016, dont les impacts se sont ressentis tout au long de l'année 2017.

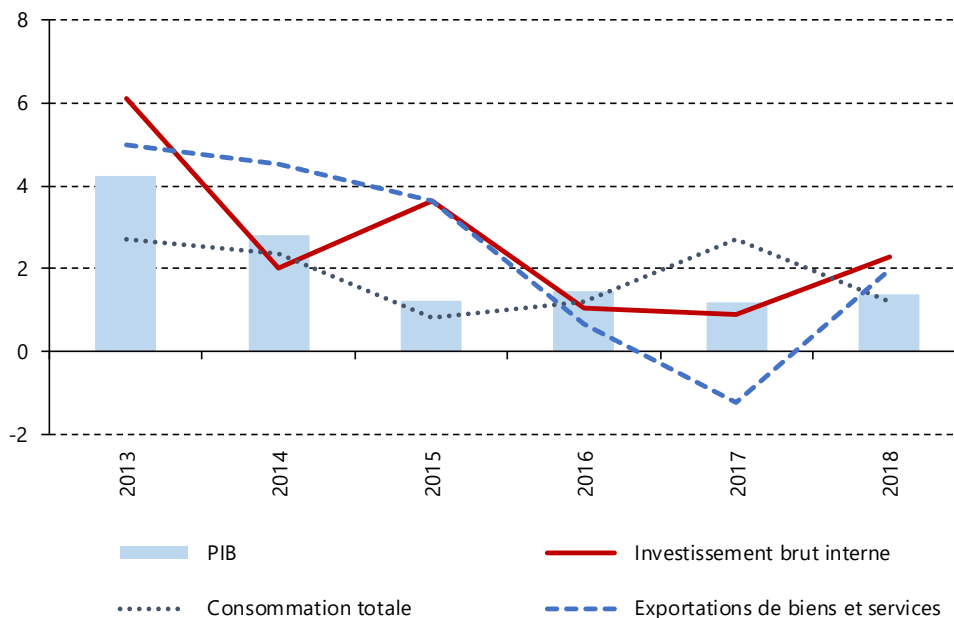
La dynamique positive des trois premiers trimestres (septembre 2017 - juin 2018) ne s'est pas consolidée au cours du dernier trimestre de l'exercice 2017-2018. Entre juillet et septembre 2018, l'Indicateur Conjoncturel d'Activité Économique (ICAE) a diminué de 0,2 % par rapport à la même période de l'année précédente. Les secteurs les plus touchés ont été la restauration et l'hôtellerie (-5,9%), l'industrie manufacturière (-3,3%) et le secteur agricole (-1,5%). Ce scénario de contraction trouve son origine dans la crise politique qui a émergé au cours de la première semaine de juillet 2018 et qui a abouti à la démission du Premier Ministre. Il convient de mentionner également la sécheresse qui a frappé le pays entre juillet et septembre 2018, affectant négativement les récoltes agricoles. Au contraire, certains secteurs ont enregistré une croissance au cours de ce trimestre, parmi lesquels on compte l'industrie extractive (8,4%), l'approvisionnement en eau et en électricité (3,8%), les transports et communications (2,8%).

Au cours de l'exercice 2017-2018, l'ICAE a progressé de 1,7 % par rapport à l'exercice précédent. Le secteur tertiaire a enregistré la meilleure performance avec 2,6%, suivi du secondaire (0,6%) et du primaire (0,5%). Plus précisément, il convient de souligner les bons résultats de l'industrie extractive, des transports et de la construction, qui ont observés des hausses respectives de 5,5%, 4,9% et 2,8%.

Du côté de la demande, celle-ci s'est renforcée en 2018, principalement en raison de la croissance de l'investissement intérieur brut (2,3 % en 2018 contre 0,9 % en 2017) et des exportations (2 % en 2018 et -1,2 % en 2017). Ces hausses ont clôturé le cycle, entamé en 2015, de baisse continue de ces deux indicateurs. Quant à la consommation totale, celle-ci s'est affaiblie en 2018 ; passant d'une croissance de 2,7 % en 2017 à 1,2 % en 2018 (voir le graphique 2). Les chiffres mentionnés permettent de supposer que la performance de l'activité économique en Haïti est marquée, entre autres facteurs, par la dynamique des investissements et des exportations. De fait, si la reprise de la consommation totale (1,2% en 2016) a pu avoir un effet positif sur le PIB (qui a enregistré +1,4% cette année-là), sa progression en 2017 n'a pas permis de compenser les effets négatifs de la baisse des investissements ainsi que des exportations au cours de cette année. De même, les dynamiques à la hausse de l'investissement et des exportations ont influencé le rebond du PIB en 2018, et ce malgré le ralentissement de la consommation totale.

En résumé, Haïti a connu au cours des dernières années un contexte de ralentissement économique qui, selon les rapports gouvernementaux, se caractérise par des taux de croissance insuffisants pour satisfaire les besoins de base d'une population croissante (1,5% de croissance annuelle de la population selon les chiffres officiels). Le taux de croissance du PIB par habitant reflète bien cette situation, étant passé de 2,8% en 2013 à une stagnation moyenne de 0% entre 2015 et 2018.

Graphique 2
Haïti : évolution de la demande, 2013-2018
(En pourcentage de croissance annuelle)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et à partir d'informations officielles.

2. Inflation et politiques monétaires

L'évolution à la hausse de l'inflation est un thème qui a focalisé l'attention des autorités monétaires et budgétaires en Haïti au cours de ces dernières années. Plusieurs politiques ont été mises en place, sans toutefois réussir à diminuer la pression inflationniste que présente le pays (supérieure à deux chiffres depuis 2015).

Les chiffres publiés par la Banque Centrale de la République d'Haïti (BRH) estiment que l'inflation est de l'ordre de 15,1% en décembre 2018 (13,3% en 2017). Il appartient de souligner qu'entre 2013 et 2015 l'inflation a doublé en rythme interannuel (3,4% en décembre 2013, 6,4% en 2014 et 12,5% en 2015). Depuis 2015, l'indice des prix a évolué dans une fourchette allant de 13% à 15% en glissement annuel. La tendance mentionnée s'explique en partie par les phénomènes climatiques extrêmes (sécheresses en 2015 et 2018 ; ouragan en 2016) qui ont affaibli le tissu agricole du pays, conduisant à une diminution importante de l'offre en biens alimentaires et, de fait, à une hausse constante des prix des denrées alimentaires de base produites localement (de 4,7% en septembre 2013 à 17,7% en décembre 2018). Un autre facteur est l'augmentation de la valeur des produits importés, laquelle a enregistré une croissance interannuelle de 17,3 % à la clôture de l'exercice 2018.

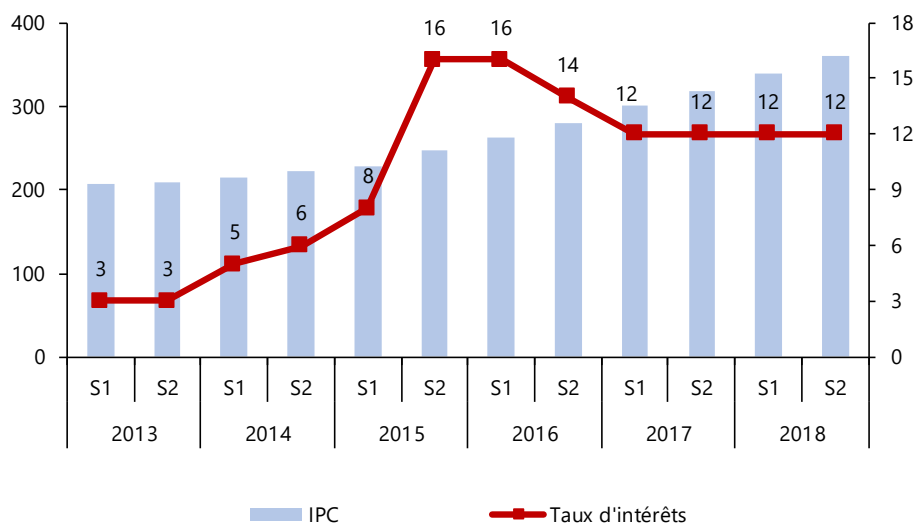
Parallèlement, les tendances à la dépréciation du taux de change ont persisté entre décembre 2017 et décembre 2018 (21%). Cette tendance a commencé à prendre de l'importance entre 2014 et 2015 quand la variation du taux de change nominal (moyenne annuelle) est passée

de 5% à 13,4%. À partir de cette période, la Banque de la République d'Haïti (BRH) a mis en place des politiques monétaires restrictives dans le but de stopper les pressions inflationnistes et des taux de change.

Pour l'exercice fiscal 2017-2018, la politique monétaire a été de caractère restrictif, priorisant le contrôle de l'inflation et la consolidation des équilibres macroéconomiques par la diminution du déficit budgétaire et des subventions². Les coefficients de réserve légale sur les passifs en gourdes et en dollars des banques commerciales ont augmenté d'un point de pourcentage et de 1,5 point de pourcentage pour s'établir à 45% et 49,5% respectivement. Quant au taux d'intérêt interbancaire sur les bons BRH (bons à 91 jours), il s'est stabilisé à 12% depuis 2017 (voir le graphique 3). La Banque Centrale est intervenue également sur le marché des changes à travers des opérations d'*open market* (vente nette de 82 millions de dollars en 2017-2018, le double par rapport à 2016-2017).

Les résultats sont mitigés dans la mesure où la base monétaire en circulation a augmenté, avec des variations nominales de 14,5% (M1), 25,6% (M2) et 31,2% (M3) entre août 2017 et août 2018. Selon la BRH, cela s'explique principalement par le financement croissant du déficit budgétaire qui a impliqué, par exemple, un prêt s'élevant à 24 127 millions de gourdes en 2018, soit une variation réelle de 224% par rapport à l'exercice 2016-2017.

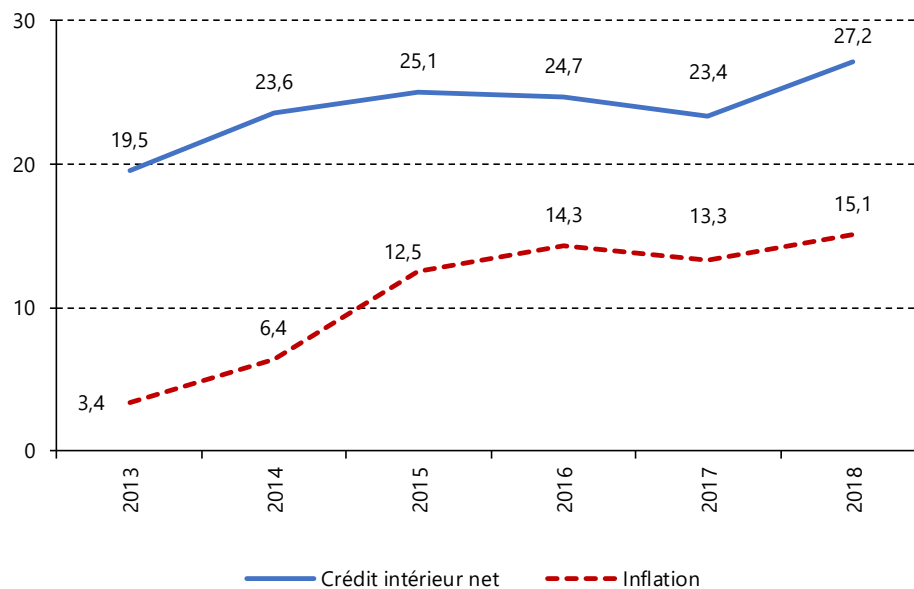
Graphique 3
Haïti : inflation et taux d'intérêt de la Banque Centrale, 2013-2018
(Base 2004=100 en pourcentage)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et BRH (2019).

² Ce dernier élément (contrôle du déficit budgétaire) s'inscrit dans le cadre de la signature d'un protocole d'accord (en avril 2016) entre le MEF et la BRH sur des mesures de Cash Management. En janvier 2019, un nouveau protocole d'accord a été signé entre les deux institutions pour promouvoir une gestion efficace des dépenses publiques.

Graphique 4
Haïti : crédit intérieur net et taux d'inflation, 2013-2018
(En pourcentage du PIB et taux de variation annuelle)



Source : Élaboré à partir des données officielles de la BRH (2019).

Le doublement des taux d'intérêt de la BRH au second semestre 2015, entre autres facteurs, a permis de freiner, à partir de 2016, la trajectoire croissante du crédit intérieur net initiée en 2013 (voir le graphique 4). Les effets sur l'inflation ont commencé à se faire sentir dans les premiers mois du deuxième semestre 2016 (moins un point de pourcentage d'inflation en août-septembre) alors que l'IPC a rebondi à partir du mois d'octobre de la même année jusqu'à atteindre 14,3% au mois de décembre. La baisse des taux d'intérêt en 2017 n'a pas eu d'impact sur la demande de crédit, qui est tombée à 23,4% du PIB, ce qui a contribué à freiner l'inflation qui enregistre 13,3% à la fin de 2017. Au contraire, la dynamique à la hausse du crédit intérieur net en 2017-2018 a jeté les bases d'une pression inflationniste accentuée entre juin et décembre 2018 (de 13% à 15,1%, respectivement).

3. Secteur externe

Haïti est un pays traditionnellement importateur de biens et services dont la balance du compte courant a été constamment déficitaire. Cependant, ce déficit se situait entre -2,8% et -1,5% du PIB pendant la première décennie des années 2000 alors que, après le tremblement de terre de 2010, la situation s'est aggravée.

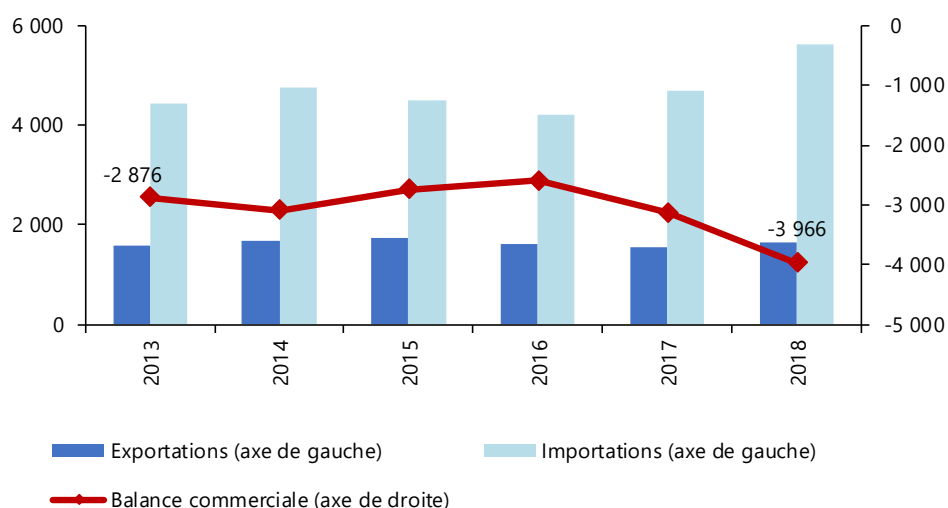
La période 2013-2018 a été marquée par deux mouvements séquentiels. Le premier fut une amélioration substantielle de la balance du compte courant entre 2014 (-8,5% du PIB) et 2016 (-1% du PIB), tandis que le deuxième mouvement fut une hausse du déficit en deux étapes : entre 2013 et 2014 (hausse de 1,9 point du PIB) et entre 2016 et 2018 (hausse de 2,5 points du PIB) (voir le graphique 7).

L'explication réside principalement dans les variations importantes de la valeur exportée. À titre d'illustration, les biens et services exportés par Haïti ont affiché une forte augmentation en 2013 (18,1%) puis 6,1% et 5,1% en 2014 et 2015, respectivement. À partir de 2016, la contraction des exportations débute avec une diminution de 8,3% en 2016 et de 2,7% en 2017. En 2018, les exportations croissent 5,9% en termes absolus (voir le graphique 5), mais elles affichent une contraction de 1,2 point en proportion du PIB (voir le graphique 6). Au contraire, les importations ont augmenté en termes absolus à partir de 2016 tout en restant relativement stables en proportion du PIB entre 2013 et 2018 (voir le graphique 6).

Comme le montre le graphique 5, la balance commerciale d'Haïti a connu une amélioration entre 2014 et 2016 (16% en termes nominaux) mais le déficit s'est accentué en 2017 et 2018 en raison d'une hausse de la valeur totale des importations due à une augmentation des prix internationaux du pétrole et de certaines matières premières. Cette augmentation de la valeur des importations a atteint 19,8% entre 2017 et 2018. Au contraire, la valeur totale des produits et services exportés a augmenté de 6% grâce au dynamisme accru de l'industrie du textile, qui représente 74% de la valeur totale des exportations en 2018.

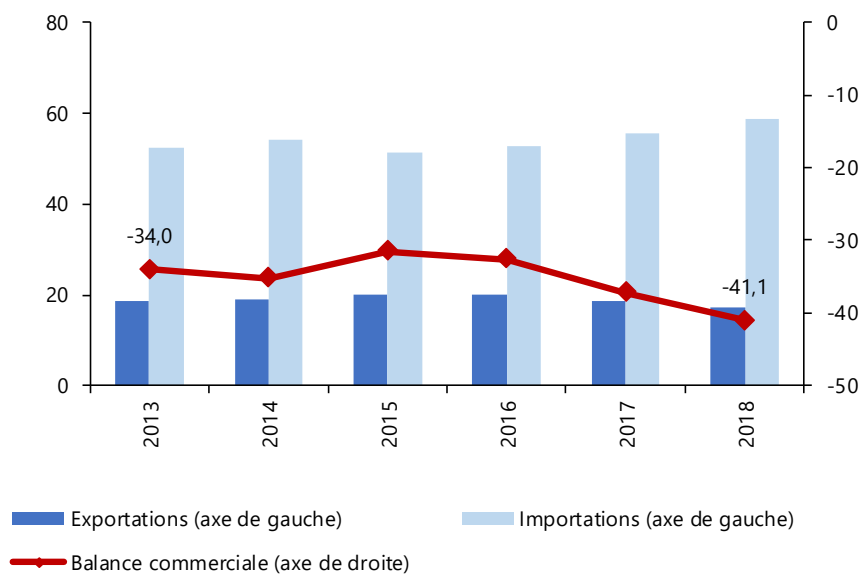
La tendance au creusement du déficit de la balance commerciale a été partiellement absorbée par les mouvements du compte de capital, dont le solde est resté positif depuis 2013. Toutefois, sa tendance à la hausse depuis 2015 n'a pas permis de compenser la dynamique de dépréciation du compte courant. Comme résultat général, la balance des paiements d'Haïti a connu une amélioration entre 2015 et 2016, présentant un excédent de 1% du PIB en 2016 —mais a connu une baisse de 2,7 points du PIB entre 2016 et 2018 (voir le graphique 7).

Graphique 5
Haïti : évolution des échanges de biens et services, 2013-2018, en millions de dollars



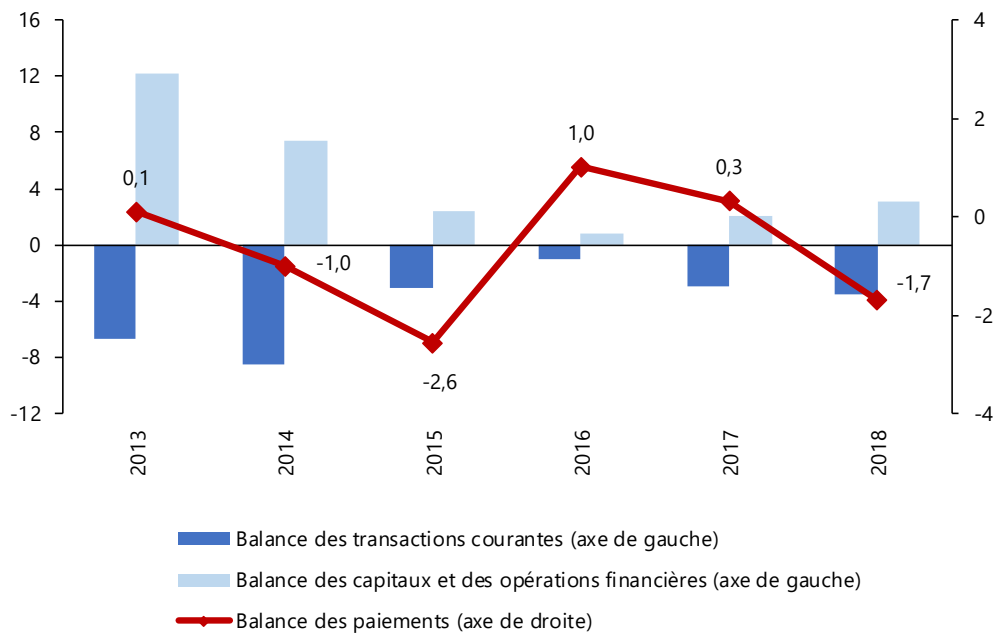
Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et à partir d'informations officielles.

Graphique 6
Haïti : évolution des échanges de biens et services, 2013-2018, en pourcentage du PIB



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et à partir d'informations officielles.

Graphique 7
Haïti : évolution des comptes extérieurs, 2013-2018
(En pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et à partir d'informations officielles.

4. Défis

Il existe d'importants défis pour affronter la conjoncture macroéconomique en Haïti. Les autorités se sont fixées comme objectif de favoriser le développement de secteurs stratégiques orientés tant vers la satisfaction des besoins de base des ménages haïtiens que vers l'exportation. Dans ce contexte, l'un des principaux défis lancés par les autorités est d'avancer vers une politique d'industrialisation. Pour cela, il sera nécessaire de relancer l'investissement et, en particulier, l'investissement public, afin de générer une dynamique de croissance durable en s'appuyant sur les multiplicateurs de la politique budgétaire (Blanchard et Leigh, 2013 ; Gechert et Will, 2012 ; DeLong et Summers, 2012 ; entre autres).

Dans ce cadre général, les secteurs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire ont été identifiés comme des axes clés du développement économique du pays. Plus précisément, ces secteurs ont été proposés comme piliers de la stratégie gouvernementale de développement productif qui inclut : a) la valorisation des terres cultivables ; b) la réhabilitation des infrastructures agricoles et hydrauliques ; c) l'accès aux intrants et aux technologies ; d) l'amélioration de la connectivité entre zones urbaines et zones rurales ; e) la promotion et le financement du secteur agroindustriel ; f) le soutien aux exportations et à la consommation de produits locaux dans les cantines scolaires ainsi que dans les restaurants communautaires.

À ces axes stratégiques s'ajoute une série d'orientations de politiques publiques telles que le renforcement des institutions selon les normes de bonne gouvernance, le développement d'outils financiers adaptés aux initiatives productives locales, la mise en œuvre de politiques publiques renforçant la résilience socio-économique du pays face aux événements naturels extrêmes, ainsi que la promotion de nouvelles technologies par le biais d'un Système National d'Innovation.

Ces grandes orientations de politiques publiques se heurtent néanmoins à d'importants défis en matière de politique budgétaire et de soutenabilité des finances publiques. La restriction budgétaire est de plus en plus prégnante, alors qu'apparaît préoccupante la diminution constante des dépenses d'investissement associée à une hausse systématique des dépenses courantes et, en particulier, des dépenses de personnel. En outre, le gouvernement central se trouve face à un dilemme budgétaire représenté par la demande de ressources destinées à réduire la pauvreté et celle visant à financer les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de développement productif.

B. Politique de finances publiques en Haïti

La politique de finances publiques en Amérique latine présente une importante hétérogénéité. Dans certains pays, ces politiques opèrent sur des bases institutionnelles simples tandis que dans d'autres ces bases peuvent être considérablement plus avancées. Haïti est généralement considéré comme faisant partie de la première catégorie, dont l'un des domaines critiques est la nécessité de renforcer le cadre institutionnel des finances publiques et du budget.

La soutenabilité des finances publiques est devenue une pièce maîtresse des stratégies de développement au sein des pays de la région, car elle n'appartient pas seulement au royaume de l'économie ou du budget, mais se trouve aussi au cœur de la durabilité des politiques publiques.

Dans le domaine des finances publiques, la soutenabilité est liée au concept de solvabilité. La plupart du temps, celle-ci fait référence à la capacité de l'État de s'acquitter de ses obligations et, en

particulier, à la manière dont celles-ci sont liées aux services de la dette publique. Une autre façon de définir la soutenabilité des finances publiques est la capacité d'un gouvernement à maintenir de façon indéfinie un ensemble de politiques tout en restant solvable (Arenas de Mesa, 2016).

Au sein de cette section seront abordées les différentes dimensions des finances publiques en Haïti. Il sera présenté une analyse qui intègre les tendances en termes de recettes, dépenses, solde global et dette publique, ainsi que d'autres dimensions pouvant conditionner la politique budgétaire telles que le cadre institutionnel au sein duquel opèrent les finances de l'État.

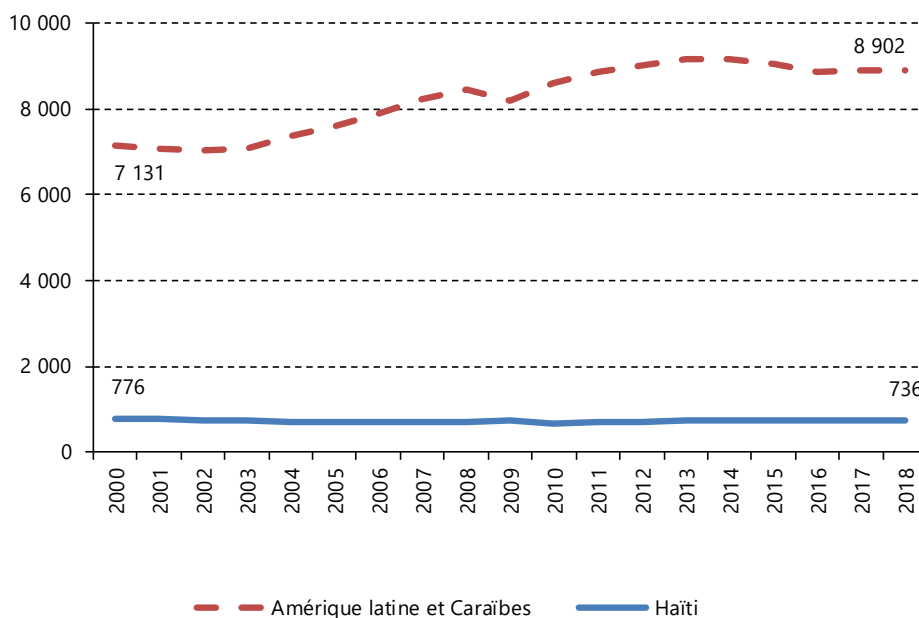
Il est important de considérer que l'une des principales caractéristiques socio-économiques d'Haïti est le taux élevé d'inégalité et de pauvreté. Si l'on réalise une comparaison entre les différentes régions du monde à partir du coefficient de Gini, l'Amérique latine et les Caraïbes présentent l'inégalité la plus importante de la planète avec un coefficient Gini moyen de 0,47 en 2017³. Selon les statistiques régionales de la Banque Mondiale, Haïti est un pays qui présente un haut taux d'inégalité (coefficient Gini de 0,41) et le plus haut taux de pauvreté en Amérique latine (58,5% selon la ligne de pauvreté nationale). De plus, son revenu par habitant représentait 8,3% de la moyenne enregistrée en Amérique latine en 2018 enregistrant, en outre, une faible croissance du PIB per capita en raison de la croissance moyenne de sa population entre 2000 et 2018 (voir le graphique 8). Ces dimensions limitent l'évolution et le développement des politiques publiques dans le pays et, y compris, l'évolution et le développement de la politique de finances publiques.

L'une des principales demandes actuelles en Haïti est le dépassement de la profonde pauvreté et inégalité. Parmi les principaux instruments disponibles pour y répondre se trouvent les politiques sociales et, plus particulièrement, les politiques de protection sociale, ainsi que la politique de finances publiques (recettes et dépenses publiques). L'étroite relation entre la politique de finances publiques et la protection sociale est due, entre autres facteurs, à l'importante part des dépenses de protection sociale dans la dépense publique totale. À titre d'exemple, près de 50% de la dépense publique du gouvernement central en Amérique latine sont destinées aux dépenses du système de protection sociale. Il s'agit donc du domaine le plus significatif de la politique budgétaire en ce qui concerne l'assignation des ressources. Une autre situation s'observe en Haïti, où les dépenses sociales représentent 22,6% de la dépense publique totale, comme le montre le budget 2016-2017 (MEF, 2019).

Il existe en Haïti un espace important pour que la politique de finances publiques puisse faire face à la pauvreté et à l'inégalité, ceci tant dans du point de vue de la conception de régimes fiscaux (niveau et structure) que du point de vue de l'assignation, de la qualité et de l'efficacité de la dépense publique. Cette dernière caractéristique est particulièrement pertinente compte tenu de la priorité qui devrait être consacrée à la dépense en protection sociale. Dans ce contexte, la viabilité budgétaire est fondamentale pour faire face à aux déficits que présentent Haïti et représente, de fait, l'un des défis les plus importants pour les finances publiques dans le pays. C'est précisément dans cette optique que les autorités haïtiennes ont internalisé comme partie de leur apprentissage institutionnel la nécessité de prioriser la collecte de ressources internes, ainsi que celle d'avancer en matière de modernisation de la gestion budgétaire avec la formulation de Nouveaux Programmes Budgétaires orientés vers les résultats (voir la section I.E.1)

³ Pour la mesure de l'inégalité en Amérique latine-Caraïbes et autres régions, voir CEPAL (2014) et CEPAL (2016).

Graphique 8
Haïti et Amérique latine et les Caraïbes : PIB par habitant, 2000-2018
(En dollars constants de 2010)



Source : Élaboré à partir de CEPALSTAT et de CEPAL (2019).

La situation budgétaire en Haïti a depuis longtemps été considérée comme fragile (FMI 2017a). Le tremblement de terre de 2010, qui a dévasté le pays, a d'avantage aggravé cette fragilité. Haïti a aussi été exposé à d'autres catastrophes naturelles, dont la dernière en date (l'ouragan Matthew en octobre 2016) a causé des dommages à hauteur de 2 778 millions de dollars (34% du PIB de 2016) selon les estimations du gouvernement d'Haïti appuyées par la Banque Mondiale et la BID. Outre les événements naturels extrêmes, le pays est confronté à une instabilité politique cyclique depuis 2015 qui tend à compromettre le bon fonctionnement de l'Administration centrale. Dans ce contexte, la situation budgétaire d'Haïti est délicate et dépendante de l'aide financière internationale (FMI 2017a).

Les informations disponibles sur l'économie confirment la situation d'instabilité budgétaire. En Haïti, l'environnement macroéconomique (voir section I.A) a été caractérisé par une inflation croissante entre 2014 et 2017 (inflation de 3,9% en moyenne pour l'exercice 2013-2014 et de 14,7% pour l'exercice 2016-2017) avec une légère baisse en septembre 2018 (13,5%) ; une dépréciation accélérée du taux de change et un équilibre fragile des finances publiques. Les recettes fiscales ont diminué de 6,7% en termes réels en 2018, principalement en raison de la contraction des impôts directs (-11,4% en termes réels) et des recettes douanières (-8,3%). En ce qui concerne les dépenses du gouvernement central, après avoir augmenté de 2,8% en 2016, elles ont diminué de 3,5% en 2017 en raison d'une réduction de 5,1% des dépenses courantes et d'une contraction de 12,5% de l'investissement public selon les informations publiées par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) d'Haïti. En 2018, la

situation s'est inversée avec une croissance des dépenses publiques de 10,5 % en termes réels et une forte augmentation des investissements publics (64,7 % en termes réels).

La section suivante passe en revue les tendances que présente Haïti concernant les dimensions classiques de la politique de finances publiques. Dans un premier temps, il sera question du solde budgétaire et de la dette. Dans un second temps, l'on examine les revenus publics et fiscaux (recettes douanières incluses) pour analyser, en troisième lieu, l'évolution des dépenses publiques.

1. Solde budgétaire et dette

Le solde budgétaire et la dette publique ont constitué une préoccupation constante en Haïti et ce depuis plusieurs décennies. Le tableau 1 montre le solde budgétaire (résultat global) incluant les dons pour les pays de la région Amérique latine sur la période 2007-2018 à partir de l'information officielle publiée par la CEPAL (CEPAL 2019). De manière générale, on observe une tendance vers un déficit plus élevé, ce qui traduit le fait que, bien qu'il existe toujours un espace budgétaire, celui-ci s'est réduit au cours des dernières années.

En 2018, tous les pays de la région ont affiché un déficit global, Haïti et El Salvador atteignant le déficit le plus faible avec 0,8% du PIB (voir le tableau 1). L'excédent budgétaire qu'Haïti a observé entre 2015 et 2017 a été facilité par les efforts des institutions fiscales et budgétaires ainsi que par l'aide financière de la communauté internationale. En effet, les ressources financières fournies par l'aide internationale sous forme de dons ont représenté en moyenne 0,7 % du PIB sur la période 2013-2018, avec 20% de ce total destiné à l'appui budgétaire direct et le reste étant lié à des projets spécifiques (FMI 2017b).

Si l'on considère le résultat global d'Haïti sans inclure les dons, il devient évident qu'une part importante de l'équilibre des finances publiques du pays dépend des contributions de la communauté internationale. En effet, sur la période 2009-2018, le déficit budgétaire incluant les dons est passé de 0,4% à -0,8 % du PIB alors que, en excluant les dons, le résultat global est passé de -0,3 % à -1,4 % du PIB entre 2009 et 2018 (voir le tableau 2).

Tableau 1
Amérique latine (19 pays) : résultat global^a, 2006-2018
(En pourcentage du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^b
Amérique latine	0,2	-0,5	-2,8	-1,8	-1,7	-2,1	-2,5	-2,7	-2,9	-3,0	-2,9	-3,0
Argentine	0,5	0,6	-0,7	-0,1	-1,9	-1,8	-2,5	-4,2	-3,7	-5,8	-5,8	-5,6
Bolivie (État Plurinational de) ^c	2,3	0,0	-2,0	-0,1	-1,1	1,8	1,4	-2,5	-4,5	-3,0	n.d	n.d
Bésil	-1,8	-0,7	-3,4	-1,6	-2,4	-1,8	-2,6	-5,0	-9,1	-7,6	-7,7	-8,2
Chili	7,8	3,9	-4,4	-0,5	1,3	0,6	-0,6	-1,6	-2,1	-2,7	-2,8	-1,9
Colombie	-2,7	-2,3	-4,1	-3,9	-2,8	-2,3	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0	-3,7	-3,1
Costa Rica	0,6	0,2	-3,4	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-5,6	-5,7	-5,3	-6,2	-7,4
Équateur	-0,1	-1,0	-4,2	-1,6	-1,6	-2,0	-5,8	-6,3	-3,8	-5,6	-6,0	-4,6
El Salvador	-0,2	-0,6	-3,7	-2,7	-2,3	-1,7	-1,8	-1,6	-1,2	-0,9	-0,1	-0,8
Guatemala	-1,4	-1,6	-3,1	-3,3	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9	-1,5	-1,1	-1,3	-1,7
Haïti^d	-1,6	-1,2	0,4	-0,7	2,1	-2,6	-3,9	-0,3	0,9	1,3	1,1	-0,8
Honduras	-3,1	-2,5	-6,0	-4,7	-4,6	-6,0	-7,9	-4,4	-3,1	-2,8	-2,8	-2,1
Mexique ^e	-1,9	-1,6	-2,2	-2,7	-2,5	-2,6	-2,3	-3,2	-3,4	-2,5	-1,1	-2,0
Nicaragua	0,3	-0,9	-1,7	-0,7	0,5	0,5	0,1	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-1,5
Panama	1,1	0,3	-1,4	-2,4	-3,3	-2,6	-3,8	-4,0	-3,7	-3,8	-2,9	-3,9
Paraguay	1,0	2,2	0,1	1,3	1,0	-1,7	-1,7	-1,1	-1,3	-1,1	-1,1	-1,3
Pérou ^c	1,7	2,2	-1,5	0,1	1,0	1,3	0,5	-0,3	-2,1	-2,2	-2,9	-2,6
République Dominicaine	0,6	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-5,2	-2,7	-2,6	-2,4	-2,4	-2,4	-2,2
Uruguay	-1,6	-1,1	-1,5	-1,1	-0,6	-1,9	-1,5	-2,3	-2,8	-3,7	-3,0	-2,6
Venezuela (République Bolivarienne de)	3,0	-1,2	-5,0	-3,6	-4,0	-4,9	-1,9	-1,8	-1,4	n.d.	n.d.	n.d.

Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

^a Inclut les dons.

^b Chiffres préliminaires.

^c Gouvernement général.

^d Le calcul du déficit budgétaire global prend en compte les chiffres du MEF d'Haïti actualisés en novembre 2018.

^e Secteur public fédéral.

Tableau 2
Haïti : résultat global, 2009-2018
(En pourcentage du PIB)

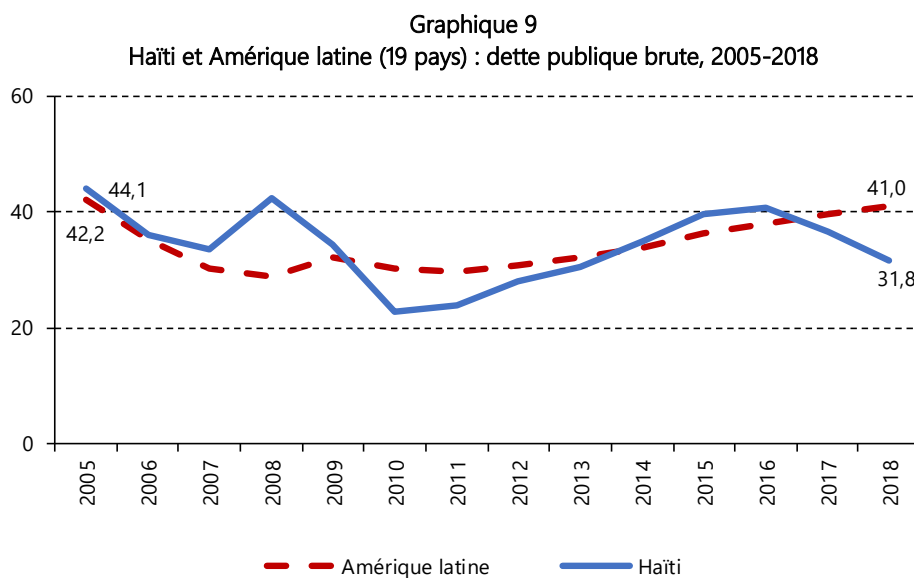
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
Hors dons	-0,3	-3,0	0,6	-3,0	-4,3	-1,4	0,6	0,6	0,9	-1,4
Incluant les dons	0,4	-0,7	2,1	-2,6	-3,9	-0,3	0,9	1,3	1,1	-0,8

Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

^a Le calcul du déficit budgétaire global prend en compte les chiffres du MEF d'Haïti actualisés en novembre 2018.

Le solde budgétaire global et primaire hors dons a caractérisé l'évolution de la dette publique en Haïti. Or, un niveau élevé de dette implique des obstacles constants pour atteindre un équilibre des finances publiques et génère, en outre, des effets qui se répercutent vers d'autres sphères de l'économie. Par exemple, l'impossibilité de financer les dépenses par la dette dans les cas extrêmes ouvre des flancs de vulnérabilité externe.

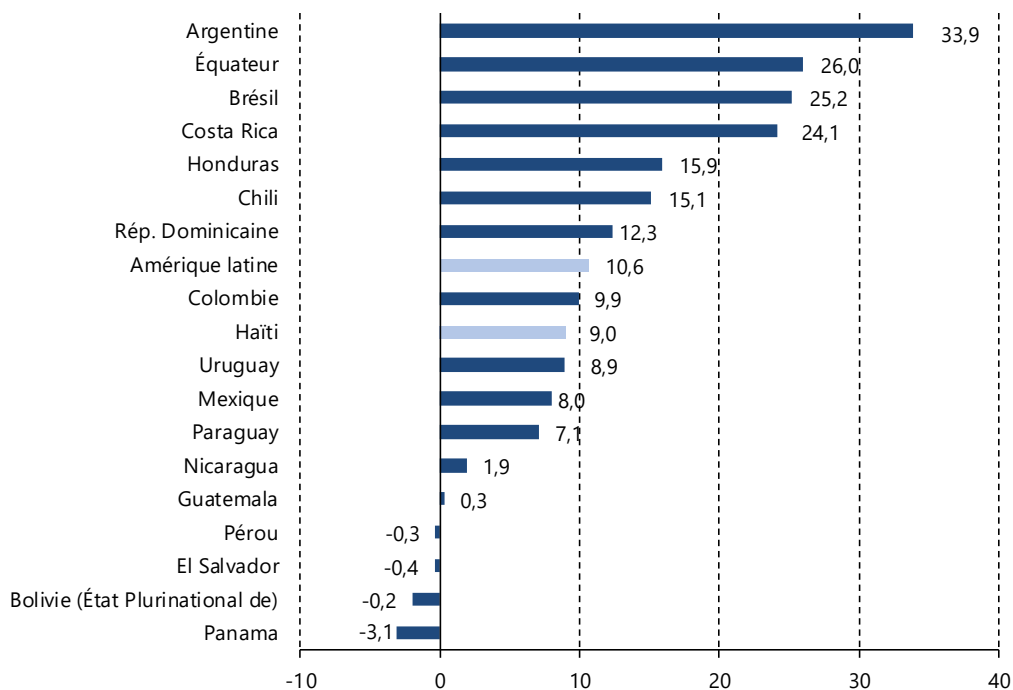
De façon générale, en analysant le niveau d'endettement public de la région, l'on observe que celui-ci a baissé de 42,2% du PIB en 2005 à 41% du PIB en 2018. En Haïti, la dette publique brute du gouvernement central est passée de 44,1% à 31,8% du PIB au cours de la même période ; avec des tendances à la hausse et à la baisse en deux étapes : i) entre 2005 et 2010, l'endettement d'Haïti a diminué de 44,1% du PIB à 22,8% du PIB ; et ii) entre 2010 (année du tremblement de terre) et 2016, il a considérablement augmenté jusqu'à atteindre 40,8% du PIB. Au cours de la dernière année d'enregistrement, Haïti a abaissé son niveau d'endettement à 31,8%, se situant ainsi en dessous de la moyenne régionale (voir le graphique 9).



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

Entre 2010 et 2018, une hausse de la dette publique de l'ordre de 10,6% du PIB a pu être observée dans la région tandis qu'en Haïti cette hausse a été de 9% du PIB au cours de la même période —plaçant le pays parmi les dix pays d'Amérique latine avec la plus forte augmentation de dette publique durant les dernières années (voir le graphique 10). Actuellement, on observe une situation stable en Haïti qui devrait être suivie avec attention, en raison notamment des demandes élevées de dépense publique, des faibles opportunités d'augmentation des recettes publiques et de la pression fiscale, ainsi que de la fragilité des institutions budgétaires.

Graphique 10
Amérique latine (19 pays) : variation de la dette publique brute totale, 2010-2018
(En points de pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

2. Recettes publiques et pression fiscale

De façon générale, l'efficacité et la qualité de la dépense publique ont dominé une grande partie du débat traditionnel sur les finances publiques. La tendance, l'évolution, la qualité des recettes publiques et, en particulier, des recettes fiscales, ont cependant une importance similaire ou même supérieure, dans le sens où elles constituent l'un des principaux facteurs qui conditionne la trajectoire de la dette et de la soutenabilité des finances publiques. En Haïti, les recettes fiscales —qui incluent les recettes douanières— représentent une partie importante des recettes publiques.

Bien qu'Haïti se soit efforcé d'augmenter les recettes publiques, ces dernières ont en général été insuffisantes pour satisfaire les besoins de la population. Entre 2007 et 2018, les recettes publiques ont affiché une certaine stabilité en Amérique latine, autour de 18% du PIB. Dans le cas d'Haïti, au cours de cette même période, les recettes publiques ont augmenté de 11,3% à 13,3% du PIB, se maintenant ainsi en-dessous de la moyenne de l'Amérique latine (voir le tableau 3).

Tableau 3
Haïti et Amérique latine (19 pays) : recettes publiques, 2007-2018^a
(En pourcentage du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^b
Amérique latine	18,9	18,4	17,3	18,0	18,2	18,4	18,4	18,2	18,0	18,0	17,9	17,8
Haïti	11,3	10,9	12,0	15,5	14,0	13,2	12,8	13,1	13,7	14,4	13,8	13,2

Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

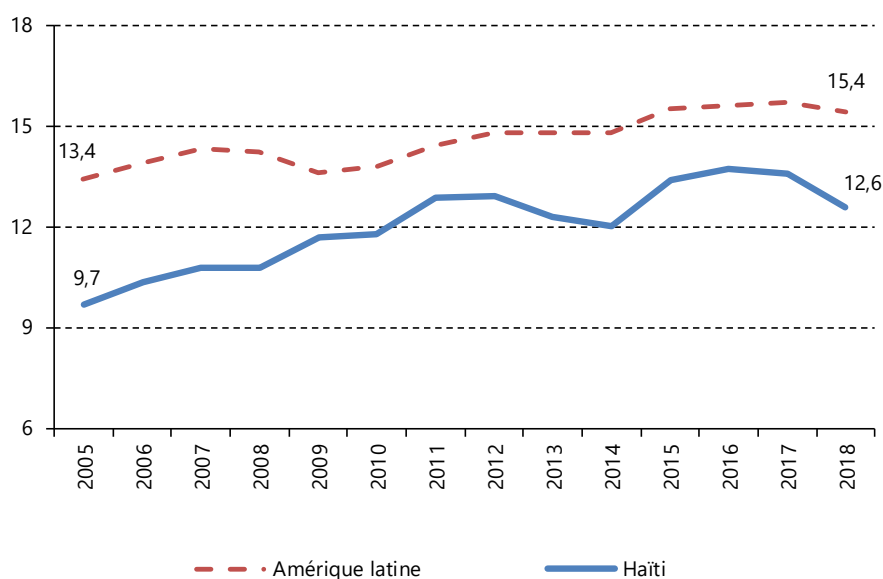
^a Inclut les dons.

^b Chiffres préliminaires élaborés à partir des informations des budgets officiels et des estimations.

Les recettes publiques sont restées relativement stables pour faire face à la demande de développement en Amérique latine, laquelle demande exige probablement la mise en place de nouvelles réformes fiscales permettant d'augmenter les recettes publiques permanentes dans la région.

La pression fiscale d'Haïti s'est située en-dessous de la moyenne de la région, même si les écarts se sont néanmoins réduits au cours des dix dernières années. Le graphique 11 montre l'évolution des recettes fiscales (recettes douanières comprises) proportionnellement au PIB (sans inclure les contributions à la sécurité sociale) pour Haïti et l'Amérique latine entre 2005 et 2018. Il est ainsi possible d'observer une hausse de 13,4% en 2005 à 15,4% en 2018 du PIB à l'échelle de la région et, dans le cas d'Haïti, une hausse de 9,7% à 12,6% du PIB au cours de la même période. Il convient toutefois de mentionner la contraction d'un point de PIB des recettes fiscales en Haïti entre 2017 et 2018 (voir le graphique 11). Il s'agit là du premier objectif dans la recherche de la soutenabilité des finances publiques en Haïti : générer une stratégie à moyen terme pour augmenter la pression fiscale et accéder à un autre niveau de recettes publiques.

Graphique 11
Haïti et Amérique latine (19 pays) : recettes fiscales, 2005-2018

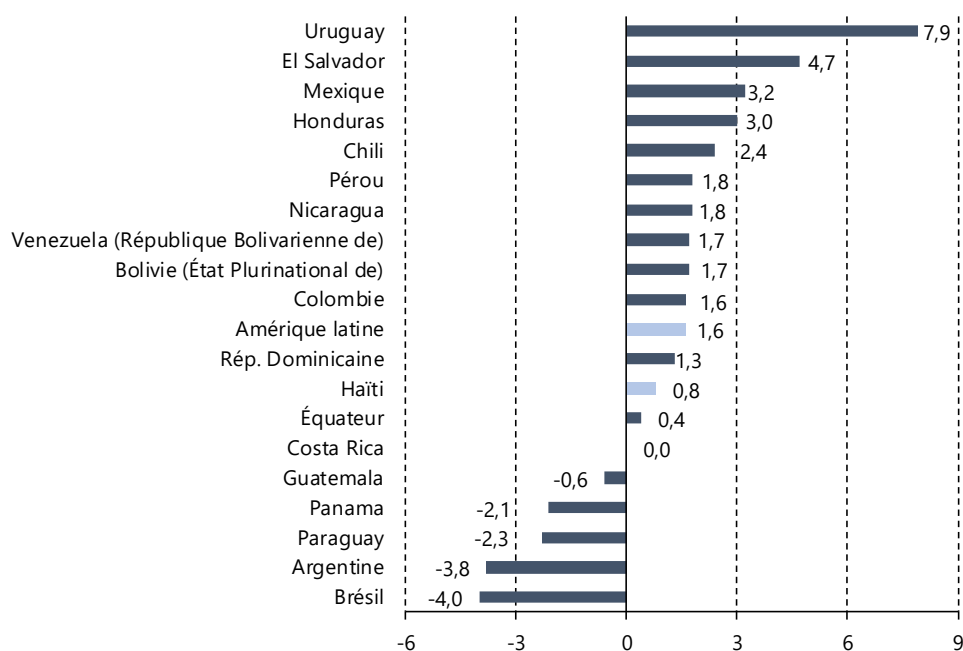


Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

L'augmentation de la pression fiscale en Haïti n'a pas été suffisante pour freiner la tendance à la hausse de la dette publique. Au cours de cette décennie, la pression fiscale du pays a augmenté de 0,8 point de PIB, c'est-à-dire en dessous de la moyenne régionale (1,6 % du PIB) et en dessous de l'effort fiscal atteint par des pays à bas revenu par habitant comme le Honduras (3% du PIB) et la Bolivie (1,7% du PIB) (voir le graphique 12).

La pression fiscale en Haïti prend en compte tant les impôts domestiques que les droits de douane. La composition de la pression fiscale montre qu'au cours des cinq dernières années les taxes douanières expliquent près de 30% de la pression fiscale. Développer des actions différenciées qui stimulent tant les recettes fiscales que douanières semble être l'une des stratégies les plus efficaces à mettre en place en Haïti, en pariant par exemple sur le renforcement des institutions douanières compte tenu de l'important potentiel de croissance que possède les recettes douanières.

Graphique 12
Amérique latine (19 pays) : variation de la pression fiscale entre 2010 et 2018
(En points de pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

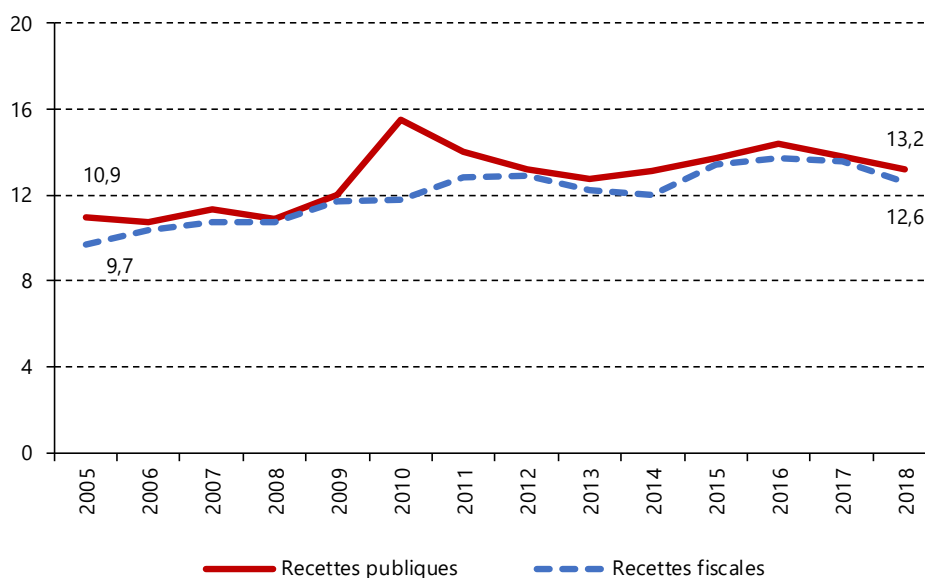
Note : La couverture de la Bolivie correspond au gouvernement général ; celle du Mexique correspond au secteur public fédéral. Pour la Bolivie, la variation va de 2010 à 2017 et pour le Venezuela de 2010 à 2015.

En Haïti, les recettes fiscales ont augmenté à des rythmes plus élevés que ceux atteints par les recettes publiques puisque leur part dans le revenu total a augmenté. Au cours de la période 2005-2017, les recettes fiscales sont passées de 88% à près de 99% du total des recettes publiques, tandis qu'en 2018 cette participation a atteint 95,5% (voir le graphique 13). Il convient de rappeler que les recettes publiques totales comprennent les dons, alors que les recettes fiscales ne tiennent compte que des ressources intérieures. On peut ainsi constater que la

dépendance d'Haïti à l'égard des ressources extérieures a été réduite et que le niveau et l'évolution des recettes publiques ont été dominés par les recettes fiscales (y compris les recettes douanières). Toutefois, comme l'indiquent les chiffres pour 2018, l'équilibre fiscal d'Haïti assuré par le recouvrement des recettes domestiques demeure fragile et nécessite des mesures visant à renforcer la pression fiscale de façon permanente.

En raison de cette participation importante dans les recettes publiques, il a été établi que le système fiscal (et douanier) représente l'une des variables qui conditionnent l'évolution et la profondeur de la politique budgétaire et, par là-même, le financement des politiques publiques, ainsi que leurs effets potentiels sur la population. Bon nombre de décisions en politiques publiques sont liées à la fiscalité, tandis que celle-ci est elle-même liée avec quasiment tous les aspects de l'économie et de la société (Arenas de Mesa, 2016).

Graphique 13
Haïti : recettes publiques et fiscales, 2005-2018
(En pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

La politique fiscale (et douanière) va au-delà de la seule dimension fiscale, en incluant également d'autres dimensions de l'activité économique. C'est pourquoi elle peut constituer un puissant outil de développement, capable de soutenir de manière robuste la viabilité budgétaire à travers les domaines suivants : i) promotion de l'équité (effets redistributifs) ; ii) élaboration de mesures incitatives pour l'investissement (promotion d'activités stratégiques et de secteurs productifs) ; iii) création de nouvelles technologies (mesures incitatives et développement d'innovations) ; iv) protection de l'environnement (mesures incitatives et régulation des ressources naturelles, en particulier celles qui ne sont pas renouvelables) ; et

v) développement économique local et infranational (développement du territoire et décentralisation budgétaire).

Haïti a certes enregistré une hausse de la pression fiscale ces dernières années, mais elle demeure relativement basse si l'on considère le niveau de développement du pays ainsi que les standards internationaux. Certains ont défendu au contraire qu'étant donné le niveau de développement d'Haïti (bas revenu par habitant), sa pression fiscale peut être considérée comme élevée. Toutefois, si l'on effectue la comparaison non pas avec la région Amérique latine toute entière, mais avec la moyenne des pays de la région ayant le plus bas revenu par habitant, on se rend compte que la pression fiscale d'Haïti reste faible (voir le tableau 4).

Les considérations économiques classiques ne suffisent pas à expliquer cet état de fait. L'expérience indique au contraire qu'il s'agit de prendre également en considération l'économie politique pour comprendre le comportement de la politique budgétaire et, en particulier, les tendances de la politique fiscale (Delalande, 2012, Gómez Sabaini et Morán, 2013 ; Lorenzo, 2015 ; Arenas de Mesa, 2016).

Tableau 4
Haïti, Amérique latine et pays sélectionnés : pression fiscale, 2007-2018
(En pourcentage du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amérique latine	14,3	14,6	14,0	14,4	14,8	15,2	15,2	15,3	15,5	15,6	15,7	15,4
Bolivie (État Plurinational de), Honduras et Nicaragua	16,3	16,7	15,4	15,5	16,5	16,9	17,8	18,1	18,9	18,8	18,3	16,6
Bolivie (État Plurinational de)	18,3	19,5	18,2	18	20,0	20,9	22,5	22,3	23,2	21,6	19,7	n.d
Haïti	10,8	10,6	11,7	11,8	12,9	12,9	12,2	12,1	13,4	13,7	13,6	12,6
Honduras	16,4	16,1	14,2	14,4	14,8	14,7	15,1	16,7	17,9	18,5	18,6	17,4
Nicaragua	14,3	14,5	13,9	14,0	14,7	15,0	15,9	15,4	15,6	16,2	16,6	15,8

Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

La manière de connecter les politiques économiques au système politique fait partie des défis de gestion qui se trouvent au cœur de la mise en place de la politique de finances publiques et, plus particulièrement, de la politique fiscale. Un bon exemple d'outil qui permette cette connexion sont les pactes de finances publiques (accords politiques transversaux) qui soutiennent les changements dans le régime fiscal. L'économie politique conditionne souvent la qualité tant des régimes fiscaux que des institutions chargées des finances publiques et du budget ; laquelle qualité explique, en partie, le niveau et la composition de la pression fiscale.

Le niveau de pression fiscale actuel en Haïti permet de prévoir qu'il y aura beaucoup d'activité en matière budgétaire et, particulièrement, en matière de réformes fiscales. Ceci est particulièrement avéré du fait des demandes de plus en plus prégnantes pour plus de dépenses publiques (secteurs social et infrastructure) lesquelles s'affrontent aux impératifs de viabilité financière.

Dans ce contexte, des niveaux plus élevés de recettes publiques seront fondamentaux, en particulier pour financer des améliorations des systèmes de protection sociale (éducation, santé, retraites, logement et urbanisme, politiques d'égalité de genre, entre autres) et pour atteindre la soutenabilité des finances publiques. Le renforcement des institutions chargées des finances publiques et du budget en Haïti, à travers le renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), sera ainsi essentiel afin de consolider une stratégie qui permette d'avancer vers la viabilité budgétaire.

3. Dépenses publiques

Les avancées en termes de politique de finances publiques à l'échelle de la région ont été nombreuses. Parmi celles-ci, on retient le passage de l'analyse statique des soldes budgétaires —caractérisée par un équilibre partiel— à une analyse de viabilité budgétaire qui considère un équilibre général intertemporel dont l'objectif est d'atteindre un financement durable des politiques publiques de développement. En dépit des différentes réalités économiques et financières, les pays latino-américains tentent de s'acheminer vers une architecture budgétaire contra-cyclique, incluant des principes de transparence budgétaire et de viabilité financière.

L'instabilité qui a caractérisé l'ensemble des économies de la zone représente probablement la principale raison pour laquelle l'architecture budgétaire contra-cyclique s'est consolidée comme objectif à atteindre à l'échelle régionale. Les politiques budgétaires contra-cycliques stabilisent la consommation, réduisent la volatilité du PIB et réduisent les distorsions, entre autres bénéfiques (Martner, 2007 ; OECD, 2010 ; Arenas de Mesa, 2016 ; CEPAL, 2017). Sur cette dimension des finances publiques, Haïti présente d'importants défis.

Le comportement de la politique de finances publiques en Haïti a été dominé par les recettes effectives et le soutien financier international, et non par les recettes permanentes. Quant au comportement de la dépense publique, il a été qualifié de cyclique et dépendant des instabilités propres à un pays frappé par des catastrophes naturelles (tremblements de terre et ouragans) (BID, 2016 ; DEE, 2016 ; CEPAL, 2017 ; FMI, 2017b).

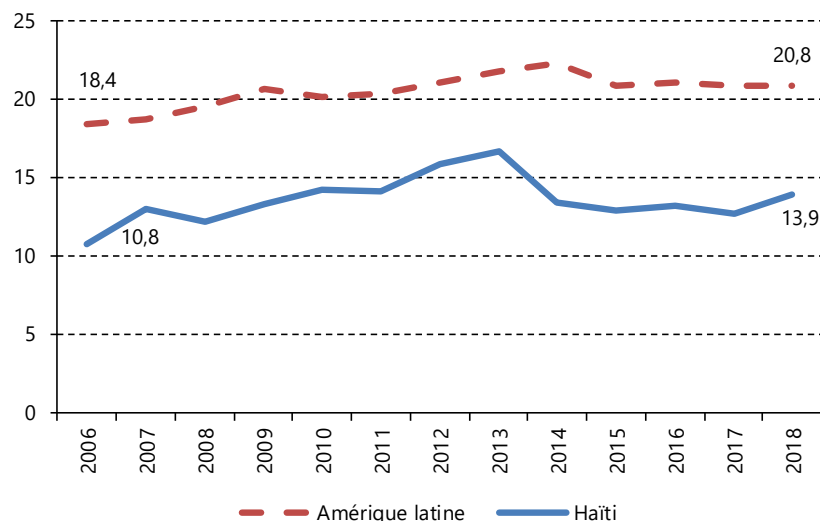
La taille de l'État en Haïti, mesurée par la part des dépenses publiques dans le PIB, a augmenté de 10,8% à 16,6% entre 2006 et 2013. À partir de 2014, cet indicateur a commencé à diminuer, atteignant 12,7% du PIB en 2017. Pour 2018, les chiffres préliminaires font état d'un rebond de la dépense totale en Haïti, qui devrait atteindre 13,9% du PIB. Malgré cela, ces chiffres se trouvent en-dessous de la moyenne de l'Amérique latine durant toute la période analysée, la région présentant une taille moyenne de l'État de 20,8% du PIB en 2018 (voir le graphique 14).

Si l'on compare Haïti non pas à la moyenne latino-américaine, mais à celle d'autres pays de la région affichant un bas revenu par habitant (Bolivie, Honduras, Nicaragua), la tendance se confirme (voir le tableau 5). Haïti, avec 13,9% du PIB en 2018, est l'État le plus petit en termes de dépenses publiques rapportées au produit intérieur brut dans la région, après le Guatemala (12,3% du PIB en 2018).

En Haïti, entre 2010 et 2018, la dépense publique a diminué de 0,3% du PIB, suivant ainsi une trajectoire inverse à celle de la pression fiscale qui a augmenté de près d'un point de PIB sur la même période. Au contraire, la tendance moyenne en Amérique latine montre une augmentation globale de près d'un point de PIB tant pour la dépense publique que pour la pression fiscale entre 2010 et 2018. Si l'on compare le cas d'Haïti avec les pays à bas revenu par

habitant de la région, comme la Bolivie, le Nicaragua ou le Honduras, l'on se rend compte que ces pays ont augmenté la participation de la dépense publique dans le PIB (de +3,4%, +2,3% et +0,3%, respectivement) (voir le tableau 5).

Graphique 14
Haïti et Amérique latine (19 pays) : dépense publique, 2006-2018
(En pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

Tableau 5
Haïti, Amérique latine et pays sélectionnés : dépense publique, 2007-2018
(En pourcentage du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
Amérique latine	18,7	18,8	20,0	19,9	19,6	20,4	20,9	21,0	20,8	21,0	20,8	20,8
Bolivie (État Plurinational de), Honduras et Nicaragua	23,4	24,1	25,1	23,1	24,1	24,4	25,9	27,1	27,3	25,6	25,7	20,6
Bolivie (État Plurinational de) ^b	30,5	32,7	34,8	30,9	33,9	33,2	35,4	40,2	40,6	34,6	34,3	n.d
Haïti	12,9	12,1	13,3	14,2	14,1	15,9	16,6	13,4	12,8	13,2	12,7	13,9
Honduras	22,2	22,4	23,1	21,5	21,6	22,7	24,9	23,1	22,9	23,0	23,4	21,8
Nicaragua	17,5	17,3	17,5	17,0	16,8	17,3	17,3	17,9	18,3	19,2	19,3	19,3

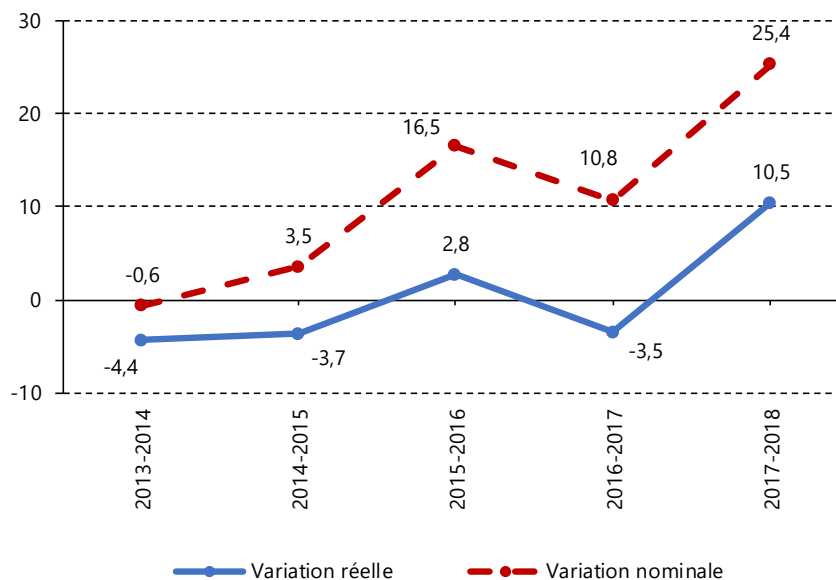
Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

^a Chiffres préliminaires élaborés à partir des informations des budgets officiels et des estimations.

^b Les données correspondent au gouvernement général.

Il est important de considérer les chiffres réels de croissance de la dépense publique. Ceci est d'autant plus pertinent dans les pays qui présentent des taux élevés d'inflation, tel qu'on peut le constater en Haïti (voir la section I.A). Selon les chiffres officiels du MEF, la croissance nominale de la dépense publique totale a été de -0,6% en 2013-2014, 3,5% en 2014-2015, 16,5% en 2015-2016, 10,8% en 2016-2017 et de 25,4% en 2017-2018. En prenant en compte l'inflation en moyenne annuelle pour les périodes correspondantes⁴, on observe une diminution réelle de 4,4% et de 3,7% de la dépense publique au cours des exercices fiscaux 2013-2014 et 2014-2015, respectivement. Par la suite, la dépense publique totale en Haïti a augmenté de 2,8% en termes réels au cours de l'exercice 2015-2016, pour se contracter de nouveau l'année suivante (3,5% en termes réels). Pour 2018, on observe une croissance importante de la dépense publique totale (10,5% en termes réels) (voir le graphique 15).

Graphique 15
Haïti : croissance nominale et réelle de la dépense publique, 2014-2018
(En pourcentage)



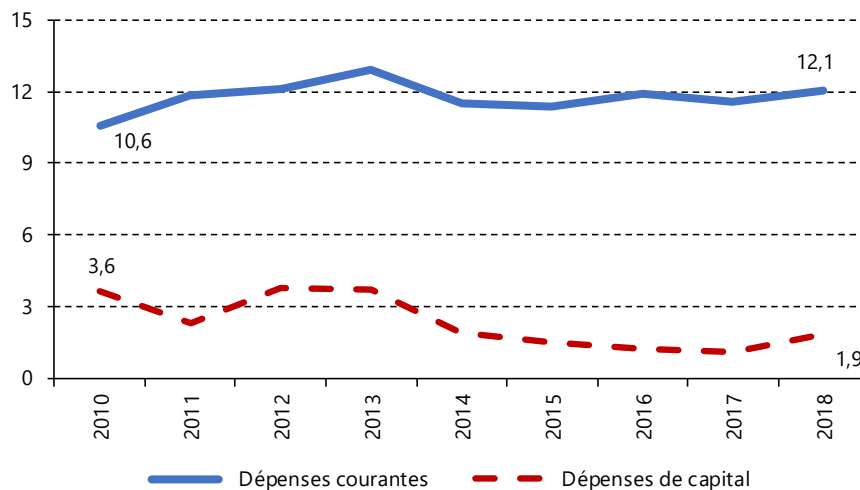
Source : Élaboré à partir des Tableaux des Opérations Financières de l'État (TOFE) publiés par le MEF (2019) : <http://www.mef.gouv.ht> ; et de la variation de l'IPC en moyenne annuelle (BRH, 2019).

L'évolution de la composition de la dépense publique en Haïti entre 2010 et 2018 fournit des antécédents qu'il s'agit d'évaluer avec attention. Alors que les dépenses courantes ont connu une augmentation de 1,6% du PIB, les dépenses en capital ont au contraire enregistré une diminution, passant de 3,6% du PIB en 2010 à 1,9% du PIB en 2018. Il convient toutefois de noter les tendances observées au cours de la dernière année d'enregistrement, les dépenses courantes et de capital

⁴ Selon les chiffres publiés par la Banque de la République d'Haïti, l'inflation en moyenne annuelle (octobre-septembre) a été de 3,9% en 2013-2014, 7,5% en 2014-2015, 13,4% en 2015-2016, 14,7% en 2016-2017 et de 13,5% en 2017-2018.

ayant gagné respectivement 0,6 et 0,8 point de PIB entre 2017 et 2018 (voir le graphique 16). Ainsi, la reprise de l'investissement public comme proportion du PIB en 2018 a mis un terme à la baisse continue de l'indicateur qui avait débuté en 2012.

Graphique 16
Haïti : dépenses courantes et dépenses en capital, 2010-2018
(En pourcentage du PIB)



Source : Élaboré à partir de CEPAL (2019) et des chiffres actualisés du MEF (2019) pour 2018.

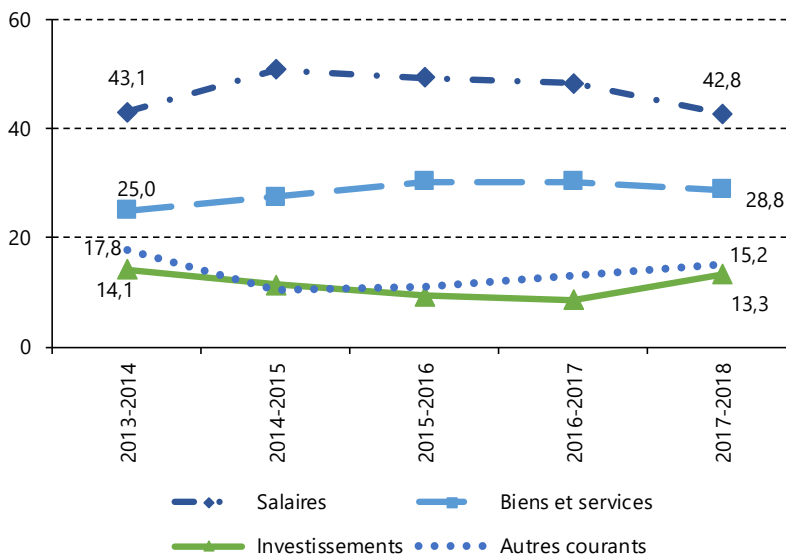
Une façon de corroborer ce qui précède est d'examiner la composition de la dépense publique en termes relatifs. Selon les informations officielles du MEF, cette composition a évolué en faveur des dépenses de fonctionnement entre 2013 et 2017. En effet, en termes relatifs, la dépense publique consacrée au paiement des salaires, tout comme l'achat de biens et services, ont augmenté tous deux de 5,2 points de pourcentage par rapport à la dépense publique totale entre 2013 et 2017. Au total, les dépenses courantes ont augmenté leur participation de 85,9% de la dépense publique totale en 2013-2014 à 91,5% en 2016-2017. En revanche, les dépenses d'investissement ont diminué leur participation de 5,6 points de pourcentage au cours de la même période. En 2018, on observe des changements importants dans la structure de la dépense publique totale en Haïti : la part des salaires diminue de 5,5 points de pourcentage, la part des biens et services perd également 1,4 point de pourcentage, tandis que les transferts et les intérêts, de même que les investissements, gagnent respectivement 2,2 et 4,8 points de pourcentage (voir le graphique 17).

Sur la base des tendances antérieures, la croissance de la dépense publique en 2018 s'est caractérisée par un ajustement budgétaire qui s'est concentré sur les dépenses de personnel, ainsi que sur les dépenses en biens et services. Cela est cohérent avec les efforts déployés par l'Administration Centrale pour consolider ses comptes financiers par un contrôle plus strict des dépenses courantes.

En ce qui concerne l'exécution du budget, l'information officielle du MEF indique que celle-ci s'est maintenue entre 87% et 94% entre les exercices 2013-2014 et 2017-2018 ; avec des variations à la hausse (2014-2015 et 2016-2017) et à la baisse (2015-2016 et 2017-2018) (voir le

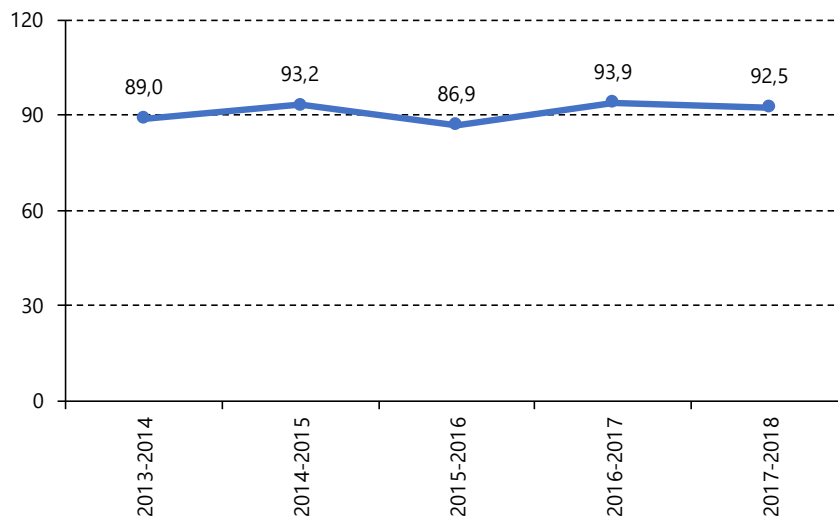
graphique 18). Il convient de noter que le taux d'exécution budgétaire officiel présenté dans le graphique ci-dessous est calculé à partir des dépenses budgétaires et extrabudgétaires, en incluant également les amortissements de la dette publique. Si l'on ne tient compte que des dépenses budgétaires, sans inclure les amortissements de la dette, le taux d'exécution budgétaire pour 2017-2018 est de 89,3 % (voir l'Annexe 1).

Graphique 17
Haïti : composition de la dépense publique, 2014-2018
(En pourcentage de la dépense publique totale)



Source : Élaboré à partir des Tableaux des Opérations Financières de l'État (TOFE) publiés par le MEF (2019) : <http://www.mef.gouv.ht>
Note : Les autres courants incluent les transferts courants et les intérêts.

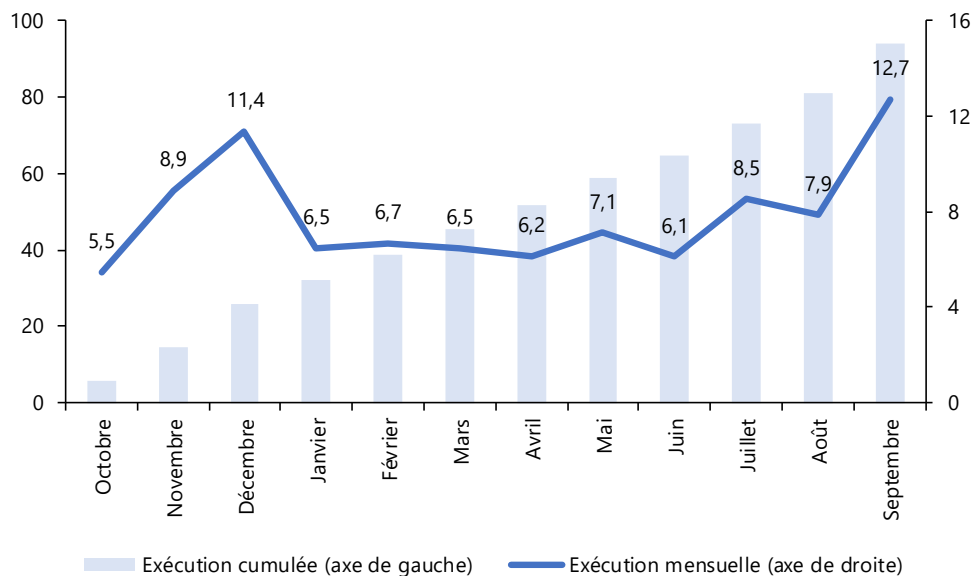
Graphique 18
Haïti : exécution budgétaire, 2013-2018
(En pourcentage du budget public total)



Source : Élaboré à partir des chiffres officiels du MEF (2019) disponibles sur : <http://www.mef.gouv.ht>

La faible exécution budgétaire entre 2013 et 2018 se traduit par une efficacité limitée du cycle budgétaire en Haïti et, en particulier, au stade de l'exécution. Ceci se vérifie en examinant l'exécution budgétaire mensuelle, étant donné que la comparaison des données des exercices 2016-2017 et 2017-2018 permet d'identifier deux sources majeures d'inflexion : les mois de décembre et septembre. Au cours de l'exercice 2016-2017, l'exécution budgétaire mensuelle a atteint 11,4% en décembre et 12,7% en septembre, contre un résultat moyen de 7 % pour le reste de l'année (voir le graphique 19). En ce qui concerne l'exercice 2017-2018, il convient de souligner le taux élevé d'exécution budgétaire en septembre, qui a atteint 17,8%. Décembre a également marqué une inflexion significative avec 10,7% du budget exécuté, contre 5,6% en novembre de la même année (voir le graphique 20). Ces données permettent de poser la temporalité de la gestion budgétaire en Haïti, laquelle est marquée par une concentration des dépenses à la fin de l'année civile et à la fin de l'exercice fiscal.

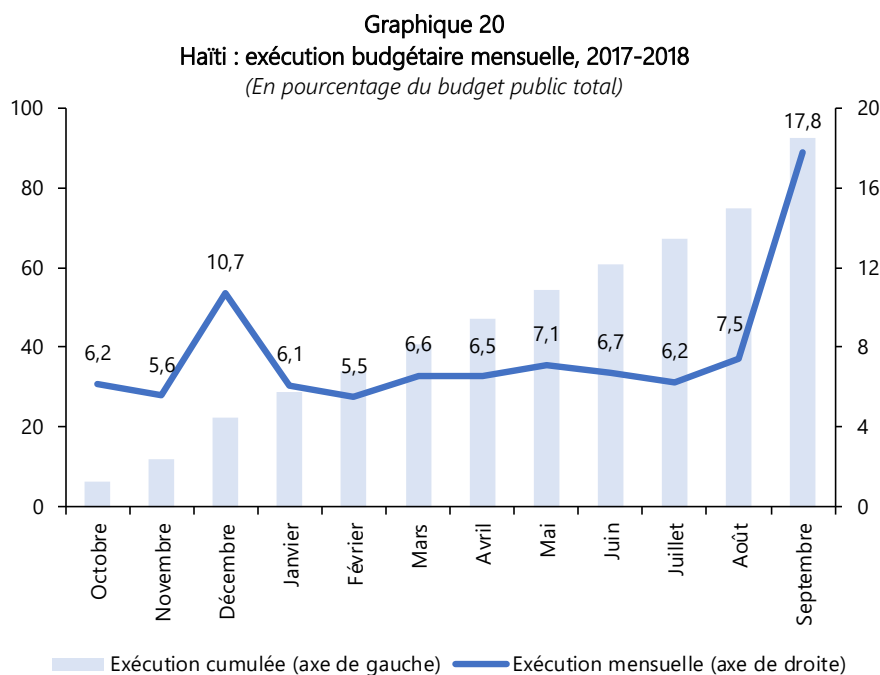
Graphique 19
Haïti : exécution budgétaire mensuelle, 2016-2017
(En pourcentage du budget public total)



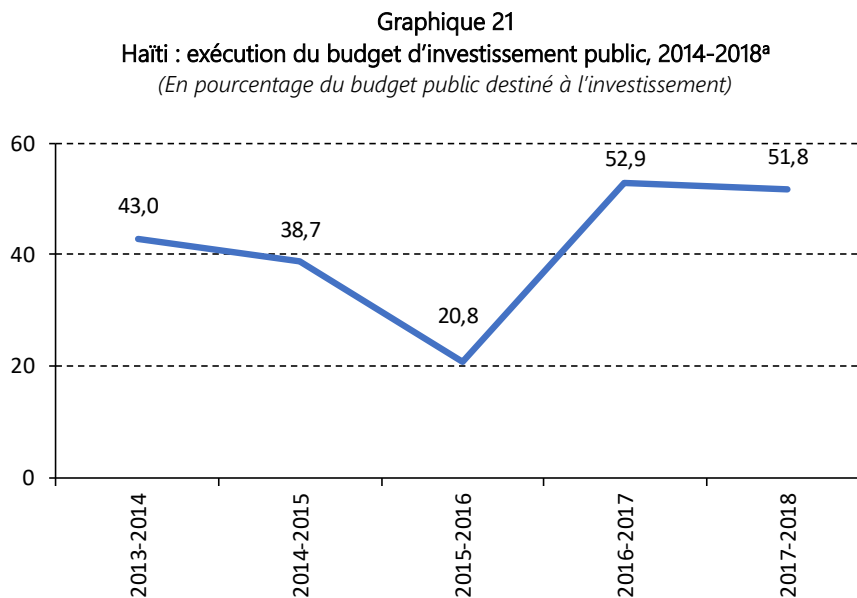
Source : Élaboré à partir des chiffres officiels du MEF (2019) disponibles sur : <http://www.mef.gouv.ht>.

Une autre façon d'examiner l'exécution budgétaire est de la désagréger par fonctions économiques (dépenses courantes/dépenses en capital). Ceci ajoute une autre dimension de la performance de l'action publique, que ce soit par sa capacité d'exécuter le budget qui lui permet de fonctionner ou par sa capacité de mener à bien des plans d'investissement. Cette dernière est sans aucun doute la plus pertinente car elle traduit la nature essentielle du budget en tant qu'outil de planification stratégique. En Haïti, les chiffres budgétaires indiquent que, pour la période 2013-2018, l'exécution annuelle du budget d'investissement enregistre autour de 41% en moyenne, avec une évolution à la baisse entre les exercices 2013-2014 et 2015-2016, passant de 43% du budget d'investissement en 2013-2014 à 20,8% en 2015-2016 (voir le graphique 21). Bien que l'exécution du budget d'investissement ait plus que doublé

entre 2016 et 2017, elle est encore faible (51,8% en 2018) compte tenu des grands défis que doit relever le pays en matière d'infrastructures et d'appui à la productivité.



Source : Élaboré à partir des chiffres officiels du MEF (2019) disponibles sur : <http://www.mef.gouv.ht>.



Source : Élaboré à partir des chiffres officiels du MEF (2019) disponibles sur : <http://www.mef.gouv.ht> et des Lois de Finances 2013-2018.

^a Le taux d'exécution budgétaire considère comme dénominateur le budget d'investissement financé sur ressources domestiques. Ceci en raison de l'absence de chiffres sur les dépenses financées sur ressources externes (voir l'Annexe 1, appendice 2).

4. Résumé de la situation budgétaire

Le contexte des finances publiques de ces dernières années en Haïti a été caractérisé par une fragilité structurelle étant donné la volatilité tant des recettes que de la dépense publique, ainsi que de l'exécution budgétaire. Malgré cela, le pays a maintenu un excédent budgétaire entre 2015 et 2017, ce qui a permis de freiner, à partir de 2016, la dynamique à la hausse de la dette publique qui a débuté après le séisme de 2010. Toutefois, l'équilibre des finances publiques entre 2015 et 2017 n'a pas été consolidé au cours de l'année 2018, l'exercice s'étant clôturé avec un déficit de 0,8% du PIB.

Les recettes publiques deviennent, quant à elles, de plus en plus dépendantes des recettes fiscales (y compris douanières). Bien que la pression fiscale ait augmenté entre 2010 et 2018 (0,8% du PIB), il est important de souligner la réduction de la pression fiscale de un point du PIB entre 2017 et 2018. Le niveau de la pression fiscale en Haïti est encore considéré comme insuffisant si l'on tient compte de la demande croissante de ressources tant pour la stratégie de développement que pour répondre à la demande sociale de réduction de la pauvreté.

En ce qui concerne la dépense publique, on note un recul du poids de l'État dans l'économie entre 2010 et 2017, qui découle en particulier de la diminution des dépenses en capital étant donné que les dépenses courantes ont augmenté sur la même période. Le recul du poids de l'État s'est produit à partir de 2013 jusqu'en 2017, tandis qu'entre 2006 et 2013 les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont augmenté de 5,8 points. Toutefois, on note une augmentation des dépenses totales de 1,2 point de pourcentage du PIB entre 2017 et 2018, grâce à une hausse significative des investissements publics (+64,7% en termes réels).

L'un des grands défis en matière de dépense publique en Haïti est l'exécution budgétaire et, en particulier, celle des ressources destinées à l'investissement. En effet, le taux d'exécution de ces ressources reste très faible en 2018 au regard des grands défis auxquels le pays est confronté. À ce sujet, on peut aussi souligner les difficultés dans la gestion du cycle budgétaire, qui se manifestent par une concentration de l'exécution budgétaire à la fin de l'année civile (décembre) et à la clôture de l'année fiscale (septembre).

Les autorités haïtiennes ont affirmé dans leur cadre de programmation la nécessité d'augmenter les recettes internes et de réduire le poids des dépenses courantes et, plus particulièrement, la partie représentée par les salaires. Ces efforts se matérialisent tout d'abord par des modifications du système fiscal qui devraient être mises en place par la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'Administration Générale des Douanes (AGD). En second lieu, il convient de souligner la réaffirmation explicite du Gouvernement Central quant aux objectifs d'équilibre budgétaire. Ces objectifs se transcrivent dans les mesures qui favorisent un contrôle plus strict des dépenses courantes, l'accent étant mis sur les dépenses en rémunération des fonctionnaires publics.

De plus, le MEF, par l'intermédiaire de la DGB, met en place une modernisation du cycle budgétaire à travers l'élaboration de nouveaux programmes budgétaires orientés vers les résultats. Cette modernisation budgétaire s'inscrit dans le cadre de la Loi d'Élaboration et d'Exécution de la Loi de Finances Publiques (LEELF, 2017) et implique pour le projet de Loi de Finances 2018-2019 une expérience pilote dans deux Ministères. La Direction Générale du Budget (DGB) planifie et supervise actuellement la mise en place de ces pilotes budgétaires. À travers cette expérience pilote, l'on espère avancer en matière : i) de transparence des finances publiques ; ii) d'efficacité dans la gestion du budget ; et iii) de performance de l'action publique (voir la section I.E.1).

C. Analyse du projet de Loi de Finances 2017-2018

Cette section analyse le budget d'Haïti pour l'exercice 2017-2018 afin d'approfondir l'analyse de la politique de finances publiques. Le budget contient en effet les principaux processus qui organisent la gestion publique, représentant de facto la base du fonctionnement financier du Gouvernement. Par l'allocation de ressources aux différents secteurs, le budget permet de lier la phase de planification aux phases d'élaboration et d'exécution. C'est donc l'outil de planification stratégique le plus important dont dispose une administration pour mettre en œuvre son programme gouvernemental.

Il est bien connu que le budget est le produit de processus complexes de négociation concernant les priorités du gouvernement. Ainsi, les objectifs et les principes des politiques publiques énoncés dans la Loi de Finances créent un sens commun essentiel pour la coordination des différents acteurs impliqués dans l'exécution budgétaire. Un budget bien structuré permet de donner un sens stratégique, une cohérence et une cohésion au secteur public et à sa politique de finances publiques.

En raison de diverses contingences institutionnelles et politiques, le Gouvernement d'Haïti, à la date de clôture du présent document, ne dispose pas d'une Loi de Finances approuvée pour l'exercice 2018-2019⁵. Dans ce contexte, l'analyse proposée dans cette section décrit les hypothèses macroéconomiques conformément aux annexes du projet de Loi de Finances 2018-2019 présenté par le MEF au Parlement le 30 juin 2018. Concernant l'analyse budgétaire à proprement parler, elle s'effectue sur la base de la Loi de Finances initiale 2017-2018 dans la mesure où celle-ci représente la dernière Loi de Finances initiale disponible⁶. L'analyse met également en évidence l'évolution des principaux indicateurs budgétaires (recettes, dépenses et solde global) en comparaison à la Loi de Finances initiale 2016-2017. Il est important de noter que cette section constitue un exercice méthodologique d'évaluation et d'analyse de la Loi de Finances, qui peut servir de modèle pour les prochains exercices fiscaux.

1. Hypothèses macroéconomiques pour l'élaboration de la Loi de Finances

L'élaboration du budget en Haïti —comme dans la plupart des pays— repose sur une série d'hypothèses macroéconomiques qui soutiennent grande partie des décisions budgétaires. Ces hypothèses sont contenues dans le document « Cadre Macroéconomique du Budget » (DEE, 2018) qui accompagne en annexe le projet de Loi de Finances. La Direction des Études Économiques (DEE) du MEF est l'autorité chargée d'élaborer ce document, en recueillant des informations sur le contexte macroéconomique et en produisant des projections.

⁵ Entre juin 2018 et mars 2019, le MEF a soumis au Parlement deux projets de Loi de finance 2018-2019 : le premier en juin 2018 et le second en décembre de la même année. Le premier projet de loi a été retiré du Parlement par l'exécutif, en raison notamment de nouveaux scénarios de recettes et de dépenses. Cela s'est produit au cours d'une crise politique qui s'est soldée par la démission du Premier ministre en juillet 2018. Le deuxième projet de Loi de Finances 2018-2019 a été rejeté en janvier 2019. En mars 2019, le nouveau Premier ministre a été démis de ses fonctions. Dans ce contexte politique, le MEF et la DGB travaillent sur un nouveau projet de Loi de Finances 2018-2019.

⁶ Cette section représente un exercice méthodologique consistant en une analyse des Loïs de Finances en Haïti. Le contenu présenté peut être inclus dans un Rapport de Finances Publiques, lequel pourrait être annexé aux projets de Loïs de Finances qui sont déposés chaque année au mois de juin au Parlement. Au cours de ce mois, il est fort probable que la DGB du MEF ne dispose pas d'une Loi de Finances rectificative approuvée. Pour autant, elle devrait réaliser une analyse du budget contenu dans la Loi initiale. C'est pour cette raison que la présente section se base sur la Loi de Finances initiale.

Dans le cadre de la Loi d'Élaboration et d'Exécution de la Loi de Finances (LEELF) publiée en 2017, le projet de Loi de Finances pour l'exercice 2018-2019 a été présenté au Parlement le 30 juin 2018. Dans celui-ci, de nouveaux programmes budgétaires ont été formulés pour le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP) ainsi que pour le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). En outre, il a été présenté un Cadre Macroéconomique à moyen terme (2018-2022) afin de progresser en matière de programmation budgétaire pluriannuelle.

Le Cadre Macroéconomique présenté en annexe du projet de Loi de Finances 2018-2019 expose les projections des grands agrégats économiques au niveau international et national. La différence cette année, par rapport aux précédentes, réside dans le fait que les projections ont été réalisées pour les 4 années à venir et pas seulement pour le prochain exercice comme cela avait été fait en 2017.

Selon le Cadre Macroéconomique à moyen terme, la reprise de l'activité économique dans le monde devrait continuer à se consolider pour atteindre une croissance du PIB de 3,9% en 2019. Cette tendance serait tirée principalement par la dynamique des pays émergents (5,1%) puisque les pays avancés perdraient 0,3 point de pourcentage de croissance du PIB entre 2018 et 2019, passant de 2,5% à 2,2%. En outre, le Cadre Macroéconomique envisage pour l'Amérique latine et les Caraïbes une croissance économique de 2% en 2018 et de 2,8% en 2019. Parallèlement, les prix des matières premières devraient poursuivre leur ascension, en particulier ceux du pétrole et des autres sources d'énergie (DEE, 2018).

En ce qui concerne la situation économique en Haïti, la Direction des Études Économiques (DEE) du MEF identifie des signes de reprise d'activité pour le premier semestre de l'exercice 2017-2018. Les signes se reflètent par exemple dans une croissance de 12,3% de l'emploi par rapport à la période précédente, un ralentissement de l'inflation qui passe de 15,4% en septembre 2017 à 12,9% en mars 2018, une augmentation de la consommation globale et une croissance des exportations grâce au dynamisme de l'industrie textile. De plus, la DEE prévoit une dépréciation de la gourde inférieure à celle observée au cours du premier semestre 2016-2017 (3,2% contre 5,1% respectivement).

Dans ce contexte, le MEF a formulé deux scénarios macroéconomiques pour les 4 prochains exercices fiscaux :

- i) Un scénario de base, qui repose sur une projection macro-financière de la continuité des politiques publiques, et
- ii) Un scénario volontariste, qui traduit la volonté explicite du Gouvernement de rompre avec la modération économique, en mettant en œuvre les mesures contenues dans la stratégie gouvernementale 2017-2022 dont l'objectif s'inscrit dans le cadre d'un changement structurel de l'appareil productif à travers la promotion de l'investissement.

Sur la base de certaines hypothèses, le Gouvernement a intégré dans sa planification stratégique le scénario volontariste. Ce scénario met l'accent sur : une mobilisation de tous les appuis budgétaires engagés par les organisations internationales, un accroissement de la productivité agricole, un environnement politique favorable à l'investissement et au commerce, une croissance de l'économie aux États-Unis, une hausse modérée des prix des matières premières, une augmentation des transferts d'argent de la part des émigrés, une gestion adéquate de l'inflation

par les autorités monétaires, une meilleure articulation de la politique budgétaire avec la politique monétaire, un meilleur recouvrement des impôts grâce au renforcement des institutions de contrôle et une augmentation du taux de décaissement des donations.

Le scénario volontariste suppose une croissance annuelle du PIB de 3,8% en 2018 à 4,5% en 2022, avec une moyenne annuelle de 4,3% pour la période 2018-2022. Quant à l'inflation, celle-ci diminuerait de 11,2% en 2018-2019 à 8,7% en 2021-2022. En ce qui concerne les recettes publiques, la DEE projette une croissance annuelle moyenne de 23% au cours de la période 2018-2022, sur la base d'une pression fiscale de 17,8% du PIB en 2018 et de 19,8% du PIB en 2022 (voir le tableau 6).

Au-delà des commentaires que l'on pourrait faire sur les projections réalisées, il est important de souligner que le MEF a franchi une étape importante dans l'élaboration du budget en présentant un cadre macroéconomique à moyen terme (2018-2022) pour l'exercice fiscal 2018-2019.

Tableau 6
Haïti : synthèse des résultats des prévisions de croissance du scénario volontariste^a, 2014-2022

	2013-2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022
PIB à prix constants <i>(millions de gourdes)</i>	15 439	15 626	15 853	16 039	16 371	16 986	17 705	18 554	19 387
Variation annuelle <i>(en pourcentage)</i>	2,8	1,2	1,5	1,2	2,1	3,8	4,2	4,8	4,5
PIB à prix courants <i>(millions de gourdes)</i>	391 635	423 644	481 212	551 911	627 821	702 103	788 479	889 661	1 002 176
Variation annuelle <i>(en pourcentage)</i>	7,4	8,2	13,6	14,7	13,8	27,2	25,6	26,7	27,1
Déflateur du PIB	25,4	27,1	30,4	34,4	38,4	41,3	44,5	47,9	51,7
Variation annuelle <i>(en pourcentage)</i>	4,5	6,9	12,0	13,4	11,4	7,8	7,7	7,7	7,8
Inflation variation annuelle <i>(en pourcentage)</i>	5,3	11,3	12,5	15,4	15,9	11,2	10,0	9,4	8,7
Inflation moyenne annuelle <i>(en pourcentage)</i>	3,9	7,5	13,4	14,7	14,8	14,9	10,1	9,7	9,0
Recettes totales <i>(millions de gourdes)</i>	47 106	56 787	66 076	74 970	87 944	124 966	147 251	171 898	198 198
Variation annuelle <i>(en pourcentage)</i>	5,8	20,6	16,4	13,5	17,3	42,1	17,8	16,7	15,3
Pression fiscale <i>(en pourcentage)</i>	12,0	13,4	13,7	13,6	14,0	17,8	18,7	19,3	19,8

Source : DEE (2018).

^a Les prévisions commencent à partir de l'exercice 2017-2018.

2. Solde global : 2016-2017 et 2017-2018

D'après le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) pour l'exercice 2017-2018, le montant total des recettes augmentera à 93 446 millions de gourdes (14,9% du PIB), ce qui représente une augmentation d'un point du PIB par rapport à l'exercice 2016-2017 (voir le tableau 7). En 2017-2018, on projette des dépenses totales pour 133 589 millions de gourdes (21,3% du PIB), correspondant à une augmentation de 0,8 point de PIB par rapport à l'exercice 2016-2017. Compte tenu de ce qui précède, le déficit budgétaire projeté atteint 40 143 millions de gourdes, soit une augmentation de 3 712 millions de gourdes par rapport à l'exercice 2016-2017. Toutefois, en proportion du PIB, on note un effort visant à réduire le déficit du solde budgétaire global de 6,6% du PIB en 2016-2017 à 6,4% du PIB en 2017-2018.

Une composante importante de l'équilibre budgétaire global en Haïti est déterminée par les dons, lesquels devraient atteindre 24 023 millions de gourdes (3,8% du PIB) en 2017-2018, soit une contraction de 1,8 point de PIB par rapport à l'exercice précédent. En proportion des dépenses totales, les dons se contractent également, passant de 27,1% des dépenses totales pour l'exercice 2016-2017 à 18% pour l'exercice 2017-2018. En conséquence, le déficit budgétaire incluant les dons se creuse de 1,6 points de PIB entre 2016-2017 et 2017-2018 (voir le tableau 7).

Tableau 7
Haïti : solde global, 2016-2017 et 2017-2018
(En gourdes courantes et pourcentage du PIB)

	Loi de Finances 2016-2017	Pourcentage du PIB	Loi de Finances 2017-2018	Pourcentage du PIB
Recettes totales	76 647 747 448	13,9	93 446 173 420	14,9
Dépenses totales	113 079 170 082	20,5	133 589 133 082	21,3
Solde global	-36 431 422 634	-6,6	-40 142 959 662	-6,4
Dons	30 636 674 177	5,6	24 022 569 069	3,8
Solde global incluant les dons	-5 794 748 457	-1,0	-16 120 390 593	-2,6

Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017) et BRH (2019).

Le scénario projeté des recettes et des dépenses pour l'exercice 2017-2018 envisage une projection de 10 611 millions de gourdes (1,9% du PIB) destinés à l'amortissement de la dette publique, ainsi que 3 111 millions de gourdes pour le paiement des intérêts (0,6% du PIB). Par conséquent, le déficit global relativement contrôlé pour l'exercice 2017-2018 repose principalement sur la capacité du Gouvernement haïtien à mobiliser efficacement les dons et à administrer les services de la dette.

3. Évolution de la dépense publique : 2016-2017 et 2017-2018

Pour l'exercice 2017-2018, la Direction Générale du Budget (DGB) du MEF a planifié une dépense publique totale de 133 589 millions de gourdes, ce qui correspond à une croissance nominale de 18,1% par rapport à l'exercice 2016-2017 (voir le tableau 8). Si l'on considère une inflation de 15,4% en glissement annuel entre septembre 2016 et septembre 2017 (mois de publication des Lois de

Finances), la croissance réelle de la dépense publique totale est de 2,4% entre les exercices 2016-2017 et 2017-2018 (voir le tableau 8).

À continuation, et afin d'étudier les composantes qui influent sur la croissance du budget, on présente l'évolution de la dépense publique selon trois types de classification : a) économique ; b) fonctionnelle ; et c) administrative.

a) Classification économique

Dans cette section, la dépense publique totale de la Loi de Finances 2016-2017 et de la Loi de Finances 2017-2018 est étudiée selon la classification économique incluant les dépenses courantes (salaires, biens et services, autres) et les dépenses en capital (investissements et immobilisations).

Comme il a été indiqué précédemment, la dépense publique pour l'exercice 2017-2018 a augmenté de 18,1% en termes nominaux et de 2,4% en termes réels par rapport à l'exercice 2016-2017. Cette augmentation est tirée par l'augmentation des dépenses de personnel autant que par les dépenses d'investissement, qui expliquent ensemble 75,8% de la variation absolue des dépenses publiques totales. De manière relative, les dépenses de personnel ont augmenté de 16,6% en termes nominaux et de 1,1% en termes réels, tandis que les dépenses d'investissement ont progressé de 19,9% en termes nominaux et de 3,9% en termes réels (voir tableau 8).

Il convient de souligner que les augmentations susmentionnées s'accompagnent d'une contraction réelle des postes budgétaires correspondant aux biens et services et aux immobilisations. Bien que les biens et services augmentent de 14,5% en termes nominaux, en tenant compte d'un taux d'inflation de 15,4% en glissement annuel (septembre 2016 - septembre 2017), la variation réelle de ce poste est négative (-0,8%). En ce qui concerne les immobilisations, elles se contractent à la fois en termes nominaux et en termes réels, atteignant respectivement -8,3% et -20,5%.

Tableau 8
Haïti : budget public selon la classification économique, 2016-2017 et 2017-2018
(En gourdes courantes et pourcentage)

	Loi de Finances 2016-2017	Loi de Finances 2017-2018	Variation		
			Absolue	Relative (en pourcentage)	
				Nominale	Réelle ^a
Dépenses courantes	62 852 170 131	73 636 051 066	10 783 880 935	17,2	1,5
Salaires	34 516 958 711	40 256 210 032	5 739 251 321	16,6	1,1
Biens et services ^b	17 770 216 657	20 342 151 692	2 571 935 035	14,5	-0,8
Autres ^c	10 564 994 763	13 037 689 342	2 472 694 579	23,4	6,9
Dépenses de capital	50 226 999 951	59 953 082 016	9 726 082 065	19,4	3,4
Investissements	49 185 000 000	58 997 200 000	9 812 200 000	19,9	3,9
Immobilisations	1 041 999 951	955 882 016	-86 117 935	-8,3	-20,5
Total	113 079 170 082	133 589 133 082	20 509 963 000	18,1	2,4

Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017) et BRH (2019).

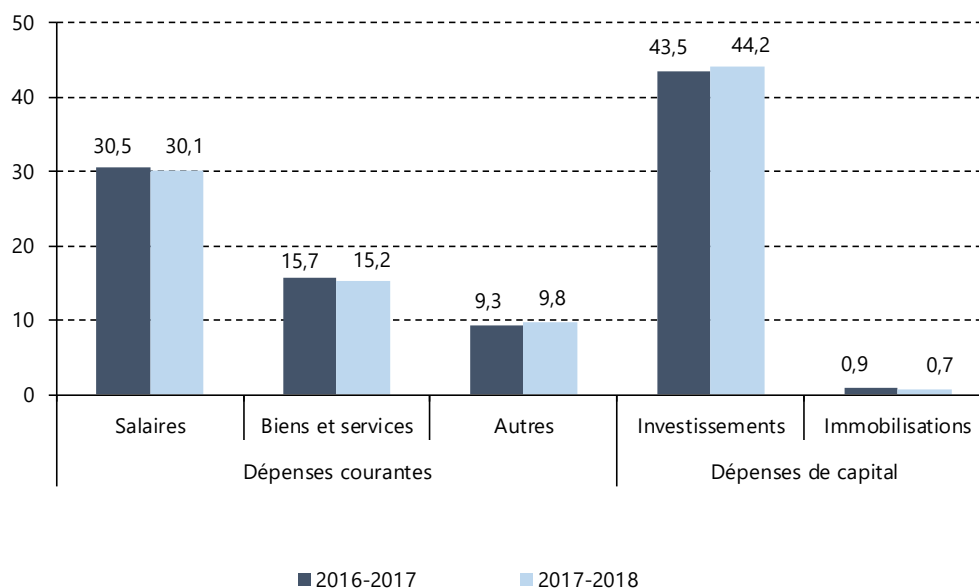
^a Pour les chiffres réels, l'inflation considérée est le chiffre en glissement annuel pour 2016-2017 qui atteint 15,4%.

^b Inclut le Titre VI «Autres dépenses».

^c Inclut transferts courants, subventions et intérêts.

Si l'on examine le poids relatif de chaque poste budgétaire dans le budget total, on constate la prépondérance des dépenses de personnel et d'investissement, qui représentent respectivement 30,1% et 44,2% du budget total. Par rapport à la structure des dépenses du budget 2016-2017, il convient de souligner l'augmentation de la part des investissements (+0,7% de participation) (voir le graphique 22). Malgré ce qui précède, la structure du budget pour l'exercice 2017-2018 se maintient relativement stable.

Graphique 22
Haïti : budget selon la classification économique, 2016-2017 et 2017-2018
(En pourcentage du budget total)



Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017).

Note : Les autres dépenses courantes incluent les transferts courants et les intérêts.

b) Classification fonctionnelle

En Haïti, la classification fonctionnelle du budget couvre quatre secteurs : i) économique ; ii) politique ; iii) social ; et iv) culturel. Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire appartiennent au secteur politique, tandis que le pouvoir exécutif et les organismes indépendants se partagent les quatre secteurs mentionnés.

Au sein du projet de Loi de Finances 2017-2018, le pouvoir Exécutif représente 90,9% de la dépense totale pour cet exercice fiscal. Le secteur économique (41,2%), social (27,5%) et le secteur politique (18,3%) représentent 87,1% de la dépense de l'Exécutif. D'un autre côté, les organes Exécutifs dédiés aux affaires économiques représentent 37,5% du total de la dépense, suivis du secteur social (25,1%) et du secteur politique (16,6%) (voir le tableau 9). Le secteur économique de l'exécutif représente 9,1% du PIB alors que le secteur social représente 6,1% du PIB et le secteur politique 4% du PIB.

Tableau 9
Haïti : dépense publique selon la classification fonctionnelle nationale, 2016-2017 et 2017-2018
(En gourdes courantes et pourcentage)

	Loi de Finances 2016-2017	Participation (en pourcentage)	Loi de Finances 2017-2018	Participation (en pourcentage)	Variation relative (en pourcentage)	
					Nominale	Réelle ^a
Pouvoir exécutif	104 827 658 187	92,7	121 488 974 045	90,9	15,9	0,4
Secteur économique	43 176 176 692	38,2	50 102 129 595	37,5	16,0	0,6
Secteur politique	19 055 583 934	16,9	22 199 481 770	16,6	16,5	1,0
Secteur social	29 002 237 555	25,6	33 469 397 940	25,1	15,4	0,0
Secteur culturel	1 762 551 408	1,6	1 934 436 464	1,4	9,8	-4,9
Autre ^b	11 831 108 598	10,5	13 783 528 276	10,3	16,5	1,0
Pouvoir législatif	3 911 686 455	3,5	7 198 967 642	5,4	84,0	59,5
Pouvoir judiciaire	1 055 742 940	0,9	1 122 648 803	0,8	6,3	-7,9
Organismes indépendants	3 284 082 500	2,9	3 778 542 592	2,8	15,1	-0,3
Secteur économique	1 733 725 158	1,5	1 719 799 994	1,3	-0,8	-14,0
Secteur politique	439 240 782	0,4	461 240 738	0,3	5,0	-9,0
Secteur social	1 086 085 360	1,0	1 562 470 660	1,2	43,9	24,7
Secteur culturel	25 031 200	0,02	35 031 200	0,03	40,0	21,3
Total	113 079 170 082	100	133 589 133 082	100	18,1	2,4

Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017) et de la BRH (2019).

^a Pour les chiffres réels, l'inflation considérée est le chiffre en glissement annuel pour 2016-2017 qui atteint 15,4%.

^b Inclut les interventions publiques et intérêts.

En comparaison avec le budget 2016-2017, il n'existe pas de grandes variations dans la structure générale du budget puisque les différents organes de l'État maintiennent leur position relative. Toutefois, on observe une forte augmentation du budget destiné au pouvoir législatif, qui a augmenté de 84% en termes nominaux et de 59,5% en termes réels. En revanche, bien que tous les organes observent une croissance nominale de leur budget, des contractions réelles se manifestent si l'on tient compte de l'inflation en glissement annuel (15,4%). Le pouvoir judiciaire enregistre une contraction de 7,9% de son budget en termes réels par rapport à l'exercice 2016-2017. On observe également une contraction du secteur de la culture de l'exécutif (-4,9% en termes réels) et des organismes indépendants (-0,3% en termes réels). Cela se traduit par une diminution de la participation du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire et des organes indépendants dans le budget total pour 2017-2018 (voir le tableau 9).

En ce qui concerne l'évolution de la participation des secteurs, on observe une diminution combinée de la participation des secteurs social, économique, politique et culturel au sein du pouvoir Exécutif pour le budget 2017-2018. Cette baisse atteint 0,7 point de pourcentage pour le secteur économique (de 38,2% de participation en 2016-2017 à 37,5% en 2017-2018), 0,5 point de pourcentage pour le secteur social (de 25,6% à 25,1%, respectivement), 0,3 point de pourcentage

pour le secteur politique (de 16,9% à 16,6%, respectivement) et 0,2 point de pourcentage pour le secteur culturel (de 1,6% à 1,4% de participation respectivement) (voir le tableau 9).

c) Classification administrative

La structure du budget 2017-2018 analysée à partir de la classification administrative fait ressortir une concentration de 55,8% du budget total au sein de cinq ministères. La première source de dépense publique en Haïti est le Ministère de l'Éducation, avec 17,2% du budget 2017-2018, suivi par le Ministère des Travaux Publics (13,1%), le Ministère de la Justice (9,3%), le Ministère de l'Économie et des Finances (8,8%) et le Ministère de l'Agriculture (7,4%). Il convient d'ajouter qu'au sein de l'exécutif une source importante de dépense est représentée par les interventions publiques et le paiement des intérêts. Pour l'exercice 2017-2018, ce poste budgétaire représente 10,3% du budget total (voir le tableau 10).

En comparaison au budget 2016-2017, les tendances qui se dégagent sont, d'une part, l'augmentation notable de la participation de certains secteurs économiques (Ministère de l'Économie et Ministère de l'Agriculture) ainsi que sociaux (Ministère des Affaires Sociales) et, d'autre part, la diminution de la participation dans le budget du secteur de l'Éducation et des Travaux Publics. En effet, par rapport au budget 2016-2017, les ministères qui ont enregistré les augmentations les plus significatives de leur participation au budget total sont : le Ministère de l'Économie et des Finances (1,4 point de pourcentage), le Ministère de l'Agriculture (1,2 point de pourcentage), le Ministère des Affaires Sociales (0,8 point de pourcentage), le Ministère de l'Intérieur (0,4 point de pourcentage), et celui de la Jeunesse et des Sports (0,3 point de pourcentage). Au contraire, le Ministère qui a le plus réduit sa participation au budget public est le Ministère de l'Éducation (1,6 points de pourcentage), suivi du Ministère des Affaires Étrangères (0,7 point de pourcentage) et du Ministère du Commerce (0,3 points de pourcentage) (voir le tableau 10).

Il convient de souligner la croissance du budget du Ministère des Affaires Sociales (62,5% en termes réels), du Ministère de la Jeunesse et des Sports (49%), du Ministère de l'Intérieur (28,3%), du Ministère de l'Environnement (26,7%), du Ministère de l'Agriculture (22,2%) et du Ministère de l'Économie et des Finances (21,8%). Au contraire, le Ministère des Affaires Étrangères enregistre la plus forte contraction avec 24,7% en termes réels, suivi du Ministère du Commerce (18,9%), du Ministère des Travaux publics (16,9%) et du Ministère de l'Éducation (6,4%) (voir le tableau 10).

En dépit de l'augmentation et de la diminution de la participation de chaque secteur, la structure générale reste stable ; le Ministère de l'Éducation demeurant la première source de dépense publique sectorielle en Haïti, suivi du Ministère des Travaux publics et du Ministère de la Justice.

La variation absolue du budget entre les exercices 2016-2017 et 2017-2018 atteint 20 510 millions de gourdes. Sur ces 20 510 millions, près de 71% ont été alloués à sept postes budgétaires : Ministère de l'Économie et des Finances (16,5%), Ministère de l'Agriculture (14%), le Sénat (8,8%), le Ministère de l'Éducation (8,3%), le Ministère de la Justice (8,2%), les Interventions publiques (7,6%) et la Chambre des députés (7,2%) (voir le tableau 11).

Tableau 10
Haiti : classification administrative du budget, 2016-2017 et 2017-2018
(En gourdes courantes et pourcentage)

	Loi de Finances 2016-2017	Participation <i>(en pourcentage)</i>	Loi de Finances 2017-2018	Participation <i>(en pourcentage)</i>	Variation relative <i>(en pourcentage)</i>	
					Nominale	Réelle ^a
Ministère de l'Éducation (MENFP)	21 216 497 129	18,8	22 921 696 059	17,2	8,0	-6,4
Ministère des Travaux Publics (MTPTC)	18 289 283 969	16,2	17 534 666 920	13,1	-4,1	-16,9
Ministère de la Justice (MJSP)	10 688 535 222	9,5	12 372 354 019	9,3	15,8	0,3
Ministère de l'Économie (MEF)	8 331 741 456	7,4	11 710 860 090	8,8	40,6	21,8
Ministère de l'Agriculture (MARNDR)	7 000 912 560	6,2	9 874 629 602	7,4	41,0	22,2
Ministère de la Planification (MPCE)	6 473 589 496	5,7	7 753 049 245	5,8	19,8	3,8
Ministère de la Santé (MSPP)	5 513 128 950	4,9	6 489 965 724	4,9	17,7	2,0
Ministère de l'Intérieur (MICT)	1 903 230 803	1,7	2 818 321 092	2,1	48,1	28,3
Ministère des Affaires Sociales (MAST)	1 501 751 221	1,3	2 816 013 398	2,1	87,5	62,5
Ministère du Commerce (MCI)	1 699 289 880	1,5	1 590 465 436	1,2	-6,4	-18,9
Ministère des Affaires Étrangères (MAE)	2 900 000 000	2,6	2 520 076 022	1,9	-13,1	-24,7
Ministère de l'Environnement (MDE)	608 547 511	0,5	889 621 511	0,7	46,2	26,7
Ministère de la Culture (MDC)	1 257 057 606	1,1	1 390 456 928	1,0	10,6	-4,1
Ministère de la Jeunesse et des Sports (MJSAC)	607 860 255	0,5	1 045 519 658	0,8	72,0	49,0
Ministère du Tourisme (MDT)	772 811 821	0,7	748 836 791	0,6	-3,1	-16,0
Ministère de la Défense (MD)	434 558 643	0,4	504 464 985	0,4	16,1	0,6
Autres Ministères ^b	768 493 804	0,7	868 182 582	0,6	13,0	-2,1
Bureau du Premier Ministre	1 824 688 094	1,6	2 243 094 853	1,7	22,9	6,5
Présidence	1 204 571 170	1,1	1 613 170 855	1,2	33,9	16,0
Autres Exécutif ^c	11 831 108 598	10,5	13 783 528 276	10,3	16,5	1,0
Autres Administration ^d	8 251 511 894	7,3	12 100 159 036	9,1	46,6	27,1
Total	113 079 170 082	100	133 589 133 082	100	18,1	2,4

Source : Élaboré à partir de République d'Haiti (2017) et BRH (2019).

^a Pour les chiffres réels, l'inflation considérée est le chiffre en glissement annuel pour 2016-2017 qui atteint 15,4%.

^b Inclut le Ministère à la Condition Féminine, le Ministère des Haïtiens Vivant à l'étranger, le Ministère des cultes et le Ministère de la communication.

^c Inclut les interventions publiques et les intérêts.

^d Inclut le Pouvoir Législatif, judiciaire ainsi que les Organismes indépendants.

Tableau 11
Haïti : variation absolue de la dépense publique entre 2016-2017 et 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

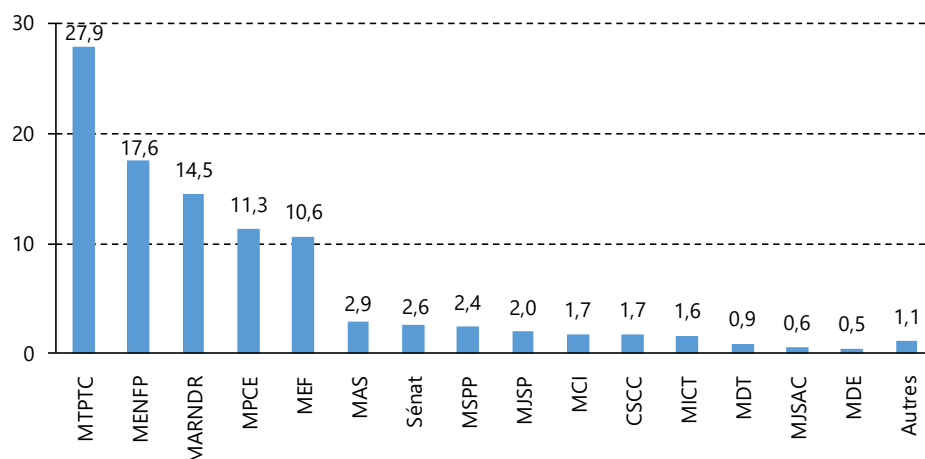
	Loi de Finances 2016-2017 (1)	Loi de Finances 2017-2018 (2)	Variation	
			Absolute (2-1)	Participation (en pourcentage)
Ministère de l'Économie (MEF)	8 332	11 711	3 379	16,5
Ministère de l'Agriculture (MARNDR)	7 001	9 875	2 874	14,0
Sénat	1 759	3 567	1 808	8,8
Ministère de l'Éducation (MENFP)	21 216	22 922	1 705	8,3
Ministère de la Justice (MJSP)	10 689	12 372	1 684	8,2
Interventions publiques	9 105	10 673	1 568	7,6
Chambre des députés	2 152	3 632	1 480	7,2
Autres ^a	52 825	58 838	6 013	29,3
Total	113 079	133 589	20 510	100

Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017).

^a Inclut le reste des organes de l'exécutif, plus le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et les organismes indépendants.

En ce qui concerne l'allocation sectorielle du budget d'investissement pour l'exercice fiscal 2017-2018, on observe une concentration dans cinq ministères : le Ministère des Travaux publics (27,9% du budget total pour l'investissement), le Ministère de l'Éducation (17,6%), le Ministère de l'Agriculture (14,5%), le Ministère de la Planification (11,3%) et le Ministère de l'Économie et des Finances (10,6%). Ensemble, ces cinq ministères représentent près de 82% du total des investissements publics pour l'exercice 2017-2018 (voir le graphique 23).

Graphique 23
Haïti : participation sectorielle du budget destiné à l'investissement, 2017-2018
(En pourcentage du budget total destiné à l'investissement)



Source : Élaboré à partir de République d'Haïti (2017).

Note : Les Autres incluent le Ministère de la Communication, le Ministère de la Jeunesse et des Sports, le Ministère des cultes, le Ministère des Haïtiens Vivant à l'Étranger et le Ministère de la Condition Féminine, la Présidence, la Chambre des députés et les organismes indépendants.

D. Projections financières agrégées du budget

1. Programmation pluriannuelle du budget en Haïti

La Loi qui remplace le Décret du 16 février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances (LEELF, 2017) assigne au Pouvoir Exécutif la responsabilité d'élaborer et de présenter au Parlement un Cadre Macroéconomique à moyen terme. Ce Cadre Macroéconomique est annexé au projet de Loi de Finances annuel et représente le principal intrant pour la programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses publiques.

Plus précisément, l'article 2 de la LEELF établit que « Les Lois de Finances de l'année sont élaborées sur la base d'un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, couvrant une période minimale de trois ans ». L'article 47 de la LEELF ajoute que : « Le projet de loi (de finances) est accompagné des documents suivants : (...) un cadre budgétaire à moyen terme qui décrit le contexte macroéconomique justifiant la politique fiscale, financière et économique du Gouvernement tout en définissant les priorités en matière de dépenses publiques pour l'exercice fiscal à venir et pour les deux années suivantes ».

De manière complémentaire, le MEF et la DGB ont considéré comme feuille de route le document intitulé « Mission de soutien à l'élaboration de la stratégie pour la mise en œuvre de la loi du 4 mai 2016, qui remplace le Décret du 16 février 2005, sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de Finances (LEELF) » préparé par l'Union Européenne (Ndiaye, 2017). Ce document établit que « une discipline budgétaire globale dans un cadre pluriannuel doit être la priorité de la réforme (de la LEELF) ». Ceci du fait de la nécessité de s'assurer que les objectifs des politiques, ainsi que les offres contenues dans les programmes, reposent sur des projections réalistes dans le temps du point de vue de leur financement.

Comme il est indiqué dans la LEELF, les projections macroéconomiques constituent le point de départ pour l'élaboration du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Le CBMT est préparé entre juillet et novembre de chaque année par la DGB à partir des projections des agrégats macroéconomiques qui permettent d'apprécier les grandes tendances en matière de recettes et de dépenses compte tenu des politiques budgétaires adoptées (article 44 de la LEELF). Cette appréciation permet à la DGB de formuler les perspectives budgétaires sous la forme d'un CBMT actualisé pour l'année correspondant au nouveau projet de Loi de Finances, ainsi que pour les deux années suivantes. Après avoir été présenté et approuvé par le Conseil des Ministres, le CBMT est transmis aux secteurs administratifs afin qu'ils puissent, à partir de janvier, élaborer leur Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

En somme, le cadre normatif contenu dans la LEELF établit une nouvelle façon de programmer le budget (recettes et dépenses totales) selon une perspective de moyen terme (3 ans). Cette programmation pluriannuelle repose sur des projections financières agrégées élaborées par la Direction des Études Économiques (DEE) du MEF, dans lesquelles est réalisée une évaluation de l'évolution récente du PIB et de l'inflation pour définir un scénario réaliste de viabilité budgétaire à moyen terme.

Cette nouvelle approche représente une avancée importante pour que le gouvernement d'Haïti puisse promouvoir des changements structurels qui requièrent des réformes allant au-delà de la temporalité des cycles politiques. De manière complémentaire, la programmation pluriannuelle devrait également permettre de générer les conditions nécessaires pour créer une

meilleure cohérence et efficacité dans la conduite des politiques publiques de manière à atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD), ainsi qu'une trajectoire de croissance économique durable.

Dans cette section, l'on révisé le cadre budgétaire à moyen terme du FMI, les règles budgétaires, les lois de responsabilité budgétaire mises en œuvre en Amérique latine, le cas chilien de projection financière agrégée, ainsi que le cadre macroéconomique à moyen terme pour Haïti qui a été présenté avec le projet de la Loi de Finances 2018-2019 en juin 2018.

2. Le cadre budgétaire à moyen terme

Un cadre budgétaire à moyen terme inclut les projections de dépenses et de recettes des différents organismes qui reçoivent des ressources en fonction des priorités stratégiques et conformément au cadre budgétaire à moyen terme.

D'autre part, un cadre de dépense à moyen terme élargit plus encore l'analyse de la dépense en introduisant des indicateurs plus détaillés des coûts et des résultats à l'échelle sectorielle. De tels indicateurs peuvent inclure la production de profils ventilés de dépenses à moyen terme, tels que (dans des versions plus avancées) des indicateurs de résultats sur les coûts, vérifiables au niveau agrégé et sectoriel.

Pour les pays en développement et en transition, le cadre budgétaire à moyen terme présente l'important avantage de contribuer à lier le budget courant (opération ou fonctionnement) au budget de capital. Sans la coordination de ces budgets, il résulte que les coûts opérationnels et de maintenance liés aux dépenses en capital sont souvent sous-estimés.

Dans le cas des pays qui commencent à formuler et à appliquer des cadres budgétaires à moyen terme, seules des projections agrégées seront réalisables durant les premières étapes. Ceci fournit cependant un point de départ utile pour considérer les changements à moyen terme dans la politique budgétaire.

Un cadre budgétaire à moyen terme, s'il est élaboré rigoureusement, constitue un énoncé clair de l'incidence des politiques gouvernementales en vigueur sur les recettes et les dépenses. Il représente en outre un mécanisme permettant de contrôler l'introduction de nouvelles politiques et de réaliser un suivi de l'exécution budgétaire au-delà d'une année donnée. Il fournit une base transparente pour la reddition des comptes du pouvoir exécutif et un fondement nécessaire pour préparer des budgets plus détaillés et orientés vers l'obtention de résultats concrets (FMI, 2007). Des cadres budgétaires à moyen terme ont été utilisés avec succès dans des économies avancées telles que le Royaume-Uni et l'Australie, ainsi que dans des pays en développement et des pays émergents tels que le Chili et le Brésil. Toutefois, l'expérience acquise dans ces pays indique que des conditions strictes doivent être remplies avant de pouvoir obtenir tous les avantages mentionnés.

Par exemple, le cadre budgétaire à moyen terme fournit des outils plus efficaces et plus transparents pour formuler, évaluer et exécuter la politique de finances publiques. Mais ces outils auront tendance à être plus efficaces s'il existe un engagement réel, stable, transparent et bien connu en matière de contrôle budgétaire. Dans de nombreux cas, les cadres budgétaires à moyen terme doivent également reposer sur des améliorations institutionnelles fondamentales, un engagement politique durable, l'introduction progressive de meilleurs pronostics, une détermination rigoureuse du coût des programmes et une gestion budgétaire disciplinée.

Les cadres à moyen terme acquièrent encore plus d'importance dans le cas des pays riches en ressources naturelles. Concrètement, le cadre à moyen terme devrait refléter le rythme prévu d'exploitation des ressources naturelles et de la gestion des revenus tirés de ces ressources en tenant compte, dans les deux cas, de la stabilité et de la durabilité macroéconomique. Au sein du cadre à moyen terme, il est indispensable qu'une attention particulière soit accordée à la volatilité inhérente des flux de recettes provenant des ressources naturelles et aux questions intergénérationnelles liées aux ressources non renouvelables.

Les estimations à moyen terme présentent des avantages techniques importants pour l'appareil public. Dans le cas des services qui effectuent des dépenses (sectorielles), le financement de leurs programmes devient plus prévisible. En outre, le fait que ces secteurs soient contraints de maintenir des estimations pluriannuelles permet une plus grande clarté de la politique au niveau du programme. Il convient également de noter que, dans certains pays, la mise en place d'un solide processus d'estimation à moyen terme a donné aux secteurs une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources dans le cadre des plafonds totaux et par programmes.

3. Règles et Lois sur la responsabilité en matière de finances publiques

Les règles budgétaires sont des restrictions imposées à la politique financière (habituellement sanctionnées par la loi) à un niveau global. Quelques exemples de règles budgétaires numériques (ou indépendantes) consistent en obligations d'équilibrer le budget, de fixer des limites à l'endettement des gouvernements centraux ou infranationaux, ou des limites du rythme de croissance de la dépense. Dans certains cas, on restreint la dette au niveau de l'investissement public (« règle d'or ») ou on limite le déficit budgétaire (par exemple, le critère de la convergence budgétaire inscrit dans le traité de Maastricht et l'exigence de « situation proche de l'équilibre » du Pacte de Stabilité et de Croissance de l'Union Européenne).

En général, ces règles doivent être simples et transparentes pour constituer des instruments efficaces de communication autour des objectifs des politiques du gouvernement. La transparence exige que les règles budgétaires soient clairement définies et qu'elles soient déclarées et divulguées à travers une loi dès leur formulation, de telle sorte que les éventuelles infractions à la norme soient faciles à détecter et à corriger. La règle d'or, par exemple, dépend de l'interprétation de ce que constitue un investissement public, lequel doit donc être défini en fonction de la nomenclature budgétaire. Si une règle comporte une clause dérogatoire (par exemple, dans les cas où la situation économique justifie une dérogation à la règle) les circonstances d'applicabilité doivent elles-aussi être clairement définies.

La crédibilité des règles et des cibles chiffrées dépend de façon critique du réalisme du budget et de la qualité de l'évaluation des risques budgétaires ainsi que de l'analyse de la sensibilité. Un aspect tout aussi important du point de vue de la transparence est la nécessité d'avoir une stratégie claire au cas où des circonstances imprévues ne permettraient pas d'atteindre les objectifs chiffrés de dépense ou de déficit. Il existe plusieurs sortes d'alternatives pour formuler des règles budgétaires, et l'une d'elles peut être par exemple la définition des catégories de dépense à protéger et celles qui peuvent être compressées pour atteindre les objectifs. Il ne fait aucun doute que la contribution des règles ou des lois de responsabilité en matière de finances publiques dépend étroitement de la volonté politique, ainsi que d'une définition minutieuse des détails du cadre budgétaire.

Au sein du langage des finances publiques, le concept de responsabilité est étroitement lié à un cadre analytique et conceptuel de mesures et de réglementations dont l'objectif est d'assurer ou de garantir le suivi de la politique budgétaire pour parvenir à la soutenabilité des finances publiques. Le débat autour des finances publiques dans la région a conduit à la promulgation de lois de responsabilité en matière de finances publiques dans dix pays au cours de ce siècle : Brésil (2000), Équateur (2002 et 2010), Colombie (2003 et 2011), Pérou (2003 et 2013), Argentine (2004), Chili (2006), Mexique (2006), Panama (2008 et 2012), Paraguay (2013) et Honduras (2016) (pour plus de détail, voir Arenas de Mesa, 2016).

Ces lois de responsabilité budgétaire ont favorisé l'application administrative ou juridique de différentes méthodologies de règles de finances publiques. Dans la région, citons les cas du Chili (2001 et 2006), du Pérou (2003), de la Colombie (2003 et 2011), du Mexique (2006), de l'Équateur (2010) et du Honduras (2016)⁷

4. Projection financière agrégée du budget : le cas du Chili⁸

a) Cadre général

Parmi les efforts visant à améliorer la quantité et la qualité des informations disponibles pour la discussion budgétaire, le Ministère des Finances du Chili, à travers la Direction du Budget⁹, maintient une projection financière agrégée des recettes et des engagements à moyen terme (trois ans) pour le Gouvernement Central Consolidé. Cet exercice qui, selon la Loi sur l'Administration Financière¹⁰, fait partie intégrante du système budgétaire, n'a commencé à se développer systématiquement qu'à la fin des années 90 et est devenu public à partir de l'an 2000. De la même manière que l'article 10 du D.L.N°263 disposait que cette projection financière avait la qualité d'un document interne de la Direction du Budget, la Loi n°19.896 de septembre 2003, en plus de rendre obligatoire le Rapport de Finances Publiques, a établi que celui-ci devait inclure une synthèse du cadre financier à moyen terme¹¹.

L'objectif de la projection financière agrégée du Gouvernement Central Consolidé est de quantifier l'évolution prévisible de ses recettes et de ses dépenses à partir de la législation en vigueur en matière d'impôts, de sécurité sociale, d'obligations de dépenses, des perspectives macroéconomiques et des engagements politiques actuels.

b) Méthodologie et application

La logique de la projection financière agrégée est fondamentalement macroéconomique. Elle n'implique donc pas des affectations de ressources à des activités spécifiques. L'accent est mis sur la définition des disponibilités nettes des ressources à partir de la comparaison des projections de recettes, des engagements de dépenses et des limites imposées par la politique

⁷ Pour une analyse détaillée de cet aspect dans la région, se reporter à CEPAL (2016).

⁸ Cette section est basée sur les Rapports de Finances Publiques de la DIPRES (DIPRES, 2017 et 2009).

⁹ La Direction du Budget (DIPRES) est un service public décentralisé dépendant du Ministère des Finances, chargé de veiller à une assignation et un usage efficient des ressources publiques dans le cadre de la politique de finances publiques, par l'application de systèmes et d'instruments de gestion financière, de programmation et de contrôle de gestion. Ceci implique de formuler la Loi de Finances, de réaliser des modifications au budget en vigueur par le biais de décrets, d'élaborer les programmes mensuels de décaissement et d'enregistrer la dépense mensuelle, effective et engagée par institution.

¹⁰ Décret-Loi N°1.263 (1975) organique d'administration financière de l'État, articles n°5 et n°10.

¹¹ Loi N° 19.896, qui introduit des modifications au décret-loi n° 1.263 (1975) organique de l'administration financière de l'État et établit d'autres normes sur l'administration budgétaire et du personnel, article n°6.

de finances publiques (règles budgétaires). Pour réaliser la projection financière du Gouvernement Central Consolidé, les niveaux de revenus considérés correspondent à des estimations prudentes et réalistes des disponibilités futures.

Les dépenses considérées dans cet exercice analytique incluent à la fois les dépenses engagées par des lois permanentes et celles liées aux engagements contractuels, aux reports d'investissements et aux décisions politiques concernant les niveaux de continuité des programmes en cours d'exécution. En d'autres termes, l'exercice consiste en une projection des engagements à moyen terme induits par les normes et les politiques publiques en vigueur. Il ne s'agit pas d'une action volontariste visant à ajuster les comptes budgétaires à l'avenir, ni d'une simulation de l'agenda des politiques publiques pour les prochaines années. En conséquence, les engagements financiers reflétés dans la projection ne constituent pas des chiffres inamovibles. Bien au contraire, la détection d'éventuels déséquilibres budgétaires futurs doit précisément servir à les prévenir de manière opportune.

La séquence de la projection financière agrégée du Gouvernement Central Consolidé comprend, dans le cadre de la politique et des règles budgétaires, les étapes suivantes: i) élaboration d'un scénario macroéconomique pour la période de projection ; ii) projection des recettes du Gouvernement Central Consolidé ; iii) projection des dépenses engagées du Gouvernement Central Consolidé ; iv) estimation de l'écart de dépenses (peut être positif ou négatif) avec la règle budgétaire ; v) projection des dépenses du Gouvernement Central Consolidé compatible avec l'objectif de la politique de finances publiques ; vi) projection des soldes budgétaires du Gouvernement Central Consolidé, compatibles avec l'objectif de la politique de finances publiques.

c) Scénario macroéconomique

La projection financière agrégée du Gouvernement Central Consolidé considère un scénario de référence dont le point de départ est le projet de Loi de Budget à présenter au Parlement. À partir de là, les recettes sont projetées, en tenant compte des hypothèses macroéconomiques concernant les variables suivantes : i) PIB : croissance du PIB tendanciel ; ii) demande interne : taux de variation réelle ; iii) indice des prix à la consommation : variation de décembre à décembre et variation annuelle moyenne ; iv) taux de change : en pesos de l'année fiscale à présenter ; v) prix du cuivre : de la Bourses des Métaux de Londres (London Metal Exchange) et projection à long terme¹².

Concernant la croissance du PIB tendanciel et le prix du cuivre, on suit les estimations réalisées par deux Comités d'Experts pour la période considérée¹³. Ce scénario central ne prétend pas être une prévision de la trajectoire de l'économie dans les années à venir, mais plutôt un cadre pour analyser les implications pour les finances publiques de la convergence de l'économie vers ses valeurs tendanciennes. Cependant, ce scénario n'est pas indifférent à la politique budgétaire. Pour que la normalisation vers les valeurs de long terme soit compatible

¹² Le cuivre est la principale ressource naturelle du Chili et CODELCO, une entité publique, est l'un des plus grands producteurs mondiaux de cuivre et autres minéraux.

¹³ Depuis 2002, le Ministère des Finances convoque un Comité d'Experts indépendants qui se réunit avant l'élaboration de chaque Projet de Loi du Budget du Secteur Public, afin d'estimer le Produit Intérieur Brut (PIB) tendanciel. De même, depuis 2001, avant l'élaboration de chaque Projet de Loi du Budget du Secteur Public, un Comité d'Experts indépendants se réunit pour estimer le prix de référence et à long terme du cuivre.

avec la trajectoire supposée des prix relatifs et de la demande intérieure, il est nécessaire que la politique budgétaire continue de jouer un rôle contracyclique. Pour cette raison, l'exercice de la projection financière doit être compris comme la construction de la cohérence macroéconomique de la politique de finance publique.

d) Projection des recettes

Cette projection tient compte du cadre macroéconomique, du régime fiscal actuel et des projections d'excédents transférés par les entreprises publiques conformément à leurs plans stratégiques actuels et aux politiques de distribution des bénéfices définies par l'autorité. Cette projection est faite en termes d'exécution estimée pour chaque période.

e) Projection des dépenses

Conformément aux définitions méthodologiques de la projection financière, la projection des dépenses du Gouvernement Central Consolidé correspond à une estimation des dépenses engagées, qui combine le respect des obligations légales et contractuelles en vigueur, la continuité opérationnelle des organismes publics et un scénario statique de politiques ayant un effet sur les dépenses. L'application de ces critères s'exprime à travers les définitions opérationnelles suivantes :

- Les obligations légales, telles que le paiement des pensions de retraites, des allocations familiales et des subventions au secteur éducation, sont projetées en tenant compte de la valeur unitaire réelle des prestations (et des augmentations engagées, le cas échéant) ainsi que des variations prévues dans le volume des bénéfices apportés.
- Les services de la dette publique sont projetés en fonction de l'évolution de l'ampleur de cette dette et des taux d'intérêt pertinents, en tenant compte des conditions financières de la dette actuelle. La dette publique est elle-même fonction du solde budgétaire de la période précédente.
- Les dépenses opérationnelles du secteur public n'impliquent pas de mesures spéciales d'expansion ou de rationalisation. De même, la projection des dépenses de personnel suppose le maintien du niveau réel de rémunérations atteint au cours de la période précédente. En ce qui concerne les dépenses en biens et services de consommation, de même que pour les investissements et les transferts de capitaux, on suppose que l'évolution des coûts sera similaire à celle du déflateur du PIB.
- L'application des politiques en vigueur s'effectue sur la base d'un critère statique, ce qui revient à dire que l'on considère seulement les avancées concernant les cibles programmatiques étayées par la législation (y compris les projets en cours) ou par des engagements contractuels. De la même façon, on suppose la clôture des programmes définis avec un horizon fixe d'exécution, ce critère s'appliquant en particulier aux programmes financés par les banques multilatérales.
- Les investissements réels et les transferts de capitaux sont projetés en tenant compte des engagements liés au programme de concessions d'infrastructures au secteur privé, au report de projets et à une croissance annuelle réelle des investissements directs dans les travaux publics de 3% ; ce chiffre étant nécessaire pour compenser la dépréciation de l'infrastructure existante.

f) Bilan des résultats

Le Bilan des résultats montre, en premier lieu, les recettes projetées et les dépenses engagées, ce qui donnent lieu à un solde partiel. Apparaît également le niveau de dépense compatible avec l'objectif de la politique de finances publiques, ainsi que l'ajustement (positif ou négatif) des dépenses engagées que le niveau de dépense compatible implique. Enfin, on élabore le solde budgétaire projeté du Gouvernement Central Consolidé conforme à l'objectif de la politique de finances publiques.

5. Cadre macroéconomique pour Haïti : 2018-2022

Comme il a été mentionné dans la section I.C, le MEF d'Haïti a présenté un cadre macroéconomique 2018-2022 pour l'exercice fiscal 2018-2019, ce qui constitue une avancée significative en vue de développer un cadre budgétaire de moyen terme pour le projet de Loi de Finances 2018-2019 tel qu'il est précisé dans la LEELF. Le cadre macroéconomique, présenté comme annexe du projet de Loi de Finances 2018-2019, envisage deux scénarios : un scénario de base et un scénario volontariste. Or, c'est le scénario volontariste qui a été utilisé pour le projet de Loi de Finances 2018-2019 envoyé initialement au Parlement (voir le tableau 12).

Tableau 12
Haïti : cadre macroéconomique, scénario de base et volontariste, 2018-2022
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Scénario de base					Scénario volontariste				
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
PIB à prix constants	16 349	16 782	17 314	17 891	18 440	16 371	16 986	17 705	18 554	19 387
Variation annuelle (en pourcentage)	1,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,1	3,8	4,2	4,8	4,5
PIB à prix courants	626 340	694 884	773 520	860 874	954 811	627 821	702 103	788 479	889 661	1 002 176
Variation annuelle (en pourcentage)	13,5	25,9	23,5	23,9	23,4	13,8	27,2	25,6	26,7	27,1
Déflateur du PIB	38,3	41,4	44,7	48,1	51,8	38,4	41,3	44,5	47,9	51,7
Variation annuelle (en pourcentage)	11,3	8,1	7,9	7,7	7,6	11,4	7,8	7,7	7,7	7,8
Inflation glissement annuel (en pourcentage)	13,3	8,4	7,4	7,1	7,0	15,9	11,2	10,0	9,4	8,7
Inflation moyenne annuelle (en pourcentage)	13,2	9,9	7,7	7,3	7,0	14,8	14,9	10,1	9,7	9,0
Recettes totales	82 233	115 409	136 485	158 395	177 780	87 944	124 966	147 251	171 898	198 198
Variation annuelle (en pourcentage)	9,7	40,3	18,3	16,1	12,2	17,3	42,1	17,8	16,7	15,3
Pression fiscale (en pourcentage)	13,1	16,6	17,6	18,4	18,6	14,0	17,8	18,7	19,3	19,8

Source : DEE (2018).

Au cours de l'exercice budgétaire 2018-2019, les autorités financières d'Haïti ont introduit dans le Cadre Macroéconomique des projections de recettes publiques pour la période 2018-2022. À partir de la programmation que le MEF réalise aujourd'hui à travers la DEE, ainsi que des exigences établies par la LEELF, il est recommandé que le MEF puisse progresser dans l'élaboration d'une projection financière agrégée (voir section I.D.4). En plus d'être un instrument adéquat pour accomplir ce qui est établi par la loi susmentionnée, la projection agrégée des dépenses permet de consolider un processus de planification qui renforce la gestion budgétaire en lui donnant une plus grande viabilité à moyen terme et en augmentant le degré de transparence par rapport aux décisions de financement.

E. Modernisation de la gestion budgétaire en Haïti : nouveaux programmes budgétaires

1. Cadre théorique

Au sein de cette section, il sera détaillé brièvement le cadre conceptuel qui entoure l'initiative de modernisation de la gestion budgétaire impulsée actuellement par la DGB du MEF. Après avoir réalisé une série d'entretiens avec des cadres de la DGB au cours des missions de l'équipe de la CEPAL en Haïti, et après avoir analysé la documentation collectée sur le terrain, l'on arrive à la conclusion que l'effort de la DGB en ce qui concerne l'étape d'élaboration du budget constitue une avancée dans la construction d'un système de gestion budgétaire orienté vers les résultats.

Au cours des 50 dernières années, différentes méthodologies ont été employées en matière d'élaboration et d'exécution du budget public. Celles-ci obéissent généralement à des conditions d'ordre macroéconomique et budgétaire, et ce autant en situation de croissance qu'en situation de crise. C'est de cette façon que, durant la décennie des années 1960 (en Europe surtout), les exigences d'un État en expansion, ajoutées au développement de la planification économique, ont favorisé l'apparition de la technique du budget-programme. Une décennie plus tard, au moment où la première crise du pétrole freinait ce qui semblait être une inépuisable expansion de l'État, est apparu le budget base zéro.

De la même manière, au cours des dernières décennies, ce qu'on appelle le « budget axé sur les résultats » s'est imposé largement. En substance, un budget axé sur les résultats a pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, en permettant de lier l'attribution et l'exécution des ressources aux objectifs et résultats de la gestion des institutions. Il permet également d'utiliser de façon régulière l'information qui se génère sur la performance des institutions afin de prendre des décisions durant toute la durée du cycle budgétaire¹⁴.

Ce concept de budget axé sur les résultats permet en outre de dépasser la forme traditionnelle d'attribution des ressources en fonction des moyens (personnel, biens et services, par exemple). Même s'il n'existe pas de modèle unique d'application, il est possible d'affirmer que le budget axé sur les résultats cherche, entre autres choses, à s'assurer qu'au cours du processus d'élaboration du budget, l'information concernant la performance soit disponible et qu'elle soit

¹⁴ Il existe plusieurs définitions du budget axé sur les résultats, mais toutes ont en général pour objectif l'utilisation de l'information pour la prise de décision dans le cycle budgétaire. Voir Robinson, M. (Ed.) (2007), "Performance Budgeting: Linking Funding and Results".

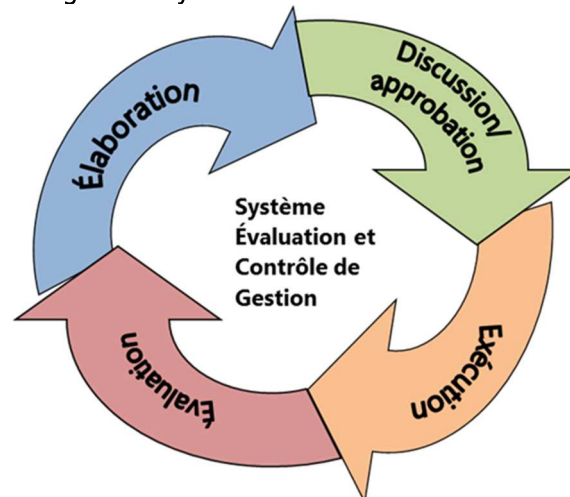
utilisée par les acteurs pertinents au moment de la prise de décision. La définition de l'information sur la performance est large, incluant aussi bien les instruments de suivi que l'évaluation de programmes et de politiques publiques avec des méthodologies plus complexes.

Au sein des pays qui appliquent les méthodes de budget axé sur les résultats, on a développé deux catégories d'instruments pour obtenir l'information sur la performance. D'une part, il existe des systèmes de suivi des résultats, lesquels systèmes reposent en général sur la mesure quantitative de la performance en incluant des indicateurs de : i) efficacité ; ii) qualité du service ; iii) efficience et iv) exécution budgétaire. D'autre part, il existe aussi des systèmes d'évaluation spécifique de programmes et d'institutions publiques. La différence fondamentale entre ces deux types d'instruments (systèmes de suivi/systèmes d'évaluation) réside dans le fait que les premiers se concentrent uniquement sur les résultats —principalement au niveau des produits— tandis que les seconds fournissent en outre des résultats d'impact des programmes sur les bénéficiaires et approfondissent les causes qui expliquent ces résultats en analysant les processus de production, l'organisation et la formulation des différentes initiatives.

Il est fondamental de considérer qu'autant l'expérience que la théorie nous indiquent qu'il n'est pas approprié d'associer de manière stricte les décisions d'assignation des ressources aux résultats passés des différents programmes ou des différentes institutions publiques. De fait, l'objectif de ces programmes est de combler un besoin ou de résoudre un problème présent dans la société. Or, il n'est pas bon pas de rendre responsables leurs bénéficiaires à cause des problèmes de gestion des autorités en charge de leur exécution.

Au contraire, ce qui est recherché à travers la mise en place d'un budget axé sur les résultats est de tirer profit des décisions qui sont prises au cours du cycle budgétaire (évaluation, élaboration, discussion/ approbation, exécution ; voir le diagramme 1) pour contribuer, à l'aide d'informations sur la performance par exemple, à la définition des objectifs et des mesures qui permettent d'améliorer la gestion des programmes. En conséquence, appliquer un budget axé sur les résultats ne consiste pas seulement à se focaliser sur l'attribution des ressources (étape d'élaboration du cycle budgétaire). Il convient aussi de mettre l'accent sur l'utilisation des moyens (exécution) ainsi que sur les autres étapes du cycle budgétaire (discussion, évaluation).

Diagramme 1
Cycle budgétaire et système d'évaluation et de contrôle de gestion



Source : CEPAL.

Bien qu'il n'existe pas de modèle unique de budget axé sur les résultats, la littérature¹⁵ sur le sujet énumère les conditions minimales qui doivent être réunies pour sa mise en place. Parmi celles-ci, se dégagent :

- Des informations concernant les objectifs et résultats de performance des institutions publiques ainsi que de leurs programmes. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place un système de suivi et d'évaluation capable de fournir l'information sur ces résultats de façon permanente et systématique.
- Un processus d'élaboration du budget qui facilite l'usage des informations de performance générées par le système de suivi et d'évaluation mentionné comme première condition.
- Des mécanismes qui incitent les institutions, les cadres du secteur public et les fonctionnaires, à orienter leur gestion vers la concrétisation de certains résultats. Parmi ces différents mécanismes incitatifs se trouvent la reconnaissance, le transfert de responsabilités, les rétributions économiques et la diffusion des résultats.
- Un certain niveau de flexibilité budgétaire qui permette aux cadres du secteur public d'administrer de manière efficiente les budgets à travers des mesures telles que l'ajout des dépenses opérationnelles au sein des budgets des institutions, ou l'extension de l'horizon de la programmation financière à plus d'un an.

Un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion (SECG) permet de remplir la première condition nécessaire pour la mise en place d'un budget axé sur les résultats dans la mesure où, à travers différents instruments de suivi et d'évaluation, il génère de façon graduelle et systématique des informations sur la performance des institutions publiques ainsi que de leurs programmes.

Il convient de signaler qu'un SECG agit sur la totalité du cycle budgétaire et qu'il est un processus qui se caractérise par sa simultanéité. En effet, le budget se trouve toujours en cours d'exécution (t) et, parallèlement à cela, se réalisent l'élaboration (t+1), la discussion-approbation (t+1) ainsi que l'évaluation nécessaire (t-1) laquelle, en fonction de sa complexité, peut aussi avoir un caractère permanent. C'est dans cette simultanéité que le SECG trouve l'une de ses plus grandes justifications, c'est-à-dire, par sa capacité de répondre à la complexité technique et opérationnelle d'exécuter différentes phases de manière simultanée et de la nécessité de ressources humaines, technologiques et financières que cela implique.

Les instruments fondamentaux d'un SECG sont les suivants (le Chapitre II et l'Annexe 2 présentent en détail les instruments) :

- Indicateurs de Performance Budgétaire, qui permettent d'effectuer le suivi de la gestion financière et budgétaire d'une institution ou d'un programme.
- Indicateurs de Performance, qui permettent de réaliser un suivi de la gestion au niveau des processus, des produits, des effets directs et des impacts des activités gouvernementales.
- Les Évaluations rapides, qui supposent un examen documentaire de la conception des programmes et de l'atteinte des objectifs.

¹⁵ Pour plus de détail, voir OCDE (2007) ; Marcel (2009) ; Last et Robinson, (2009) et Arenas de Mesa et Berner (2010).

- Les Évaluations d'Impact, qui mettent l'accent sur l'évaluation des effets directs et de l'impact des activités gouvernementales.
- Les Examens des Dépenses, qui peuvent être l'examen de l'ensemble d'une institution, couvrant tous les produits et services qu'elle offre.

2. Modernisation de l'étape d'élaboration : implémentation de programmes budgétaires

Le MEF, à travers la DGB, se trouve actuellement en plein processus d'application de ce qui a été nommé une expérience pilote pour la mise en place de nouvelles dispositions émanant de la Loi sur le processus d'Élaboration et d'Exécution de la Loi de Finances (LEELF) publiée le 1er février 2017.

Cette expérience pilote implique des modifications dans la l'élaboration budgétaire 2018-2019 pour deux Ministères : i) Le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle, et ii) le Ministère de la Santé Publique et de la Population.

L'expérience pilote a pour objectif d'intervenir sur le processus d'élaboration du budget, passant de l'élaboration d'un budget agrégé pour chaque Ministère —centré sur les moyens nécessaires pour financer ses activités— à un budget qui identifie et définit les programmes budgétaires à l'intérieur de chaque Ministère —d'après leur mission et leurs objectifs stratégiques— ce qui permet d'avancer dans le développement d'une formulation budgétaire orientée vers les résultats.

a) Contexte

La Loi Constitutionnelle de 2011, qui modifia la Constitution de 1987, établit les bases d'un nouveau système budgétaire. Ceci est vérifié en premier lieu dans l'Article n°227 qui dispose que le budget doit être approuvé par une entité administrative en fonction de la nomenclature budgétaire établie par la loi. En deuxième lieu, l'Article n° 227.1 a été abrogé, ce qui introduit une innovation dans le domaine de l'exécution budgétaire à travers la régulation budgétaire.

À partir de ce mandat constitutionnel, un groupe de travail a été formé avec pour tâche d'élaborer un projet de modernisation en profondeur des finances publiques, en relation avec l'élaboration et l'exécution de la loi de finances (modifiant le Décret du 16 février 2005).

Il faut souligner que la réforme des finances publiques a eu un objectif double. Tout d'abord, moderniser le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques. En second lieu, passer d'une logique de budget centré sur les moyens (que requièrent les différents services publics pour exercer leurs fonctions) à un budget qui permet d'identifier les résultats institutionnels.

À la suite du processus législatif, s'est publiée le 1er février 2017 la Loi sur le processus d'Élaboration et d'Exécution des Loi de Finances (LEELF) qui remplace le Décret du 16 février 2005. La nouvelle loi (LEELF) repose sur trois piliers. Le premier pilier sacralise une nouvelle conception du budget de l'État, permettant d'établir un lien entre les politiques publiques déclarées et les moyens qui leur sont attribués, de mettre en évidence les stratégies et les priorités sous-jacentes aux politiques publiques, de définir une programmation pluriannuelle et un système de reddition de compte destiné aux citoyens concernant la gestion effectuée par les entités publiques.

Le deuxième pilier établit une nouvelle culture en faveur de la responsabilité et des résultats. Une plus grande liberté est laissée aux ministères dans l'usage des ressources, en échange d'une plus grande responsabilité par rapport aux résultats. Dans l'optique d'objectiver

clairement et de façon complète cette nouvelle orientation, la loi établit l'obligation pour les ministères d'émettre deux documents : i) les Projets Annuels de Performance (PAP) ; et ii) le Rapport Annuel de Performance (RAP).

Le troisième pilier fait référence à la transparence des comptes publics et à l'action de l'État pour avancer sur la modernisation de la comptabilité publique.

En partant des piliers décrits ci-dessus, il convient à présent de détailler quelques-unes des innovations introduites dans le nouveau corpus de lois.

Premièrement, les programmes budgétaires. La loi définit les programmes budgétaires comme une nouvelle unité budgétaire, qui lie les ressources de fonctionnement (opération) et d'investissement que nécessite une politique publique spécifique pour l'accomplissement de ses résultats. Ces résultats sont mesurés à l'aide d'indicateurs de performance qui devront être dûment évalués.

Deuxièmement, la transparence des finances publiques. Une meilleure lisibilité et transparence du budget est ainsi rendue possible. En effet, les programmes budgétaires facilitent la compréhension de la distribution des ressources au service des objectifs institutionnels. Ils contribuent également à la responsabilité face aux résultats et facilitent l'approbation du budget grâce à une meilleure clarté dans l'identification des ressources dédiées aux politiques du gouvernement, c'est-à-dire, dans l'identification des ressources attribuées pour atteindre les buts fixés.

Troisièmement, l'orientation vers les résultats. La primauté des résultats est établie par rapport à la simple identification des moyens. Ceci est rendu possible en établissant un lien entre les politiques générales et sectorielles et le budget ; et se consolide par la mise en place de programmes budgétaires associés à des indicateurs de performance. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'il faille abandonner la gestion des ressources, cette pratique budgétaire devant d'ailleurs être renforcée.

b) Nouveaux programmes budgétaires en Haïti : l'expérience pilote

i) La conception de l'expérience pilote

Comme il a été mentionné précédemment, le MEF —par l'intermédiaire de la DGB— met en place une expérience pilote incluant deux ministères pour avancer dans l'application des nouvelles dispositions émanant de la LEELF. Ladite expérience pilote a pour objet d'intervenir dans la phase d'élaboration du budget. Ceci revient à dire qu'il n'a pas encore été initié un travail relatif aux conséquences que ce processus de modernisation aura sur les phases d'approbation, d'exécution et d'évaluation du budget de chaque ministère, de la DGB et d'autres entités. De fait, les cadres de la DGB qui ont été consultés ont déclaré que l'exécution du budget se réalisera de la même façon que ce qu'il a été en vigueur jusqu'à présent.

La méthode de travail pour l'expérience pilote, tel que l'a indiquée la DGB, consiste à former des groupes de travail de taille réduite —mêlant effectifs de la DGB et des Ministères sectoriels— à travers un processus collaboratif. Ceci signifie dans la pratique que les décisions pour l'élaboration du budget (programmes budgétaires) doivent être validées par toutes les parties. Ce travail a permis la présentation de deux annexes au projet de Loi de Finances 2018-2019 initialement envoyé au Parlement, lesquelles annexes incluent la présentation des Programmes Budgétaires pour le

Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP) et pour le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP).

Dans le fond, l'expérience pilote vise à formuler des programmes budgétaires dans chaque ministère. Autrement dit, passer d'un budget agrégé, centré sur les moyens, à un budget organisé par programmes budgétaires procédant des objectifs des institutions, lesquels permettent d'établir et d'évaluer les résultats. Concrètement, la nouvelle modalité d'élaboration du budget passe par l'identification de la Mission du Ministère pour ensuite définir ses objectifs stratégiques. Chaque objectif stratégique se constitue en programme budgétaire, en utilisant la même nomenclature budgétaire que celle utilisée par la version agrégée du budget.

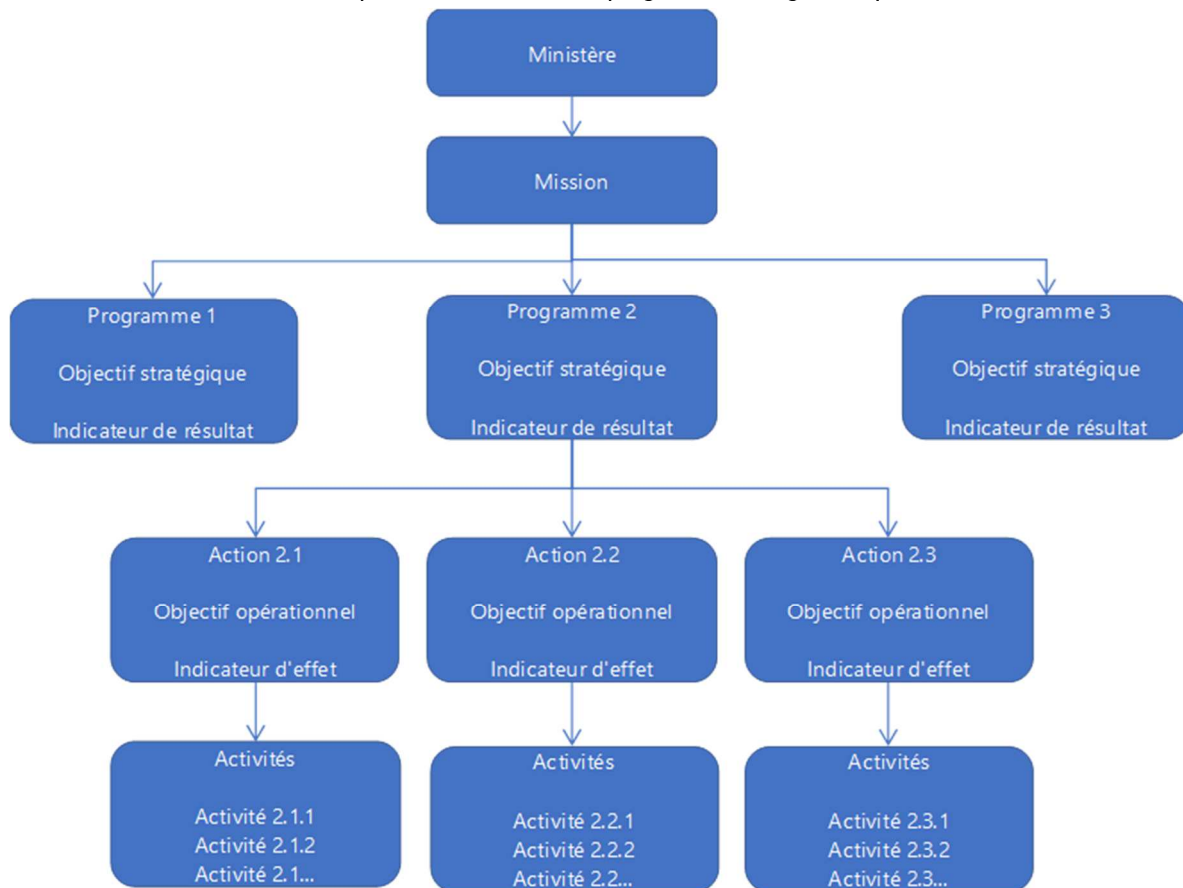
Pour chaque objectif stratégique, des objectifs opérationnels sont à leur tour identifiés. Chaque objectif opérationnel se constitue en une action, pour laquelle sont établis des moyens en utilisant là aussi la même nomenclature budgétaire. Enfin, à chaque objectif opérationnel correspondent des activités pour lesquelles sont également associées des ressources.

Chaque niveau du budget est ensuite consolidé dans la catégorie immédiatement supérieure (les Activités dans chaque Objectif opérationnel, les Objectifs opérationnels dans chaque Programme et les Programmes dans le budget total du ministère concerné) ce qui est facilité par l'utilisation, à chaque niveau, d'une seule et unique nomenclature budgétaire. Il convient de signaler qu'à tous les niveaux mentionnés, le budget prend en compte tant les moyens de fonctionnement (ou dépenses courantes) que la dépense destinée aux investissements.

En outre, l'expérience pilote requiert l'identification d'indicateurs de performance (indicateurs budgétaires) au niveau des programmes budgétaires (relatifs à des objectifs stratégiques) et au niveau des actions de chaque programme (objectifs opérationnels).

Le diagramme 2 montre de manière synthétique le schéma utilisé par la DGB pour la formulation de programmes budgétaires.

Diagramme 2
Haïti : schéma pour la formulation des programmes budgétaires par Ministère



Source : DGB.

ii) Présentation d'annexes au projet de Loi de Finances 2018-2019 initialement présenté

Parmi les documents annexés au projet de Loi de Finances 2018-2019, le MEF en a présenté deux qui font référence à l'expérience pilote.

La première annexe, intitulée « Présentation des Programmes Budgétaires du MSPP » (Ministère de la Santé Publique et de la Population), établit quatre programmes budgétaires de caractère transversal, à savoir : i) Pilotage et soutien à la politique sanitaire (ou administration générale) ; ii) Prévention et sécurité sanitaire ; iii) Offre et accès aux soins ; et iv) Population.

Comme la méthodologie l'exigeait, ces programmes ont été identifiés en fonction de la mission et des objectifs stratégiques du MSPP. Pour chaque Programme Budgétaire, des Actions ont été identifiées et à chaque Action ont été associées des Activités, qui sont décrites plus en détail dans le document annexé au projet de loi.

De plus, les Actions sont associées à des directions, unités ou autres entités de la structure interne du MSPP, ce qui permet de présenter le budget désagrégé à ce niveau en utilisant pour chaque Action l'ancienne nomenclature budgétaire (Dépenses en Personnel, Biens et Services, Immobilisations, Transferts et Autres Dépenses Publiques).

Enfin, pour chaque Programme Budgétaire, est présenté un Cadre de performance. Ce cadre identifie, pour chaque Action du programme budgétaire, les résultats attendus et un indicateur permettant de les mesurer, ainsi que la période de révision de l'indicateur et ses moyens de vérification. Cependant, des tâches restent à accomplir afin de préciser, pour chaque indicateur, la période de révision, les moyens de vérification, la formule de calcul et la situation de référence.

La deuxième annexe, intitulée « Présentation des Programmes Budgétaires du MENFP » (Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle) présente également quatre Programmes Budgétaires de nature transversale mais témoigne néanmoins d'un développement moins avancé en comparaison aux programmes du MSPP. Les Programmes Budgétaires pour le MENFP sont : i) Pilotage et soutien ; ii) Accès à l'éducation ; iii) Qualité de l'éducation ; et iv) Éducation non formelle et alphabétisation.

Chaque Programme Budgétaire est associé à des directions, unités ou autres entités du MENFP, afin d'identifier le budget que ce programme devrait prendre en compte. Cependant, la tâche d'identification des ressources nécessaires n'a pas été accomplie. Autrement dit, il n'existe toujours pas de budget associé aux Programmes Budgétaires du MENFP. D'autre part, pour chaque Programme Budgétaire du MENFP, sont identifiées les Actions associées ainsi qu'une énumération des activités liées à chaque Action.

Enfin, en termes de performance, des objectifs ont été associés à chaque Programme Budgétaire du MENFP, ainsi que les résultats attendus de chaque objectif et les indicateurs correspondant à ces résultats. Au sujet des indicateurs des Programmes Budgétaires du MENFP pour cet exercice fiscal, il convient de noter que les indicateurs ont été énoncés sans que ne soient établis la formule de calcul, la situation de référence, la périodicité de la révision et les moyens de vérification.

Bien qu'il s'agisse d'un premier exercice aux résultats disparates et en cours d'élaboration, l'expérience pilote constitue une avancée de la plus grande importance pour la modernisation de la gestion budgétaire en Haïti. Cet effort s'avère aller dans la bonne direction, permettant d'associer le budget aux objectifs de la politique et à la mesure de la performance. La DGB, en persistant, en complétant et en étendant cette expérience pilote au reste de l'administration de l'État, sera en mesure de développer de nouvelles capacités pour améliorer le résultat de la prise de décisions au sujet de la dépense, d'intégrer une plus grande transparence dans les finances publiques et le budget public, de générer une plus grande adhésion aux actions de l'État de la part de la citoyenneté et du monde politique et, en général, d'améliorer sa capacité d'administrer le budget.

3. Défis de la modernisation de la gestion budgétaire : expérience pilote de programmes budgétaires

Bien que la portée de l'expérience pilote soit réduite, tant du point de vue de la quantité (deux Ministères ont été sélectionnés) que par le fait d'inclure uniquement l'étape d'élaboration du budget 2018-2019, il n'en reste pas moins que la formulation de nouveaux programmes budgétaires associés à des indicateurs (budgétaires) de performance —dans le cadre d'une conception d'un budget orienté vers les résultats— pourrait impliquer d'importants défis pour la DGB et les institutions budgétaires d'Haïti.

En premier lieu, du point de vu des ressources humaines. Tant les ministères que la DGB devraient former les professionnels qui participent aux différentes étapes du cycle budgétaire pour l'application des nouveaux programmes budgétaires et des indicateurs de performance associés. Sans cette étape de formation, il sera très difficile d'avancer de manière rapide et robuste. Le changement de paradigme correspond en effet à un processus qui implique un haut niveau de complexité, lequel exige des connaissances spécifiques, une présence sur toute la durée du cycle budgétaire, ainsi qu'une révision et modification en continu.

Il est nécessaire de souligner que les économies d'échelle à l'œuvre dans l'exercice budgétaire administré par la DGB ont leurs limites (comme toutes économies d'échelle). De ce fait, avancer dans la modernisation de la gestion budgétaire à l'aide de nouvelles techniques d'élaboration du budget (programmes budgétaires) impliquera également de financer un programme de soutien à la mise en œuvre de ces pilotes (au sein de la DGB). Ceci sera d'autant plus nécessaire au moment de mettre en place toutes ces nouvelles techniques dans la totalité des ministères. C'est pour cela que les équipes techniques devront nécessairement être renforcées (création de secteurs budgétaires, voir la section I.F) et en particulier les équipes liées au contrôle de la gestion budgétaire (unité d'étude et de programmation budgétaire de la DGB). Ce travail revêt bien entendu un caractère graduel, conformément au plan de développement des tâches budgétaires et de contrôle de gestion.

Sur ce point, il peut être pris comme exemple l'expérience du Chili au cours des trois dernières décennies. En 1990, la Direction du Budget du Ministère des Finances chilien n'avait pas de personnel destiné exclusivement aux domaines d'évaluation et contrôle de gestion. En 1991, une expérience pilote a été lancée dans cinq ministères afin d'incorporer des indicateurs budgétaires (indicateurs de performance) et trois nouveaux professionnels (à temps plein) ont été destinés à cette tâche. Ensuite, le suivi des indicateurs budgétaires a été dérivé vers une Unité représentant 15 professionnels au sein de la Direction du Budget. En 2006, on a créé la Division de Gestion Publique, laquelle compte actuellement trois départements : i) Évaluation de Programmes Publics ; ii) Gestion Publique ; et iii) Assistance Technique. Cette Division possède aujourd'hui un effectif de 40 personnes (principalement des cadres) sur un effectif total, pour toute la DGB chilienne, de 350 employés.

En deuxième lieu, il est nécessaire de développer les technologies de l'information. La désagrégation du budget en trois nouveaux niveaux, ainsi que la définition et le suivi d'indicateurs de performance, requièrent des systèmes d'information qui appuient les ministères —et en particulier la DGB— au cours de l'élaboration, l'approbation, l'exécution et l'évaluation du budget. Sans le soutien de ces systèmes, il sera très difficile de réaliser des tâches telles que le suivi de l'exécution ou la vérification de l'atteinte des objectifs mesurée par des indicateurs budgétaires. Par conséquent, sans l'existence de systèmes d'information adaptés, il ne sera pas possible de remplir l'objectif primordial de ce processus de modernisation ; à savoir, la prise de décisions sur la base des résultats de la gestion publique.

Un aspect de première importance concernant cette dimension est la nécessaire homogénéité dans le développement des systèmes d'information pour les différents ministères, de manière à pouvoir consolider l'information, effectuer un suivi adéquat et vérifier l'atteinte des objectifs et des résultats.

En troisième lieu se trouvent les moyens financiers que cette initiative implique. La formation, l'incorporation de cadres techniques, ainsi que le développement, la maintenance et l'actualisation des systèmes d'information (avec les ressources humaines associées) se traduisent en besoins additionnels (transitoires mais aussi permanents) d'investissement et de dépenses opérationnelles. Afin de permettre un développement adéquat de ce processus de modernisation budgétaire, il est indispensable d'estimer ces coûts financiers et de les introduire avec la gradualité nécessaire dans le budget des entités concernées et, tout particulièrement, celui de la DGB.

Enfin, il convient de mentionner la dimension institutionnelle, au sein de laquelle devra être évaluée la nécessité de nouveaux critères normatifs qui permettront l'application de ce processus de modernisation à tout le cycle budgétaire. Bien que l'expérience pilote se concentre sur l'étape d'élaboration du budget, comme cela a été souligné, il n'en reste pas moins nécessaire d'agir sur toute la durée du cycle budgétaire (élaboration, approbation, exécution et évaluation) de façon à atteindre les objectifs fondamentaux de ce processus de modernisation. Intervenir sur toutes ces étapes pourrait requérir de nouvelles normes qui permettront de définir les attributions, les tâches, les responsables, les calendriers d'exécution, entre autres aspects.

F. Renforcement des institutions budgétaires en Haïti

1. Création de secteurs budgétaires au sein de la DGB

a) Modernisation du cadre institutionnel de la DGB

Un thème de première importance réside dans le cadre institutionnel de l'entité chargée du budget public dans chaque pays. Plus particulièrement, au cœur des fonctions des entités responsables du budget, se trouve la relation de contrepartie qu'elles établissent avec toutes les entités publiques tout au long du cycle budgétaire. La manière dont cette relation est organisée acquiert de fait une grande importance, de même que les facultés qu'ont les autorités budgétaires pour assumer cette fonction de contrepartie.

Dans ce contexte, la création de secteurs budgétaires, spécialisés dans les différents domaines de l'administration de l'État, représente une modernisation fondamentale de la gestion budgétaire en Haïti ; laquelle se trouve sous la responsabilité du MEF et, en particulier, de la DGB. Il s'agit d'une modernisation de la structure organisationnelle de la DGB qui lui permette de renforcer l'administration et la gestion du budget.

En effet, l'existence d'une structure comptant avec des secteurs budgétaires permet d'avoir une connaissance approfondie autour d'un ensemble d'aspects clés pour chaque domaine de dépense. À titre d'exemple, on peut citer : i) les politiques, plans et programmes sectoriels ; ii) les capacités institutionnelles pour l'élaboration du budget ; iii) les capacités institutionnelles pour l'exécution du budget ; et iv) la performance des secteurs.

Les nouvelles capacités d'analyse, basées sur des connaissances profondes de chaque secteur de l'Administration, permettent une amélioration substantielle de la prise de décision en matière de gestion budgétaire, en particulier concernant l'allocation des ressources, l'exécution du budget, la réalisation des objectifs de politique publique, ainsi que l'appui et le renforcement que nécessitent les secteurs à différents niveaux (de la conception de la politique jusqu'à l'exécution du programme).

b) Définition des secteurs budgétaires

La constitution et le fonctionnement des secteurs budgétaires au sein de l'entité chargée de l'administration du budget sont fortement influencés par la réglementation de chaque pays. Cependant, certains principes élémentaires peuvent être identifiés pour assurer un fonctionnement effectif qui réponde à l'objectif d'améliorer les différentes étapes du cycle budgétaire.

En premier lieu, les secteurs budgétaires devraient être constitués de professionnels qualifiés, issus de préférence du domaine de l'économie ou de l'administration publique, ayant une expérience démontrée dans la gestion publique et budgétaire et, idéalement, dans le secteur spécifique en question. En tant que gestionnaires, ces professionnels devraient assumer la responsabilité de chaque secteur identifié. Selon la taille du secteur, ils peuvent avoir à leur charge du personnel spécialisé dans certains services publics, ou spécialisés dans des domaines spécifiques des politiques publiques de chaque secteur identifié. Une bonne pratique consiste à sélectionner ce personnel par le biais de concours publics. Cela permet de disposer des meilleurs candidats potentiels et confère à la personne sélectionnée et recrutée une plus grande légitimité dans l'interlocution au sein de l'entité qui administre le budget ainsi que vis-à-vis du secteur budgétaire lui-même.

En second lieu, les secteurs budgétaires peuvent être définis de différentes manières. Il est courant de définir les secteurs budgétaires en regroupant les entités publiques selon les critères suivants : i) le domaine d'action tel que, par exemple, les ministères du domaine politique, les ministères du domaine social, les ministères des infrastructures, les autres pouvoirs publics, entre autres ; ii) l'envergure budgétaire, c'est-à-dire que des ministères représentant une fraction significative du budget global peuvent constituer un secteur indépendant ; iii) le niveau de complexité ou de rang, c'est-à-dire le ministère et les entités publiques qui, en raison de la complexité technique ou de la centralité de la politique publique, requièrent une attention particulière de la part de l'entité administrant le budget. Il convient de garder à l'esprit que la définition des secteurs budgétaires devrait obéir à des critères d'efficacité dans le fonctionnement de l'entité qui administre le budget, de sorte que le regroupement du budget des ministères et des autres entités publiques apparaisse comme nécessaire quant à sa capacité de faciliter la gestion du budget global.

En troisième lieu, les responsables sectoriels, de même que le personnel qu'ils supervisent, doivent avoir des attributions et des fonctions tout au long du cycle budgétaire. En matière d'attributions, il est très important que les responsables sectoriels bénéficient du mandat adéquat pour s'imposer comme des interlocuteurs valables, c'est-à-dire représentant pleinement l'entité qui administre le budget (DGB). Bien entendu, les décisions les plus importantes sont prises par les plus hautes autorités économiques (Ministère de l'Économie et des Finances ou Directeur Général du Budget, en fonction du cadre normatif), mais le responsable du secteur doit avoir le pouvoir de communiquer officiellement ces décisions en plus d'avoir l'autorité de résoudre les problèmes au niveau opérationnel.

c) Fonctions dans le cycle budgétaire

- Élaboration

Le responsable du secteur budgétaire doit établir et recommander à l'autorité budgétaire (DGB) le cadre budgétaire auquel le secteur devra adhérer. Le cadre budgétaire obéit à un ensemble de considérations, les principales étant : i) les domaines de politique publique et programmes du secteur en cours d'exécution ; ii) les priorités du programme gouvernemental ;

iii) la capacité d'exécution budgétaire du secteur ; iv) la performance des différents domaines de politiques et programmes (les informations étant recueillies lors de l'évaluation) ; et v) le contexte macroéconomique et macro-budgétaire de l'exercice fiscal à venir.

Le responsable sectoriel est en charge de l'analyse de la proposition de budget émanant du secteur et de recommander à l'autorité économique une version finale du budget sectoriel. Il s'agit d'un processus d'interaction avec les différentes unités du secteur correspondant afin de connaître en détail les priorités de l'autorité sectorielle, les demandes budgétaires et l'allocation entre les différents programmes.

- Discussion-Approbation

En général, la responsabilité de présenter le budget sectoriel au Parlement incombe aux autorités du secteur (ministre sectoriel). Dans ce domaine, le responsable sectoriel de la Direction du Budget doit appuyer la présentation et la discussion du budget au Parlement. Son rôle implique également de faciliter la communication avec les autorités économiques en réponse aux demandes d'informations et de modifications proposées par les parlementaires.

- Exécution

Le responsable du secteur doit effectuer un suivi mensuel et détaillé de l'exécution budgétaire du secteur, en émettant un rapport selon la même périodicité. En outre, et en fonction du cadre institutionnel de chaque pays, il doit approuver les décaissements au secteur de manière régulière afin que ce dernier puisse effectuer ses dépenses nécessaires.

Lors de l'exécution, le responsable du secteur doit mettre en œuvre d'éventuelles modifications au budget sectoriel de manière à faire face à différentes circonstances, notamment : i) restrictions budgétaires ; ii) situations d'urgence ou de force majeure ; iii) problèmes d'exécution du budget ; et iv) modifications qui résultent de la politique publique exprimées dans un programme. Cette tâche de modification du budget sectoriel entraîne la responsabilité de mener à bien les actes administratifs requis.

- Évaluation

En termes d'évaluation, le responsable du secteur et son personnel ont un rôle important à jouer. Bien qu'ils ne réalisent pas l'évaluation proprement dite, ils participent de manière active à son succès. En premier lieu, ils doivent formuler des orientations sur les priorités d'évaluation du secteur, que ce soit en raison de l'importance de la dépense, de la politique publique ou de la réalisation des objectifs poursuivis par les programmes.

Deuxièmement, ils doivent mettre à la disposition des personnes en charge de l'évaluation les informations requises et rendre possible le travail avec les institutions appartenant au secteur concerné par l'évaluation.

Troisièmement, ils doivent réaliser le suivi de la mise en application des recommandations découlant de l'évaluation. En pratique, cela se traduit par une modification du cadre conceptuel ou opérationnel des programmes évalués.

Enfin, le responsable sectoriel de la Direction du Budget doit mettre en œuvre les modifications budgétaires qui dérivent des recommandations de l'évaluation. Il convient de souligner ici que le responsable du secteur doit être habilité à recommander

les mesures adoptées à la suite de l'évaluation, en maintenant un dialogue constant avec les évaluateurs et avec les autorités budgétaires.

2. Exemple de structures organiques (institutionnelles) budgétaires en Amérique latine

Dans cette section, nous présenterons quelques exemples d'organisation de Directions du Budget par secteurs budgétaires dans des pays d'Amérique latine. Les expériences de l'Argentine, du Chili et du Costa Rica représentent différentes options qui pourraient être analysées par la DGB pour la création de secteurs budgétaires au sein de sa structure institutionnelle. Le niveau d'agrégation ou de désagrégation des secteurs, ainsi que l'articulation de plus d'un niveau institutionnel, dépendront d'un ensemble de variables : la structure de l'État, la concentration des dépenses, les priorités de la politique publique, entre autres. Le niveau de développement de l'administration budgétaire et les ressources nécessaires jouent également un rôle, de sorte qu'il peut être souhaitable, au début, de mettre en place une expérience pilote avec un niveau d'agrégation plus élevé.

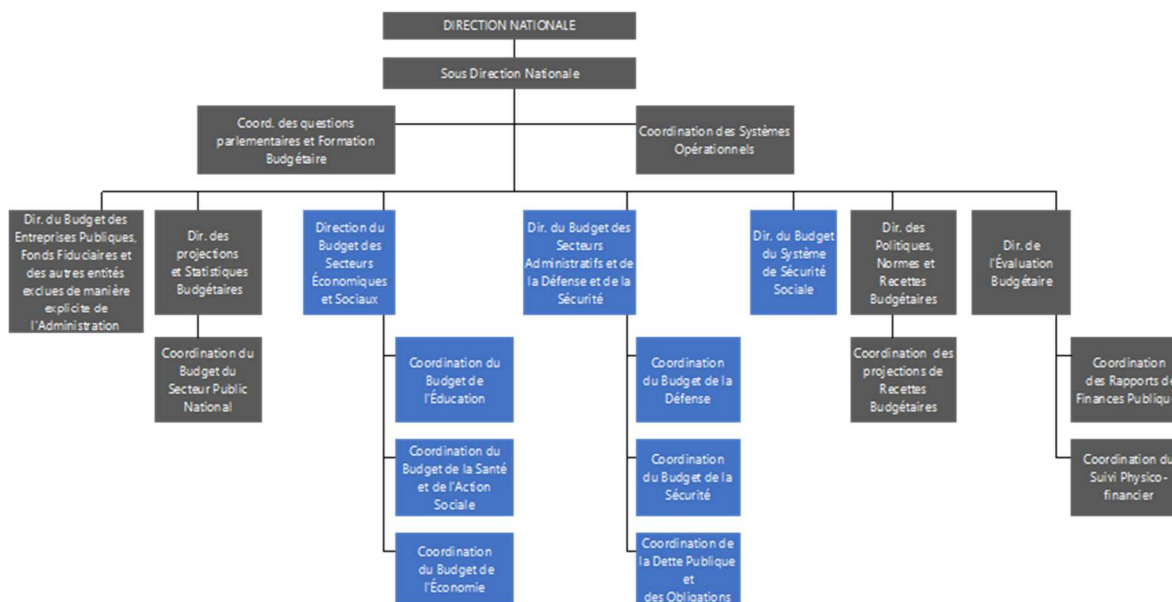
a) Argentine

Dans le cas de l'Argentine, la Direction Nationale du Budget est un organisme dépendant du Sous-secrétariat au Budget, lui-même dépendant du Secrétariat des Finances du Ministère des Finances. La Direction Nationale du Budget représente l'organe directeur du Système Budgétaire —conformément aux dispositions de la Loi sur la Gestion Financière et les Systèmes de Contrôle du Secteur Public National— et intervient dans l'élaboration, la programmation de l'exécution, les modifications et l'évaluation des budgets de l'Administration publique nationale.

À travers le diagramme 3, on peut observer que la structure organique de la Direction Nationale du Budget prend en compte trois principaux secteurs budgétaires : i) Secteurs Économiques et Sociaux ; ii) Secteurs de l'Administration et de la Défense et Sécurité ; et iii) Système de Sécurité Sociale. Ce haut niveau d'agrégation nécessite l'identification institutionnelle d'un deuxième niveau, appelé « Coordinations ». Par exemple, dans le secteur économique et social, trois Coordinations sont identifiées : i) Ministère de l'Éducation ; ii) les Ministères de la Santé et de l'Action Sociale ; et iii) les Ministères de l'Économie et des Infrastructures.

Les secteurs précédemment cités ne couvrent pas l'ensemble des Ministères, se concentrant de fait sur les domaines qui représentent les dépenses les plus importantes dans le budget.

Diagramme 3
Argentine : organigramme de la Direction Nationale du Budget



Source : Direction Nationale du Budget d'Argentine.

b) Chili

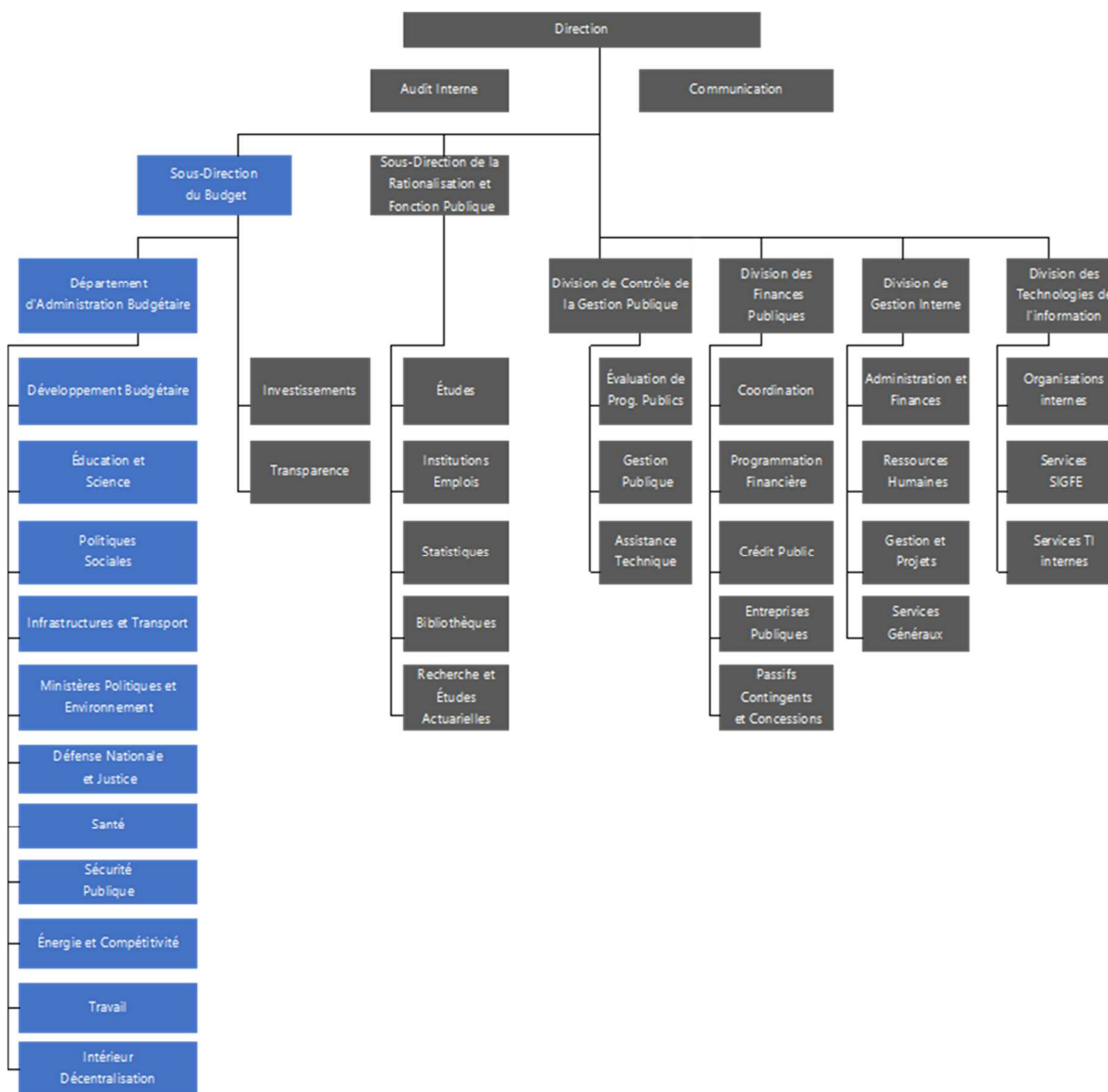
Dans le cas du Chili, l'entité qui administre le budget en tant que service public centralisé est la Direction du Budget du Ministère des Finances. La Direction du Budget est l'organisme technique chargé d'assurer l'allocation et l'utilisation efficace des ressources publiques, dans le cadre de la politique de finances publiques, par l'application de systèmes et d'instruments de gestion financière, de programmation et de contrôle de gestion.

Comme il est possible d'observer dans l'organigramme présenté dans le diagramme 4, le Département d'Administration Budgétaire —dont dépendent les secteurs budgétaires— se trouve sous la tutelle de la Sous-Direction du Budget. Dans cet exemple, on peut remarquer l'existence de secteurs budgétaires regroupant plusieurs ministères et d'autres secteurs ayant une contrepartie unique. Dans le cas des secteurs agrégés, l'on retient par exemple : i) les Politiques Sociales, comprenant le Ministère du Développement Social, ainsi que le Ministère du Logement et de l'Urbanisme ; ii) le secteur regroupant le Ministère des Travaux Publics et le Ministère du Transport et des Télécommunications ; iii) le secteur regroupant le Ministère de la Défense et le Ministère de la Justice.

Dans le cas des secteurs budgétaires n'ayant qu'une contrepartie institutionnelle, on retient le secteur de la Santé et le secteur du Travail, qui dépendent tous deux des Ministères homonymes.

Enfin, l'Unité de Développement Budgétaire, qui fait également partie du Département de l'Administration Budgétaire, exerce des fonctions de prospection concernant les besoins de modification de la gestion budgétaire.

Diagramme 4
Chili : organigramme de la Direction du Budget



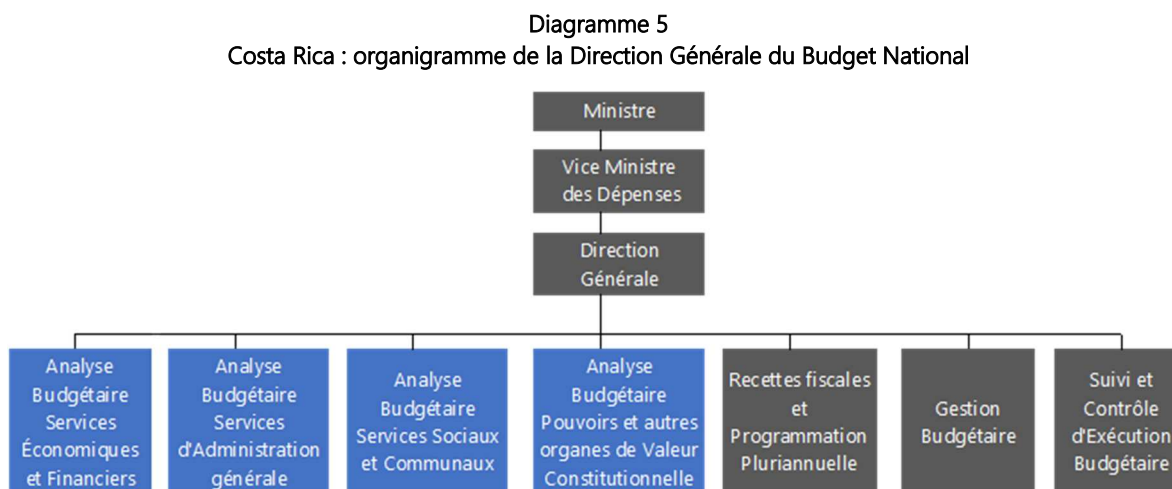
Source : Direction du Budget du Chili.

c) Costa Rica

L'entité chargée de l'administration budgétaire au Costa Rica est la Direction Générale du Budget National, qui est un département spécialisé du Ministère des Finances. La Direction Générale du Budget est chargée de la préparation du projet ordinaire et extraordinaire du budget. Elle constitue un organisme technique spécialisé et dirigé par un directeur qui est un collaborateur du Ministre des Finances pour la préparation, le traitement et l'exécution de la Loi du Budget et des lois connexes.

Le diagramme 5 montre l'organigramme de la Direction Générale du Budget National du Costa Rica. On peut observer que celle-ci est organisée en identifiant quatre secteurs budgétaires qui relèvent directement du Directeur Général : i) Services Économiques et Financiers ; ii) Services d'Administration Générale ; iii) Services Sociaux et Communaux ; et iv) Pouvoirs et autres organes de Valeur Constitutionnelle.

Cette option requiert des secteurs budgétaires dotés d'un personnel plus important, afin de couvrir tous les organismes inclus dans chaque secteur budgétaire.



Source : Direction Générale du Budget National du Costa Rica.

G. Commentaires finaux

1. **Des avancées importantes en matière de gestion du budget.** Dans le cadre de la Loi d'Élaboration et d'Exécution de la Loi de Finances (LEELF, 2017), le projet de Loi de Finances initialement présenté pour l'exercice 2018-2019 inclut d'importantes avancées en termes de modernisation de la gestion budgétaire. D'une part, il convient de souligner la formulation de nouveaux programmes budgétaires comprenant des indicateurs de performance pour le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Éducation, ainsi qu'un Cadre Macroéconomique à moyen terme (2018-2022) afin de présenter une programmation budgétaire pluriannuelle.

2. **Avancer en direction d'un budget orienté vers les résultats.** L'objectif à moyen terme de la modernisation de la gestion budgétaire en Haïti est de poser les bases d'un budget orienté vers les résultats. Ce processus peut prendre beaucoup de temps et, par conséquent, une variable clé pour continuer à réaliser des progrès dans ce domaine est de renforcer les institutions budgétaires.
3. **Avancer vers des projections financières agrégées.** Au cours des prochains exercices fiscaux, et compte tenu du Cadre Macroéconomique à moyen terme, il est possible d'avancer vers des projections financières agrégées (3 ans). Au cours de l'exercice budgétaire 2018-2019, il a été introduit dans le Cadre Macroéconomique des projections de recettes publiques pour la période 2018-2022. La prochaine étape devrait consister à réaliser des projections agrégées des dépenses publiques et du solde budgétaire global pour les (3-4) prochaines années et à les envoyer au Parlement dans un document annexé à la Loi de Finances.
4. **Croissance réelle de la dépense publique.** Une autre avancée en matière de modernisation de la gestion budgétaire consiste à inclure des informations sur la croissance réelle de la dépense publique dans les rapports envoyés au Parlement en annexe du projet de Loi de Finances.
5. **Renforcement institutionnel de la DGB.** Le renforcement institutionnel de la DGB nécessite de prendre en compte différentes dimensions, notamment : les ressources humaines, technologiques, financières et institutionnelles. Il existe trois domaines sur lesquels la DGB pourrait avancer : i) la création de secteurs budgétaires ; ii) la création d'un système d'évaluation et de contrôle de la gestion ; et iii) la formation de ses professionnels en matière de finances publiques et de gestion budgétaire.
6. **Création de secteurs budgétaires au sein de la DGB.** La modernisation de la gestion budgétaire nécessite un cadre institutionnel adéquat capable d'administrer les progrès en matière de transparence des finances publiques et de transformation d'un budget comptant avec un haut degré d'inertie en un budget orienté vers les résultats. La création de secteurs budgétaires au sein de la DGB, de même que le renforcement des professionnels travaillant dans ces secteurs, représentent la clé de la viabilité des changements à l'œuvre dans la gestion budgétaire en Haïti.
7. **Création d'un système d'évaluation et de contrôle de gestion administré par la DGB.** Un autre mécanisme permettant d'avancer en matière de transparence des finances publiques et du budget, d'évaluation de la performance de l'action publique et d'efficacité des dépenses, consiste à mettre en place un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion administré et supervisé par la DGB (voir le Chapitre II).
8. **Rapports Budgétaires de la DGB.** Le renforcement de la DGB nécessite également l'élaboration de rapports relatifs au budget et au cycle budgétaire. Certains de ces rapports budgétaires pourraient être annexés au projet de Loi de Finances de chaque exercice fiscal. Trois rapports devraient être réalisés par la DGB : i) **Rapport sur les Finances Publiques (ou Rapport du Projet de Loi de Finances)** qui pourrait inclure les thèmes abordés dans les sections A, B, C et D de ce chapitre, à savoir : contexte macroéconomique et budgétaire, analyse de la composition de la dépense, appréciation de la croissance réelle de la dépense, projection financière agrégée du budget (recettes et dépenses), entre

autres ; ii) **Rapport d'Exécution Budgétaire**, ce rapport devrait être mensuel, avec une version agrégée correspondant à l'année fiscale (voir l'Annexe 1) ; et iii) **Rapport d'Évaluation et de Contrôle de Gestion Budgétaire** des nouveaux programmes budgétaires créés au cours de l'exercice fiscal 2018-2019, par exemple, et de ceux qui seront créés durant les prochains exercices fiscaux.

Bibliographie

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL), Santiago du Chili.
- Arenas de Mesa, A. y H. Berner (2010), « Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central », Direction du Budget, Ministère des Finances, Santiago du Chili.
- BID (Banque Interaméricaine de Développement) (2016), *Tiempo de decisiones América Latina y el Caribe ante sus desafíos*, Washington D.C..
- Blanchard O.J. y D. Leigh (2013), « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *American Economic Review*, Vol. 103, n°3, Mai.
- BRH (Banque de la République d'Haïti) (2019), *Information statistique*. <http://www.brh.net/>.
- CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) (2019), *Balance Préliminaire de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago du Chili.
- _____ (2017), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017*, (LC/PUB.2017/ 17-P), Santiago du Chili.
- _____ (2016), *Panorama Social de América Latina, 2015*, (LC/G.291-), Santiago du Chili.
- _____ (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P), Santiago du Chili.
- DEE (Direction des Études Économiques) (2018), *Cadre Macroéconomique du Budget 2018-2019*, Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti, Port-au-Prince, Haïti, Juin.
- _____ (2016), *Rapport Annuel 2014-2015*, Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti, Port-au-Prince, Haïti, Juin 2016.
- Delalande, N. (2012), « L'économie politique des réformes fiscales : Une analyse historique », *Revue de l'OFCE*, 122, (3), pp.35-59.
- DeLong B. y L. Summers (2012), « Fiscal policy in a depressed economy », *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 44 (1), pp.233-297.
- DIPRES (Direction du Budget) (2017), *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2018*, Santiago du Chili.
- _____ (2009), *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010*, Santiago du Chili.
- FMI (Fond Monétaire International) (2017a), « Multi-country report. Building fiscal capacity in fragile states », *IMF Country Report*, N°17/153, Washington, D.C., Juin.
- _____ (2017b), « Haiti, Request for disbursement under the rapid credit facility », *IMF Country Report*, N°17/38, Washington, D.C., Février.
- _____ (2007), *Manuel sur la transparence des Finances Publiques*, Washington D.C.
- Gechert, S. Y H. Will (2012), « Fiscal multipliers : A meta regression analysis », *IMK Working paper*, No. 97, Juillet.
- Gómez-Sabañi, J.C. y D. Morán (2013), « Política tributaria en América Latina : agenda para una segunda generación de reformas », *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°133 (LG/L.3632), Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), Santiago du Chili.
- Last, D. y M. Robinson (2009), « A Basic Model of Performance-Based Budgeting », *Technical Notes and Manual*. IMF, Washington, D.C.

- Lorenzo, F. (2015), « La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina », Serie Estudios del Cambio Climático en América Latina, N°687 (LC/W.687), Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), Santiago du Chili.
- Marcel, M. (2009), « Presupuesto por resultados : ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? », In : Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, BID.
- Martner, R. (2007), « La política fiscal en tiempos de bonanza », Serie Gestión Pública # 66 (CL/L 2736-P), Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), Santiago du Chili.
- MEF (Ministère de l'Économie et des Finance d'Haïti) (2019), Informations sur les Finances Publiques. www.mef.gouv.ht.
- Ndiaye, I. (2017), Mission d'appui à l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre de la loi du 4 mai 2016 remplaçant le décret du 16 février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances (LEELF), Union Européenne.
- OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (2010), « La politique économique contra-cyclique », OCDE, Département des Affaires Économiques, Note de politique économique, n°1, Paris.
- République du Chili (2003), Ley N° 19.896 que introduce modificaciones al decreto ley n° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, Santiago du Chili.
- _____(1975), Decreto Ley Orgánico de administración financiera del Estado, D.L. N°1.263, Santiago du Chili.
- République d'Haïti (2018), Projet de Loi de Finances Exercice 2018-2019 (Version pour consultation), Port-au-Prince, Haïti, Juin 2018.
- _____(2017), Loi de Finances Exercice 2017-2018, Le Moniteur Spécial n°27, Port-au-Prince, 19 septembre.
- Robinson, M. (2007), « Performance Budgeting : Linking Funding and Results », Palgrave Macmillan.

II. Contrôle de gestion budgétaire

Introduction

Ce chapitre présente le cadre méthodologique de la formulation d'indicateurs de performance appliqués aux programmes budgétaires. La section II.A fournit les concepts de base d'un budget axé sur les résultats, décrit les fondements d'un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion dans le domaine public et examine brièvement l'expérience internationale dans la mise en œuvre de ce type de système. La section se conclut avec une série d'éléments à prendre en compte pour mettre en place un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion des programmes budgétaires en Haïti.

La section II.B présente les définitions de base et des exemples d'indicateurs, ainsi que la description des différentes typologies d'indicateurs actuellement utilisés dans les secteurs publics de l'OCDE et de certains pays d'Amérique latine. L'accent est mis sur les méthodologies et les concepts nécessaires à la formulation d'indicateurs de performance budgétaire et d'indicateurs de performance (gestion) visant à mesurer les différentes dimensions de la performance du gouvernement, telles que : efficacité, efficience, qualité, produits et résultats.

La section II.C fournit une proposition d'indicateurs de performance budgétaire et d'indicateurs de performance (gestion) pour les programmes budgétaires des 2 ministères participant à l'expérience pilote pour l'exercice 2018-2019 en Haïti.

Enfin, la section II.D conclut avec des commentaires finaux et des recommandations.

A. Système d'évaluation et de contrôle de gestion

1. Avancer en direction d'un budget orienté vers les résultats

La gestion publique axée sur les résultats constitue une approche qui vise à améliorer la performance des institutions publiques, en cherchant à renforcer leur efficacité et leur efficacité dans l'utilisation des ressources (García et García, 2010). À travers la gestion axée sur les résultats, au moins trois objectifs sont poursuivis. Premièrement, orienter les actions du gouvernement en termes de fourniture de biens et de services afin d'atteindre efficacement des cibles quantifiables. Deuxièmement, promouvoir la prise de décision basée sur des évidences factuelles. Enfin, il s'agit de chercher à répondre aux exigences de la société en matière de transparence et de responsabilité vis-à-vis des comptes publics.

Cette approche a été utilisée au cours des dernières décennies dans différents pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE). Depuis 2000, plus de 75% des pays membres de l'OCDE ont déclaré utiliser des informations sur la performance dans leur processus de budgétisation. Parmi les pays les plus expérimentés en la matière, on peut citer le Royaume-Uni avec l'introduction depuis 1982 du *Financial Management Initiative* et la Nouvelle-Zélande avec l'introduction (1984) d'un système de relations intra-gouvernementales qui consiste à conclure des contrats de services (*purchase agreements*) entre les ministres et les organes d'exécution dotés d'une autonomie administrative, contenant des termes de référence exprimés en indicateurs de résultats. Par la suite, aux États-Unis, la Loi sur la Performance et les Résultats du Gouvernement (*Government Performance and Results Act*) a été approuvée en 1993 afin d'instaurer un système de budgétisation axée sur la performance et sur la flexibilité de gestion. Ce système se complète par la rédaction d'un rapport remis au Congrès pour appuyer la discussion sur le budget. Ces dernières années, il existe également des exemples d'efforts similaires dans les pays d'Amérique latine comme l'Argentine, la Colombie et le Chili.

La plupart des pays de l'OCDE appliquent un type de budget axé sur les résultats. Certains pays, comme le Chili, ont créé un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion gouvernemental pour appuyer le budget axé sur les résultats, et le nombre de pays en développement qui l'appliquent est de plus en plus important (Mackay, 2007). Avancer en direction d'une gestion budgétaire orientée vers les résultats est généralement considéré comme très utile pour aider les gouvernements à réduire leurs dépenses, car elle permet d'identifier les programmes et les activités relativement peu efficaces par rapport à leurs coûts. Elle aide également les gouvernements à prioriser les diverses demandes d'augmentation des dépenses. Ceci implique que la prise de décision au cours du cycle budgétaire se fonde sur l'information de gestion et de ses résultats, ainsi que sur les conclusions des évaluations des programmes.

Il existe trois approches principales (ou trois modalités) de mise en œuvre d'un budget orienté vers les résultats. La première est basée sur les résultats avec affectation directe, laquelle se matérialise par une relation directe (qui repose généralement sur une formule) entre le budget et la performance d'un programme. Ici, le montant des ressources allouées à un programme dépend de sa performance et de la mesure de ses résultats. Un bon exemple de cette modalité est l'allocation des fonds à un établissement d'enseignement en fonction du nombre d'étudiants diplômés. La deuxième approche, qui constitue la modalité d'application la plus courante, est le budget axé sur les résultats avec affectation indirecte. Dans ce dernier cas, l'information sur les résultats des programmes représente un intrant supplémentaire, entre autres sources et types

d'information, pour la prise de décision sur l'allocation du budget. D'autres types d'information, telles que les priorités des politiques gouvernementales et les impératifs d'équité influent également sur les affectations. La troisième approche est celle du budget basé sur la présentation des résultats. Dans cette modalité, le gouvernement utilise l'information du Système d'évaluation et de contrôle et de gestion pour élaborer un rapport sur les résultats effectifs (passés) ou prévus (futur) des programmes, dans le cadre de l'envoi du projet de loi de finances au Parlement, sans que cette information ait nécessairement une influence sur la prise de décision concernant le budget.

2. Évaluation et contrôle de gestion. Définitions conceptuelles de base

Le Contrôle de Gestion est le processus systématique de collecte, d'analyse et d'utilisation des informations pour suivre les progrès d'un programme compte tenu de ses objectifs en vue d'orienter les décisions de gestion. Le Contrôle de Gestion s'établit généralement sur les processus et les produits d'un programme, de manière à savoir comment, quand et où les activités ont lieu, qui les exécute et combien de personnes ou d'entités en bénéficient.

Le Contrôle de Gestion est effectué une fois que le programme a commencé et se poursuit tout au long de la période de mise en œuvre et d'exécution. Le Contrôle de Gestion est parfois appelé « processus d'évaluation formative », en ce sens qu'il représente un processus essentiellement descriptif et non évaluatif, dans lequel les informations collectées sont utilisées pour apporter des corrections et des améliorations aux processus ainsi qu'aux produits, sans nécessairement cataloguer ou classer la performance du programme.

Au contraire, l'évaluation est une appréciation systématique d'une activité, d'un projet, d'un programme, d'une politique ou d'une institution. Elle vise à expliquer l'écart possible entre les réalisations escomptées (planifiées) et les réalisations accomplies et, en cas d'écart, à recommander des mesures nécessaires pour corriger le problème. Pour ce faire, l'évaluation examine la chaîne complète « intrants, processus, produits, résultats et impacts » de façon à analyser les facteurs contextuels et la causalité entre les différents niveaux de résultats. Une évaluation doit fournir des informations basées sur des données crédibles et fiables.

Alors que le Contrôle de Gestion peut être interne au programme, l'évaluation doit nécessairement être externe à l'entité évaluée afin de garantir l'indépendance et l'objectivité des jugements évaluatifs. Bien qu'externe, l'évaluation doit elle aussi être utile pour l'entité évaluée ; c'est-à-dire que les conclusions, les recommandations et les enseignements tirés d'une évaluation devraient être utilisés dans les futurs processus de prise de décisions internes.

3. Instruments disponibles

a) Indicateurs de performance budgétaire

Les indicateurs de performance budgétaire permettent de réaliser le suivi de la gestion financière et budgétaire d'une institution ou d'un programme. Ce sont des indicateurs transversaux, en ce sens que le même ensemble d'indicateurs est applicable à toutes les institutions publiques ou programmes, étant donné que celles ou ceux-ci sont régis par les mêmes normes budgétaires et comptables. Ces indicateurs sont particulièrement utiles pour les institutions chargées d'administrer le budget et sont largement utilisés dans les pays de l'OCDE ainsi que d'Amérique latine (voir les sections II.B et II.C).

À travers ce type d'indicateurs, il est possible d'aborder le contrôle et le suivi de thèmes pertinents pour la politique de finances publiques, tels que le niveau d'endettement, la capacité des

institutions et des programmes à exécuter le budget (variable étroitement liée à leur capacité opérationnelle et de gestion), l'exécution des investissements conformément à la programmation, la capacité des institutions à tirer parti des ressources de tiers pour collecter leurs propres ressources, entre autres.

b) Indicateurs de performance

Les indicateurs de performance permettent de réaliser un suivi de la gestion au niveau des processus, des produits, des effets directs (résultats intermédiaires) et des impacts des activités gouvernementales. Ces indicateurs sont utiles pour connaître et évaluer les progrès, ainsi que pour comparer les performances à tous les niveaux de l'État. De plus, ils constituent un moyen relativement peu coûteux de mesurer régulièrement les performances. Bien que les indicateurs détectent des problèmes de gestion et permettent donc de prendre des mesures correctives, ils ne révèlent pas toujours les causes de ces problèmes de gestion, ou ne font pas état des meilleures solutions pour améliorer les problèmes détectés. Par ailleurs, le risque de complexité excessive du système est toujours présent, lorsque trop d'indicateurs sont inclus, sont sous-utilisés et finissent par détériorer la qualité de l'information (se rapporter à l'Annexe 2, Manuel de construction d'Indicateurs de Performance).

c) Évaluations rapides

Les évaluations rapides ou les évaluations documentaires (elles reçoivent ce nom parce qu'elles se réalisent à partir des informations disponibles sur le programme) supposent un examen formel d'une initiative ou d'un programme gouvernemental. Par exemple, au Chili, les évaluations rapides nécessitent des études documentées qui apprécient la réalisation des objectifs d'un programme et effectuent également une analyse de sa conception au moyen de la méthodologie du cadre logique (lequel schématise le lien de causalité entre les activités du programme, les effets et impacts souhaités). Toute l'information disponible (indicateurs de performance, bilans ou registres administratifs) est analysée pour évaluer l'efficacité et l'efficacités des processus clés tels que : la sélection des bénéficiaires, la prestation de services, les mécanismes de coordination, entre autres.

Les principaux avantages des évaluations rapides sont leur courte durée (entre 6 et 9 mois) ainsi que leur coût relativement faible. Cette courte période permet de procéder à des évaluations rapides au cours d'un exercice fiscal et de présenter les résultats dans le cadre de l'exercice suivant. Ses principaux inconvénients —en comparaison avec des approches plus rigoureuses telles que l'évaluation d'impact— sont que, dans de nombreux cas, les évaluations rapides fournissent peu de preuves empiriques pour la prise de décisions. Cela résulte du fait que la qualité ou la portée des conclusions que l'on peut tirer de l'évaluation rapide dépendent de manière critique de la qualité des informations disponibles dans le programme ou dans le Ministère.

d) Évaluations d'impact

Les évaluations d'impact se concentrent sur les effets directs, ainsi que sur les impacts à moyen et long terme, des activités gouvernementales sur les bénéficiaires. Ces méthodes supposent la comparaison des bénéficiaires du programme avec des groupes de contrôle (groupes de comparaison) à deux ou plusieurs reprises au cours d'une période déterminée. Des techniques statistiques avancées sont utilisées pour identifier les impacts précis du programme sur les bénéficiaires. Ce type d'évaluation est extrêmement exigeant en ce qui concerne les données utilisées et peut également être très coûteux car, dans la plupart du temps, les exigences

méthodologiques impliquent des études de terrain coûteuses (enquêtes, entretiens, application de méthodes qualitatives, entre autres).

Il est nécessaire que ces évaluations soient planifiées à l'avance, en calculant bien le délai d'exécution du travail d'évaluation dans la mesure où, en général, elles sont de longue durée (entre un et deux ans). Bien que les évaluations d'impact soient coûteuses, elles peuvent être très utiles pour prendre des décisions pertinentes, telles que la continuité ou la refonte substantielle des programmes.

e) Révisions des dépenses

Les révisions exhaustives des dépenses constituent un type d'évaluation des politiques. Le Ministère des Finances du Chili l'utilise pour examiner tous les programmes dans un domaine fonctionnel donné, par exemple une institution publique dans sa totalité, couvrant tous les produits et services qu'elle fournit. Pour cette raison, les révisions exhaustives sont également appelées évaluations complètes. Les révisions biennales des dépenses du Royaume-Uni abordent ces thèmes, ainsi que les effets directs du programme et les priorités du gouvernement. Le principal avantage de cette méthode d'évaluation est qu'elle fournit des informations sur les domaines d'inefficacité et de duplication des processus et des initiatives. Le principal inconvénient est que, si trop de programmes ou d'institutions de grande taille sont couverts, les résultats des révisions des dépenses peuvent être dispersés et peu concluants.

4. Utilisation de l'information du système d'évaluation et de contrôle de gestion dans le cycle budgétaire

Le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion (SECG) peut fournir des informations sur la performance des politiques, programmes et projets d'un gouvernement. Il peut identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, ainsi que les raisons propres à chaque cas. En outre, ce Système offre des informations sur les performances d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un service particulier, ainsi que sur les cadres du secteur public et leurs équipes de travail.

Sa valeur ne repose pas uniquement sur le fait de mener à bien un suivi-évaluation, ou sur l'accès à l'information qu'il génère. La valeur du SECG réside plutôt dans l'utilisation des informations dans la gestion du budget pour aider à améliorer les performances : i) du programme suivi/ évalué ; ii) du ministère ou service public ; et iii) du gouvernement. Comme on le verra ci-dessous, il existe de nombreux pays qui utilisent de façon systématique les informations produites par les SECG pour améliorer leurs performances. L'information de ces systèmes peut être très utile pour les gouvernements concernant :

- **Formulation de politiques publiques, prise de décisions budgétaires et soutien à la planification nationale.** L'information provenant des systèmes d'évaluation et de contrôle de gestion appuie la formulation de politiques publiques, la prise de décisions tout au long du cycle budgétaire, ainsi que les exercices de planification nationale (y compris les systèmes nationaux d'investissement public). Étant donné que ces processus sont centrés sur la priorité établie par le gouvernement à partir des demandes des citoyens et des groupes sociaux, l'information fournie par ces systèmes peut appuyer les délibérations au sein du gouvernement sur ces questions, en apportant des données factuelles sur le coût et l'efficacité de diverses actions, telles que : programmes d'emploi, interventions sanitaires, transferts monétaires conditionnels, entre autres. Actuellement, pour décrire ce type particulier d'utilisation de l'information, on a établi les concepts de formulation de

politiques fondées sur des données factuelles, de budget axé sur les résultats et de gestion orientée vers les résultats.

- **Transparence des finances publiques (budgétaire) et reddition de comptes.** L'utilisation des informations d'évaluation et de contrôle de gestion ne doit pas être considérée comme une activité limitée au monde technocratique. En effet, cette information peut également encourager la transparence des finances publiques (budgétaire) et la reddition de comptes, contribuant ainsi à la gouvernance des finances publiques et au renforcement des institutions. Le SECG fournit des informations essentielles pour soutenir les relations de reddition de comptes entre les différents acteurs nationaux : entre le Gouvernement et le Parlement, entre ces derniers et la société civile, entre les ministères sectoriels et centraux, entre organismes de second rang et de premier rang, entre le niveau national et les niveaux infranationaux.
- **Contrôle social et participation de la société civile.** Associée étroitement à la transparence des finances publiques (budgétaire) et à la reddition des comptes, l'utilisation de l'information provenant de l'évaluation et du contrôle de gestion peut contribuer au contrôle social et à la participation de la société civile. En partageant les objectifs et les résultats obtenus par les actions du gouvernement, le SECG fournit un moyen de renforcer la vigilance de la société civile et d'inciter ainsi le gouvernement à atteindre des niveaux de performance plus élevés.

5. Quelques cas tirés de l'expérience internationale

La plupart des pays de l'OCDE mettent l'accent sur l'utilisation des informations provenant des Systèmes d'Évaluation et de Contrôle de Gestion afin d'appuyer la formulation de politiques fondées sur des données factuelles (en particulier le budget axé sur les résultats), la mise en œuvre de politiques, l'administration et la reddition des comptes. Les pays de l'OCDE ont accumulé beaucoup d'expérience dans ce domaine, ce qui a permis l'émergence d'un consensus selon lequel, pour qu'un gouvernement améliore ses performances, il est nécessaire qu'il fasse un effort pour les mesurer. L'OCDE et d'autres agences ont publié de nombreuses études et analyses sur le travail effectué par les pays membres pour renforcer leur orientation vers la performance (OCDE, 1997, 2005 et 2008 ; Curristine, 2005 ; Shand, 2006).

Il existe une diversité d'approches concernant ces systèmes entre les pays, notamment en ce qui concerne la manière dont l'information est utilisée. Toutefois, ils présentent quelques caractéristiques communes, telles que l'approche globale du gouvernement pour mesurer ses performances, le rôle prépondérant d'un ministère central puissant (tel que le ministère des finances ou de la planification) et l'accent mis sur l'utilisation de l'information pour appuyer le processus budgétaire. Mais, comme il a été souligné, la diversité des approches est également évidente. Certains pays accordent plus d'importance au processus budgétaire, d'autres à la planification ; d'autres plus à la reddition des comptes, tandis que d'autres valorisent davantage l'apprentissage pour faciliter l'administration quotidienne.

Du point de vue méthodologique, certains pays accordent une plus grande importance au Contrôle de Gestion et à l'évaluation utilisés conjointement, tandis que d'autres ne mettent l'accent que sur un type d'instrument. Un point commun à un groupe important de pays réside dans l'approche systémique donnée aux instruments de contrôle de gestion et d'évaluation, ce qui se manifeste généralement par la mise en place d'un système unique pour l'ensemble du

gouvernement ; bien qu'au Mexique, par exemple, il y a encore quelques années, il n'y avait qu'un secrétariat en particulier (le Secrétariat au Développement Social, SEDESOL).

Ci-après sont présentés des exemples de quatre pays dont les Systèmes d'Évaluation et de Contrôle de Gestion ont été largement documentés et analysés.

a) Australie

À la fin des années 1980, en Australie, un système d'évaluation de l'ensemble du domaine public a été créé, dont la direction a été assumée par le Département des Finances (DdF). Tous les ministères ont été invités à évaluer chacun de leurs programmes tous les trois ou cinq ans. On leur a également demandé de préparer des plans d'évaluation, qui détailleraient les programmes qui seraient évalués au cours des trois prochaines années, et d'indiquer les méthodologies ainsi que les thèmes abordés par chaque évaluation. Les évaluations ont été effectuées par les ministères eux-mêmes, mais le DdF et d'autres organismes centraux les ont supervisées. En conséquence, le nombre d'évaluations réalisées a augmenté rapidement et, vers le milieu des années 90, environ 160 évaluations étaient en cours.

Ces évaluations sont principalement utilisées pour le processus budgétaire annuel. Chaque nouvelle proposition de dépense soumise par un ministère doit préciser ses objectifs et les informations disponibles sur la performance. De la même manière, des propositions préparées par le DdF ou par les ministères sont présentées pour réduire les dépenses publiques.

Le DdF a estimé qu'en 1994 près de 80% des nouvelles propositions de dépenses reposaient sur des données factuelles découlant des évaluations ; de même que près des deux tiers des propositions d'économies. Le Bureau National d'Audit d'Australie a indiqué que les ministères sectoriels utilisaient également les résultats des évaluations pour améliorer leur propre efficacité opérationnelle.

b) Chili

Les origines du SECG au Chili remontent au début des années quatre-vingt-dix, au moment où a commencé un projet pilote pour la mise en œuvre du Plan de Modernisation de la Gestion Publique dont l'objectif était d'introduire progressivement un système de budgétisation axé sur les résultats. Le modèle chilien dispose actuellement d'un système d'évaluation et de contrôle de gestion lié au budget incluant, parmi ses outils, la mise en place d'indicateurs de performance associés aux objectifs, ainsi qu'un système d'évaluation des programmes et des institutions. Il convient de mentionner également l'existence d'un programme d'amélioration de la gestion qui prévoit le paiement d'incitations monétaires aux agents publics selon leur performance et d'un fonds concurrentiel lié à des matrices de cadre logique qui sert, entre autres, à mettre en concurrence les ministères (et les programmes) pour obtenir des financements.

Depuis 1994, le Ministère des Finances du Chili a progressivement mis au point un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion pour le gouvernement (Arenas de Mesa et Berner, 2010). Ce système comprend près de 1 550 indicateurs de performance, des évaluations rapides (10 à 12 sont réalisées chaque année) et des évaluations d'impact avec des méthodologies rigoureuses de collecte et d'analyse de données (généralement quatre par an). Le Ministère des Finances confie la réalisation des évaluations à des universités, des bureaux d'étude, des universitaires ou des cabinets de conseil, et utilise des termes de référence comprenant des critères méthodologiques standardisés pour chaque type d'évaluation.

Les fonctionnaires du Ministère des Finances utilisent les informations du Contrôle de Gestion, ainsi que les conclusions et recommandations des évaluations, pour analyser la performance de chaque ministère et service public. Dans le cadre du Système de Gestion Publique de Haut Niveau mis en place au Chili en 2003, les fonctionnaires du Ministère des Finances s'appuient également sur ces informations pour établir des cibles de performance pour chacun des responsables d'organismes de second rang. Le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion au Chili se complète par plusieurs systèmes d'incitation salariale, basés sur des évaluations de la performance institutionnelle et groupale, couvrant la majorité des fonctionnaires. Ces systèmes d'incitation sont administrés par le Ministère des Finances et lui fournissent un outil pour établir des objectifs et guider la gestion des services publics vers l'amélioration progressive de leurs processus administratifs. Le Ministère des Finances surveille attentivement la manière dont chaque service public met en œuvre ces améliorations administratives.

c) États-Unis

En 2002, le gouvernement a créé le *Program Assessment Rating Tool* (Outil d'Évaluation des Programmes, PART), un outil pour classer l'efficacité des programmes fédéraux en se basant sur les efforts antérieurs et afin de mesurer la performance du gouvernement fédéral. Les 1 000 programmes gouvernementaux ont été classés selon la méthodologie du PART, laquelle repose sur quatre aspects de la performance : i) la clarté des objectifs et de la conception du programme ; ii) la qualité de la planification stratégique et son expression dans les cibles du programme ; iii) l'efficacité de la gestion ; et iv) les résultats effectifs obtenus. Ce dernier critère représente 50% de la notation PART pour chaque programme.

Les quatre aspects susmentionnés mettent l'accent sur l'obtention de données solides sur la performance du programme, en partant des informations de suivi et des conclusions des évaluations. La classification est effectuée par le Bureau de la Gestion et du Budget (OMB pour son acronyme en anglais).

Au cours de l'exercice fiscal de 2005, 44% des programmes ont été classés comme « efficaces » ou « modérément efficaces », tandis que 24% ont été classés comme « résultats non démontrés » en raison du manque d'informations sur le contrôle de gestion et l'évaluation. Ce dernier chiffre représente une diminution significative par rapport à l'exercice 2002, où 50% des programmes avaient été classés dans la catégorie de « résultats non démontrés ».

Les programmes publics aux États-Unis requièrent l'utilisation de la classification PART pour solliciter annuellement leurs fonds à la OMB. Les sollicitudes de ressources doivent mettre en évidence les évaluations PART, les recommandations pour l'amélioration des performances et les cibles du programme. D'un autre côté, l'OMB utilise la classification PART pour appuyer ses projets financiers auprès du Congrès, mais aussi pour accepter ou imposer des améliorations dans la performance des agences. Le Bureau Général de l'Audit (GAO) a conclu que le PART était utilisé par l'OMB pour l'analyse des informations sur la performance des programmes dans le cadre de son travail d'analyse budgétaire. Cependant, le GAO a souligné que le Congrès continue d'aborder les débats budgétaires avec une approche traditionnelle, laquelle accorde relativement peu d'importance à l'information sur les résultats.

d) Royaume-Uni

En 1998, le gouvernement a mis en place un système de cibles de performance, lesquelles se fixent à travers les Accords du Secteur Public souscrits entre le Bureau du Trésor et chacun des 18 ministères principaux. Outre les cibles générales du ministère, les accords établissent les objectifs prioritaires et les cibles clés de la performance. À l'heure actuelle, il existe 110 cibles fortement axées sur les domaines de l'éducation, la santé, les transports et la justice pénale. Les cibles sont exprimées principalement en termes d'effets directs à atteindre plutôt qu'en termes de produits. Deux fois par an, les ministères rendent compte publiquement de l'avancement des cibles.

Les priorités en matière de dépenses, les plafonds de dépenses et les cibles de performance s'établissent pour une période de trois ans. Le *National Audit Office* (Bureau National d'Audit) informe que les ministères utilisent également les informations sur la performance des Accords du Secteur Public pour leur propre planification et reddition des comptes.

6. Propositions pour un système d'évaluation et de contrôle de gestion

a) Contexte budgétaire en Haïti

La Loi Constitutionnelle de 2011, qui a modifié la Constitution de 1987, a jeté les bases d'un nouveau système budgétaire. À partir de ce mandat constitutionnel, un groupe de travail a été créé afin d'élaborer un projet de modernisation profonde des finances publiques concernant l'élaboration et l'exécution des Lois de Finances.

Ce processus de réforme des finances publiques a poursuivi un double objectif. Premièrement, moderniser le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques. Deuxièmement, passer de la logique du budget centré sur les moyens requis par les différents organismes publics pour effectuer leur mission, à un budget qui permet d'identifier les résultats institutionnels.

Le 1^{er} février 2017, la Loi remplaçant le Décret du 16 février 2005 sur le Processus d'Élaboration et d'Exécution des Lois de Finances (LEELF) a été publiée afin de poser trois nouveaux piliers pour la gestion des finances publiques.

Le premier pilier consacre une nouvelle conception du budget qui permet de relier les politiques publiques déclarées et les moyens qui leur sont assignés, de mettre en évidence les stratégies et les priorités des politiques publiques, de définir une programmation pluriannuelle et la reddition des comptes de la gestion des entités publiques aux citoyens.

Le deuxième pilier promeut une nouvelle culture de la responsabilité et des résultats. Les ministères bénéficient d'une plus grande liberté dans l'utilisation des ressources, en échange d'une plus grande responsabilité à l'égard des résultats.

Le troisième pilier se réfère à la transparence des comptes publics et de l'action de l'État à travers la modernisation de la comptabilité publique.

Afin d'objectiver clairement et pleinement ces nouvelles directives, la loi établit l'obligation pour les ministères de préparer des Projets Annuels de Performance (PAP) et un Rapport Annuel de Performance (RAP). D'autre part, elle dispose que le budget doit être approuvé par entité administrative en fonction de la nomenclature définie par la loi. Enfin, elle introduit la notion de programme budgétaire en tant que nouvelle unité budgétaire, par laquelle se lient les ressources

d'une politique publique spécifique —tant de fonctionnement que d'investissement— à l'atteinte de ses résultats, lesquels se mesurent au moyen d'indicateurs de performance.

b) Proposition d'un système d'évaluation et de contrôle de gestion pour Haïti

i) Objectifs du système

- Disposer d'informations qui appuient la gestion, l'analyse et la prise de décisions durant toutes les étapes du cycle budgétaire (élaboration, approbation, exécution et évaluation)
- Contribuer à l'efficacité de l'allocation et de l'exécution des ressources publiques
- Améliorer la gestion des ministères chargés des programmes budgétaires, par l'apprentissage tiré des évaluations ainsi que de l'analyse des indicateurs budgétaires et des indicateurs de performance
- Contribuer à la transparence des finances publiques (budgétaire) et à la reddition des comptes, tant du processus budgétaire que de la gestion des ministères

ii) Principes du Système

- **Crédibilité.** La crédibilité et la confiance du public dans les résultats des évaluations sont étroitement liées à l'indépendance des jugements évaluatifs. Cette confiance peut, en outre, être renforcée par une sélection publique et transparente des évaluateurs, au moyen de mécanismes concurrentiels qui garantissent la sélection des plus compétents.
- **Qualité technique.** La qualité technique des évaluations repose sur le fait que chacun des jugements et des conclusions découlant des études d'évaluation soit étayé par des données objectives, lesquelles sont contenues dans les rapports respectifs. Pour cela, il faut que l'instance centrale chargée d'administrer le système puisse compter avec une contrepartie techniquement forte, capable de maintenir la cohérence méthodologique des évaluations, ainsi que d'examiner et de valider ses résultats.
- **Utilité.** Le principe de l'utilité des évaluations est lié à la nécessité de disposer des informations sur les résultats des évaluations et du contrôle de gestion (indicateurs) et que ces informations soient utilisées dans les processus décisionnels pertinents. Ceci est particulièrement important durant les étapes du cycle budgétaire au cours desquelles sont prises les décisions d'affectation des ressources.
- **Liaison relative.** L'utilisation des informations d'évaluation et de contrôle de gestion pour la prise de décisions sur l'allocation des ressources n'implique pas nécessairement une relation mécanique et immédiate entre le budget et les résultats observés. Par exemple, les programmes dont les résultats sont insuffisants peuvent ne pas voir leurs budgets réduits, ceci afin de ne pas nuire aux bénéficiaires en réduisant la quantité de services et d'avantages fournis. Cependant, on peut conclure des accords afin de favoriser ou d'exiger une meilleure performance des programmes mal évalués. Par ailleurs, les programmes ayant une bonne performance peuvent ne pas nécessiter de ressources supplémentaires si leur offre couvre de manière satisfaisante les besoins des bénéficiaires, ou si les ressources déjà allouées sont considérées comme adéquates par rapport aux autres priorités du gouvernement. En résumé, les résultats des évaluations doivent être utilisés avec prudence et sans oublier les politiques ou autres directives qui guident la gestion de l'État.

- **Publicité.** Cela signifie que les informations d'évaluation et de contrôle de gestion produites par le système doivent être publiques. La nature publique des informations se concrétise formellement par l'envoi des rapports finaux de chaque évaluation et des rapports de contrôle de gestion au Parlement, en rendant également les informations disponibles au grand public via une page WEB dans un format qui facilite la compréhension de ces informations par un public non technique.
- **Synergie.** Cela signifie complémentarité et rétro-alimentation entre les instruments d'évaluation et de contrôle de gestion. Les valeurs observées pour les indicateurs de performance, provenant des instruments de contrôle de gestion, peuvent fournir des alertes concernant les programmes présentant des problèmes de gestion. Par conséquent, ces indicateurs peuvent être utilisés pour guider la sélection des programmes à évaluer. Réciproquement, les processus d'évaluation, en fournissant une vision approfondie sur le fonctionnement des programmes évalués, peuvent servir à perfectionner les indicateurs de performance ainsi que leurs sources d'information dans le but de rétro-alimenter le processus ultérieur de contrôle de gestion.
- **Indépendance.** Au moment d'intégrer l'évaluation des programmes dans le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion, il est nécessaire de garantir l'indépendance de jugement des évaluateurs, à travers un mécanisme dans lequel les appels d'offre pour les évaluations sont lancés et payés par un tiers indépendant de l'entité évaluée, lequel tiers pourrait être dans ce cas le MEF.

iii) Structure du Système

L'expérience pilote de modernisation de la gestion budgétaire qui est actuellement en œuvre en Haïti vise à formuler de nouveaux programmes budgétaires dans deux ministères (Éducation et Santé) pour l'exercice 2018-2019. Ceci consiste à passer d'un budget agrégé et centré sur les moyens, à un budget organisé par programmes budgétaires (lesquels correspondent aux objectifs institutionnels) qui rendent possible la mesure et l'évaluation des résultats.

Plus précisément, l'élaboration du budget se réfère à l'identification de la Mission du Ministère pour ensuite identifier ses objectifs stratégiques. Chaque objectif stratégique est constitué en programme budgétaire, utilisant la même nomenclature budgétaire que la version agrégée. Dans le même temps, pour chaque objectif stratégique, sont identifiés des objectifs opérationnels. Pour leur part, chaque objectif opérationnel se matérialise en action pour laquelle un budget est établi en utilisant à nouveau la même nomenclature. Enfin, pour chaque objectif opérationnel sont identifiées des activités pour lesquelles sont également identifiées des ressources associées. La structure proposée pour le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion suit cette même logique.

iv) Unité d'analyse, instruments et système d'information

L'unité d'analyse du Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion est le Programme Budgétaire (PB). Autrement dit, c'est au travers des PB qu'est évaluée la performance de l'action publique et que se développe le contrôle de gestion par l'application des instruments budgétaires suivants¹⁶ : i) les indicateurs de performance budgétaire ; ii) les indicateurs de performance (gestion) ; et iii) les évaluations (rapides et d'impact).

Le contrôle de gestion se réalise en mesurant le degré d'avancement des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels. Il peut y avoir plusieurs indicateurs pour chaque objectif, en fonction des dimensions pertinentes devant être mesurées.

Outre les indicateurs de performance associés aux objectifs stratégiques et aux objectifs opérationnels (et, par conséquent, liés aux principales actions et activités de chaque ministère) il convient d'envisager la mise en place d'une matrice standard d'indicateurs de performance budgétaire, lesquels indicateurs seraient alors communs à tous les PB.

Enfin, un système d'information sur la gestion budgétaire devrait intégrer toutes les informations préliminaires provenant du système d'évaluation et de contrôle de gestion (indicateurs et évaluations) de manière à ce que ces informations préliminaires soient traitées et utilisées dans la prise de décision au cours des différentes étapes du cycle budgétaire.

v) Cadre institutionnel, acteurs impliqués et fonctions

La formulation et les résultats des indicateurs de performance, ainsi que les rapports finaux des évaluations, constituent l'information supplémentaire présentée au Parlement dans des documents joints au projet de Loi de Finances. L'institution responsable de présenter ces documents devrait être le MEF (à travers la DGB). Les acteurs de ce processus, ainsi que leurs fonctions, sont décrits ci-dessous :

- Ministères sectoriels. Ils participent directement au processus de formulation des indicateurs et des cibles de performance. La présentation des indicateurs de chaque ministère doit être faite en même temps que la présentation de leur proposition de budget annuel auprès du MEF, celui-ci étant l'entité qui effectue l'analyse et la sélection finale.
- MEF. La Direction Générale du Budget (DGB) devrait se constituer en tant que secrétariat technique du Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion. Ainsi, au sein du MEF, la DGB devrait analyser les propositions d'indicateurs en tenant compte des exigences techniques, de la cohérence des objectif-cibles engagés et des ressources sollicitées. Ce même secrétariat technique doit être chargé de l'appel d'offre, du suivi technique, ainsi que de l'approbation des rapports partiels et finaux des évaluations.
- Parlement. Le Parlement reçoit, d'une part, les rapports de contrôle de gestion avec les résultats des indicateurs concernant leurs objectifs et, d'autre part, les rapports finaux des évaluations.

¹⁶ Dans un premier temps, il est proposé que le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion en Haïti élabore des indicateurs de performance en tant qu'outils d'évaluation. Par la suite, elle peut intégrer des évaluations rapides et, dans une phase de consolidation, des évaluations d'impact.

vi) Intégration au cycle budgétaire

En ce qui concerne son calendrier annuel, tant la formulation et le suivi des indicateurs (contrôle de gestion) que les rapports finaux des évaluations réalisées, doivent être disponibles pour appuyer la prise de décisions aux étapes clés du processus budgétaire. Cela implique, tout d'abord, que le cycle temporel des instruments d'évaluation et de contrôle de gestion soit adapté au cycle du processus budgétaire, c'est-à-dire à la période allant d'octobre de chaque année à septembre de l'année suivante.

De cette manière, les rapports comprenant les résultats effectifs des indicateurs de performance, pour la période octobre (t-1) – septembre (t), doivent être disponibles au dernier trimestre de l'année (t) pour être pris en compte dans le nouveau cycle budgétaire de l'année (t + 1).

De même, les rapports finaux des évaluations effectuées au cours de la période octobre (t-1) – septembre (t) doivent être disponibles au plus tard au dernier trimestre de l'année (t) pour être pris en compte dans les délibérations de l'exécutif pour le prochain exercice (t + 1).

En outre, la formulation de nouveaux indicateurs, l'ajustement des indicateurs existants et la fixation d'objectif-cibles pour le prochain cycle (année t + 1) devraient être discutés en mars de l'année (t) et clôturés une fois que le budget définitif est présenté, c'est-à-dire, le 30 juin de l'année (t).

Enfin, la liste des programmes à évaluer devrait être approuvée et communiquée par le MEF en septembre de chaque année, au moment de la publication et de l'approbation de la Loi de Finances.

7. Évaluation de l'exécution budgétaire

Les indicateurs de performance budgétaire représentent des instruments de base pour l'évaluation de la gestion financière des ministères et de leurs programmes. Un Système d'Évaluation et de contrôle de Gestion doit nécessairement les inclure. À travers ces indicateurs, comme cela a déjà été mentionné dans ce chapitre, sont analysées différentes dimensions de la performance budgétaire telles que l'exécution de la dépense effective par rapport au budget approuvé, l'évolution ou la variation de la dépense par rapport aux années précédentes, la dynamique de la dépense dans un même exercice, entre autres questions pertinentes. Une application de ce type d'indicateur est présentée à l'Annexe 1 (Rapport d'Exécution budgétaire en Haïti. Exercice fiscal 2017-2018).

B. Cadre méthodologique d'indicateurs

1. Indicateurs de performance : définition et exemples

On peut définir de manière générale les indicateurs de performance comme des instruments qui permettent de savoir si se développent correctement les objectifs d'un programme, d'un projet et/ou de la gestion d'une institution (Bonney, J.C. et M. Armijo, 2005). Une approximation assez pratique du concept d'indicateur est donnée par la méthodologie du cadre logique : un indicateur est la formule qui établit un lien entre deux variables (ou plus) en vue de mesurer la réalisation des différents niveaux d'objectif d'un programme (DIPRES, 2015).

La définition antérieure établit une liaison très étroite entre indicateurs et objectifs. Il convient de tenir compte du fait que les objectifs sont souvent des énoncés généraux qui doivent être spécifiés et définis de la manière la plus précise possible avant de les mettre en relation avec un

indicateur de performance. La construction d'indicateurs exige que les objectifs aient un degré de précision qui élimine toute possibilité d'ambiguïté dans leur interprétation. Si un indicateur n'est pas associé à un objectif clair et quantifiable qui fournisse un point de référence, alors il devient un simple numéro ou un chiffre statistique qui, certes, peut avoir de l'importance en soi, mais ne permet pas d'émettre un jugement évaluatif sur la performance du programme ou de l'institution¹⁷.

D'autre part, la cible est l'expression quantitative des résultats que nous voulons ou que nous avons prévu d'atteindre au cours d'une période déterminée pour remplir notre objectif. Il est parfaitement possible d'établir des cibles correspondant à différentes échéances. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif de réduction du taux d'analphabétisme de la population, on peut établir une cible de moyen terme, telle que réduire de 10 pour cent le taux d'analphabétisme des adultes majeurs en 10 ans. Mais il est également possible d'établir des objectifs avec des échéances plus courtes (cinq, deux ou un an) telles que réduire de 2 pour cent le taux d'analphabétisme des adultes majeurs pour la période biennale 2014-2015.

Il est important de ne pas perdre de vue que tout processus d'évaluation est au fond une comparaison, laquelle se matérialise par l'utilisation des indicateurs de performance. Compte tenu de ce qui précède, dans la majorité des cas, un indicateur requiert implicitement ou explicitement une base de comparaison. Il s'agit de calculer le résultat de l'indicateur pour une période déterminée et, ensuite, de le comparer avec ladite base. La base de comparaison peut être interne ou externe au programme budgétaire. Les bases de comparaison interne sont de deux types : la cible de l'indicateur et sa situation de référence.

L'exemple le plus typique de base de comparaison interne est l'analyse du résultat de l'indicateur en fonction de la cible établie. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif de réduire de 2 pour cent le taux d'analphabétisme d'adultes majeurs pour la période biennale 2014-2015, si le résultat de l'indicateur pour ces années nous donne une réduction de 2,2 pour cent, il est possible de dire que notre performance est bonne. Toutefois, si la réduction n'est que de 1,1 pour cent, nous pouvons dire que notre performance est mauvaise. Par ailleurs, pour certains indicateurs, il est possible d'établir une base de comparaison externe, telle que le résultat moyen de l'indicateur en comparaison avec le résultat obtenu dans un groupe comparable, ou en comparaison avec un standard établi par un organisme national ou international, tel que la norme ISO9000¹⁸.

En résumé, les indicateurs de performance bien formulés nécessitent une base de comparaison pour évaluer la performance et générer l'information utile pour la prise de décision au cours du cycle budgétaire. Le tableau 13 présente quelques exemples d'indicateurs de performance, leur relation avec les statistiques, les objectifs associés et la base de comparaison.

¹⁷ Un jugement évaluatif est un jugement de valeur qui nous permet d'affirmer si un programme compte avec une performance bonne, moyenne ou mauvaise, selon une échelle prédéterminée.

¹⁸ C'est en raison de cette relation avec les standards internationaux ou nationaux, comme ceux qui sont établis par l'Organisation Mondiale de la Santé, l'Unicef et autres organismes similaires, que la base de comparaison externe reçoit en général le nom de standard.

Tableau 13
Statistiques versus indicateurs de performance

Statistiques	Indicateur de Performance	Objectif associé	Base de Comparaison
Niveau moyen des ventes des entreprises prises en charge par un programme.	Pourcentage d'augmentation des ventes des entreprises bénéficiaires du programme par rapport à la moyenne nationale	Augmenter le niveau de ventes des entreprises bénéficiaires au-delà de la moyenne nationale des petites entreprises.	Ventes moyennes des petites entreprises à l'échelle nationale.
Nombre moyen d'années de scolarisation de la population prise en charge.	Pourcentage d'augmentation des années de scolarisation de la population prise en charge en comparaison avec l'année antérieure.	Augmenter le nombre d'années de scolarisation de la population prise en charge.	Années de scolarisation de la population prise en charge à l'année t-1.
Nombre de personnes de 15 ans et plus présentant un retard scolaire à l'année t.	Pourcentage de réduction du nombre de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire à l'année t.	Réduire le pourcentage de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire.	Nombre de personnes de 15 ans et plus présentant un retard scolaire à l'année t-1.

Source : CEPAL.

Un complément intéressant à ce qui vient d'être énoncé jusqu'à présent consiste à différencier le concept de mesure de variable du concept d'indicateur (Weiss, 1998). Par exemple, le nombre de chômeurs serait la mesure d'une variable (le chômage) sur laquelle nous ne pouvons pas nous prononcer afin de savoir si elle est bonne ou mauvaise en soi. Au contraire, un indicateur de performance est une mesure ordinaire qui a toujours une direction ou une finalité attendue. En poursuivant avec le même exemple, il est possible de se prononcer sur le niveau du taux de chômage, puisqu'il est souhaitable du point de vue social que ce taux évolue à la baisse.

Les réflexions antérieures relatives au concept d'indicateur nous amènent à prendre en compte les considérations suivantes :

- La condition minimale et fondamentale pour la création de l'indicateur est l'identification préalable des objectifs : ce qui sera mesuré.
- La qualité et l'utilité de l'indicateur (en tant qu'instrument de mesure des variables associées à l'accomplissement d'objectifs) seront déterminées par la clarté et la pertinence de l'objectif qui leur est associé.
- Le résultat de la mesure de l'indicateur sera une valeur que nous devons comparer avec un standard de performance associé, afin de pouvoir émettre un jugement évaluatif.

2. Indicateurs de performance budgétaire

La performance budgétaire est liée à la façon dont une institution ou un programme administre et gère ses ressources financières pour atteindre ses objectifs et résultats attendus. Les indicateurs de performance budgétaire, en plus de constituer des indicateurs utiles pour les Ministères sectoriels, devraient permettre à la DGB d'Haïti d'effectuer le suivi de la gestion des ressources budgétaires.

Ce type d'indicateurs abordent des thèmes tels que :

- la responsabilité budgétaire,
- la capacité d'exécuter le budget assigné,
- la protection du patrimoine de l'institution,
- la mobilisation de ressources,
- la génération de revenus,
- le besoin de financement.

De plus, dans les institutions publiques où les aspects financiers sont les plus significatifs —par exemple celles qui se voient octroyer des crédits ou vendent des services— des thèmes tels que la capacité de recouvrement, l'encaissement des créances et le coût d'utilisation des fonds, deviennent importants pour la construction et la mesure d'indicateurs.

Ci-après (tableau 14) sont présentés quelques exemples d'indicateurs de performance budgétaire.

Tableau 14
Indicateurs de performance budgétaire

Nom	Formule
1. Pourcentage d'exécution de la dépense par rapport au budget initial	$(\text{Dépense totale effective année } t / \text{Budget total initial année } t) \times 100$
2. Pourcentage d'exécution de la dépense par rapport au budget final	$(\text{Dépense totale effective année } t / \text{Budget total de fin d'année } t) \times 100$
3. Pourcentage d'exécution de la dépense en investissement par rapport au budget initial ^a	$(\text{Dépense effective en investissement année } t / \text{Budget initial dédié à l'investissement année } t) \times 100$
4. Pourcentage d'exécution de la dépense en investissement par rapport au budget final	$(\text{Dépense effective en investissement année } t / \text{Budget final dédié à l'investissement année } t) \times 100$
5. Pourcentage d'exécution de la dépense courante par rapport au budget initial	$(\text{Dépense courante effective année } t / \text{Budget initial pour dépense courante année } t) \times 100$
6. Pourcentage d'exécution de la dépense courante par rapport au budget final	$(\text{Dépense courante effective année } t / \text{Budget final pour dépense courante année } t) \times 100$
7. Pourcentage de la dépense exécutée durant le quatrième trimestre de chaque année	$(\text{Dépense totale effective quatrième trimestre année } t / \text{Dépense totale effective année } t) \times 100$
8. Pourcentage de la dépense courante exécutée durant le quatrième trimestre de chaque année	$(\text{Dépense courante effective quatrième trimestre année } t / \text{Dépense courante effective année } t) \times 100$
9. Pourcentage de la dépense en personnel par rapport à la dépense totale	$(\text{Dépense en personnel année } t / \text{Dépense totale effective année } t) \times 100$
10. Pourcentage de la dépense en personnel par rapport à la dépense courante	$(\text{Dépense en personnel année } t / \text{Dépense courante effective année } t) \times 100$

Source : CEPAL.

^a On peut considérer comme dépenses en investissement celles relatives à l'achat d'actifs non financiers, la dépense en infrastructure et en équipement (y compris la dépense pour les études de préféabilité) et les transferts en capital.

3. Indicateurs de performance (gestion)

Les indicateurs de performance (gestion) doivent permettre de mesurer les résultats au niveau des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels des services publics.

a) Approche des dimensions de la performance

Lorsque l'on fixe une cible pour une équipe de travail, celle-ci travaillera de façon à atteindre cette cible et ce au-delà des objectifs déclarés. Cette tendance est particulièrement significative dans le cas des cibles liées à des incitations monétaire. Or, l'administration publique et ses organisations ne sont pas étrangères à cette logique de comportement.

Prenons un exemple hypothétique de ce qui pourrait arriver dans une institution publique. Supposons que la cible suivante soit fixée au chargé d'un programme d'alimentation scolaire :

« Fournir 980 000 repas scolaires au cours de l'année X »

À défaut d'un autre paramètre, et en présence de restrictions budgétaires, le chargé de programme pourrait atteindre, ou même largement dépasser la cible fixée, en sacrifiant la qualité des repas ; par exemple, en distribuant des déjeuners au nombre de calories insuffisant ou uniquement des petits déjeuners au lieu de déjeuners. Une manière d'éviter cette situation serait de préciser l'objectif-cible, par exemple :

« Fournir 980 000 repas scolaires d'au moins 1 200 calories au cours de l'année X »

Cependant, nous savons que 1 200 calories peuvent être atteintes avec différents types de protéines, amidon et autres composants. Il est ainsi possible de donner aux enfants uniquement des pommes de terre et du maïs, ou bien un régime plus équilibré et de meilleure qualité. Cela nous obligerait donc de nouveau à redéfinir l'objectif. Nous savons également que la qualité ne se mesure pas uniquement en termes de calories, mais que les repas doivent avoir un goût agréable afin de ne pas être rejetés par les enfants. Par conséquent, nous devrions nous préoccuper d'atteindre la cible en calories en plus de surveiller que les repas soient acceptés par les élèves.

Enfin, nous savons que du point de vue des coûts, il existe également différentes alternatives car, depuis la perspective de la dépense associée, le fait d'externaliser la fourniture des repas à des entreprises privées n'est pas équivalent au fait d'installer des cantines communautaires où les mères des enfants préparent les aliments. De cette façon, il est possible d'atteindre la cible de distribuer tant de rations nécessaires, avec une qualité déterminée, mais avec différents coûts possibles.

Toute cette complexité est abordée de façon méthodologique dans la formulation d'indicateurs à travers l'incorporation des différentes dimensions de la performance.

Il existe différentes dimensions de la performance auxquelles il faut porter une attention particulière et de manière simultanée au moment de réaliser le suivi de l'accomplissement des objectifs d'un programme. Pourquoi simultanément ? Parce que les différentes dimensions de la performance peuvent éventuellement se contredirent entre elles. Un chargé de programme pourrait privilégier l'atteinte de ses objectifs de production (efficacité) en sacrifiant la qualité des services fournis ; il pourrait atteindre une couverture de 100% de la population ciblée, mais à un coût trop élevé ; il pourrait être efficace en fournissant des services à bas coût, mais ces services pourraient être rejetés par leurs bénéficiaires en raison de leur mauvaise qualité.

Une vision intégrale sur toutes les dimensions pertinentes de la performance est la façon d'éviter ce biais ou effet pervers. Cette vision intégrale peut être atteinte en établissant, pour chaque

objectif, au minimum des indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité du service ; lesquelles représentent les dimensions les plus communément utilisées dans la construction d'indicateurs.

i) Efficacité

Le concept d'efficacité fait référence au degré d'accomplissement des objectifs fixés, c'est-à-dire dans quelle mesure le programme atteint ses objectifs. De ce fait, l'indicateur d'efficacité est toujours associé à un objectif.

Dans notre exemple des repas scolaires où l'objectif est « Fournir 980 000 repas scolaires d'au moins 1200 calories au cours de l'année X », un bon indicateur d'efficacité serait :

(Nombre de repas de 1 200 calories délivrés l'année X/ nombre de repas de 1 200 calories programmés pour l'année X) x 100

Le type d'indicateur d'efficacité qui sera établi dépendra du type d'objectifs assignés au programme. Dans le cas des programmes sociaux, des thèmes tels que la couverture et le ciblage sont très pertinents. Dès lors, le fait de prendre en compte au moins un indicateur pour chacun de ces thèmes peut constituer une bonne option.

- **Couverture.** La couverture est l'expression numérique du degré auquel les services offerts par le programme couvrent la demande potentielle (ou population cible) existante pour ces services. Le pourcentage de couverture des services est toujours une comparaison de la situation actuelle par rapport au potentiel maximum pouvant être offert. En fonction des objectifs particuliers fixés pour chaque programme, la couverture peut s'exprimer de manières différentes. Il est possible de parler de couverture géographique (ex : proportion de villes ou d'États dans la République où est présent le programme). On peut parler également de couverture de la population cible (ex : quel pourcentage d'enfants de moins de 6 ans a accès à l'école maternelle). Enfin, la couverture peut s'exprimer en fonction de la demande (ex : pourcentage de subventions pour le logement offertes sur le total qui ont été sollicitées au cours d'une année déterminée).
- **Ciblage.** Ce concept est lié à la précision avec laquelle les services fournis atteignent la population cible. Un premier pas dans la construction de ce type d'indicateurs consiste à vérifier si les bénéficiaires actuels du programme (ou projet) font partie de notre population cible. Si une partie significative des biens et/ou services fournis atteint des personnes ou familles qui remplissent les critères d'éligibilité établis par le programme, il s'agit alors d'un programme bien ciblé. Ceci étant dit, il existe deux possibilités d'erreur de ciblage : lorsque l'on fournit des services à des personnes ou familles non éligibles (erreur d'inclusion), ou bien lorsqu'une partie des bénéficiaires éligibles n'a pas accès aux services du programme (erreur d'exclusion). Ci-après sont présentés quelques exemples d'indicateurs d'efficacité (voir le tableau 15).

Tableau 15
Indicateurs d'efficacité

Nom	Formule
Pourcentage de professeurs du primaire ayant reçu des conseils pour améliorer leurs pratiques éducatives par rapport au total des professeurs de l'enseignement primaire.	$(\text{Nombre de professeurs du primaire ayant reçu des conseils pour améliorer leurs pratiques éducatives année } t / \text{ Nombre total de professeurs de l'enseignement primaire année } t) \times 100.$
Pourcentage de personne ayant passé l'examen par rapport au total des personnes qui se sont présentées à l'examen.	$(\text{Nombre de personne ayant passé l'examen année } t / \text{ Nombre total des personnes qui se sont présentées à l'examen année } t) \times 100.$
Pourcentage de subventions pour le logement octroyées par rapport au nombre total de familles pauvres sans logement.	$(\text{Nombre de subventions pour le logement octroyées année } t / \text{ Nombre total de familles pauvres sans logement année } t) \times 100.$
Pourcentage d'accomplissement du programme de formation.	$(\text{Nombre de bénéficiaires formés année } t / \text{ Nombre total de bénéficiaires programmés pour la formation année } t) \times 100.$

Source : CEPAL.

ii) Efficience

Le concept d'efficience fait référence au fait d'atteindre un certain niveau de production de biens ou de services au moindre coût possible ou, ce qui revient au même, de maximiser la production de biens ou de services pour un niveau de ressources donné. L'indicateur de prédilection pour mesurer l'efficience est le coût unitaire —ou le coût moyen de production— étant donné qu'il permet de relier les deux dimensions de l'efficience : la production et les coûts. De ce fait, le défi d'atteindre l'efficience revient à générer les biens ou services au moindre coût moyen possible.

Dans le domaine public, la mesure de l'efficience est difficile à réaliser étant donné que, de manière générale, la comptabilité gouvernementale ne fournit pas d'informations adéquates sur les coûts. Face à cette réalité, le coût de production des biens et services s'appréhende à travers la dépense courante et, dès lors, les indicateurs typiques d'efficience sont en général des indicateurs de dépense moyenne :

- Dépense moyenne par unité produite (biens et/ou services)
- Dépense moyenne par bénéficiaire,
- Dépense moyenne par projet.

Une autre façon de concevoir l'efficience passe par la productivité moyenne des facteurs de production. Les facteurs de production sont des agrégations d'intrants —ou, plus généralement, de ressources— qui sont utilisées dans le processus productif, comme par exemple : ressources humaines, ressources financières, installations, bâtiments, entre autres. En général, dans le secteur public, il est possible d'obtenir de bonnes mesures de productivité moyenne de certains facteurs —en particulier des ressources humaines— en mettant en relation le nombre de prestations offertes (niveau de production) avec la quantité de ressources utilisées. Par exemple, le nombre moyen de consultations médicales par médecin, le nombre moyen de visites de contrôle par superviseur, le nombre moyen d'élèves par enseignant, entre autres possibilités.

Dans plusieurs pays, la participation des dépenses administratives dans la dépense totale des programmes est considérée comme un bon indicateur d'efficacité globale. Si l'on assume que les dépenses administratives constituent des dépenses non productives, en raison du fait qu'elles ne se traduisent pas en bénéfices directs pour les usagers finaux, alors un bas pourcentage de dépenses administratives par rapport à la dépense totale sera synonyme d'une plus grande efficacité (voir le tableau 16).

Tableau 16
Indicateurs d'efficacité

Nom	Formule
Dépense moyenne par bénéficiaire formé	Dépense effective en formation année t/ Nombre de bénéficiaires formés année t
Pourcentage de dépenses administratives du programme	(Dépenses d'administration du programme année t/ Dépense totale du programme année t) x 100
Dépense moyenne par heure d'assistance technique	Dépense totale en services d'assistance technique année t/ Nombre d'heures d'assistance technique fournies année t

Source : CEPAL.

iii) **Qualité du service**

La qualité du service fait référence à la capacité d'une institution ou d'un programme de répondre de façon effective et pertinente aux besoins et aux attentes de ses usagers. Les facteurs suivants constituent des éléments de qualité du service :

- rapidité dans la fourniture du bien ou service,
- accessibilité,
- continuité dans la fourniture du bien ou service,
- politesse, entre autres.

La variable clé pour mesurer la qualité du service est le degré de satisfaction des usagers —également appelé qualité subjective— même si l'on inclut souvent dans cette catégorie des indicateurs de qualité objective ou de qualité technique des biens et services fournis.

Ces deux visions (qualités objective et subjective) ne sont pas incompatibles. Bien au contraire, elles doivent être considérées comme complémentaires. Dans un programme de logement, par exemple, il convient de veiller à ce que les logements fournis soient bien construits et, pour cela, il est possible de s'appuyer sur des informations techniques nous permettant de mesurer des facteurs objectifs, tels que la qualité des matériaux, la solidité du terrain et l'imperméabilité. Cependant, il est également important que les familles bénéficiaires se sentent satisfaites des logements qu'elles vont habiter. Ce dernier point peut être lié à la qualité des matériaux ou à l'épaisseur des murs, et dans ce cas, nous serions face à une convergence entre qualité objective et qualité subjective. Il ne faut pas perdre de vue qu'il est possible que les bénéficiaires valorisent d'autres caractéristiques du logement telles que l'aspect visuel, la taille, l'accès au transport, les espaces verts, les écoles, entre autres.

Compte tenu de ce qui précède, les indicateurs les plus robustes en matière de qualité du service sont ceux qui visent à capter directement la perception ou le degré de satisfaction des usagers par rapport aux services reçus — par exemple par des enquêtes ou consultations régulières — car ils permettent de comparer la qualité de nos services avec les attentes des usagers.

Il est aussi possible d'appréhender le degré de satisfaction de l'utilisateur par des mesures indirectes. Par exemple, si la rapidité dans la prestation est une caractéristique du service très valorisée par les usagers, on peut établir des indicateurs de temps de réponse (ex : le temps moyen de fourniture du service) ou un standard de qualité (ex : le temps d'attente maximum dans des bureaux de service public sera de 45 minutes) afin de réaliser un suivi de l'application de ce standard par le biais d'un indicateur spécifique (ex : pourcentage d'utilisateurs reçus en moins de 45 minutes).

L'important, avant de définir les indicateurs de qualité du service, est d'être conscient des caractéristiques les plus valorisées par les bénéficiaires des biens ou services fournis. Ci-après sont présentés quelques exemples d'indicateurs de qualité de services (voir le tableau 17).

Tableau 17
Indicateurs de qualité du service

Nom	Formule
Pourcentage d'utilisateurs qui déclarent être satisfaits de l'attention reçue	$(\text{Nombre d'utilisateurs interrogés qui déclarent être satisfaits de l'attention reçue année } t / \text{Nombre total d'utilisateurs interrogés année } t) \times 100$
Pourcentage de bénéficiaires ayant une perception « Bonne » ou « Très Bonne » des cours de formation	$(\text{Nombre de bénéficiaires ayant une perception « Bonne » ou « Très Bonne » des cours de formation année } t / \text{Nombre total de bénéficiaires interrogés année } t) \times 100$
Pourcentage d'enseignants du primaire qui déclarent être satisfaits de la formation reçue dans le cadre du programme	$(\text{Nombre d'enseignants du primaire qui déclarent être satisfaits de la formation reçue année } t / \text{Nombre total d'enseignants du primaire formés et interrogés année } t) \times 100$

Source : CEPAL.

b) Approche des domaines de la performance : séquence des résultats au fil du temps

De façon schématique, la gestion de tout programme public peut être résumée aux étapes suivantes. En premier lieu, il existe un ensemble d'intrants : ressources humaines, biens intermédiaires, matériaux, combustibles ; qui convergent vers un processus de transformation (ou processus productif) à partir duquel surgissent certains produits : biens et services. Ensuite, ces biens et services sont consommés ou utilisés par les bénéficiaires du programme. La logique des politiques publiques nous indique que ces biens ou services (produits) sont fournis aux bénéficiaires afin d'atteindre certains résultats, changements ou effets positifs sur leurs conditions de vie (santé, éducation, insertion sociale, sécurité, entre autres). En fonction de leur nature, ces résultats peuvent être classifiés en résultats intermédiaires et résultats finaux.

À ces dimensions doivent s'ajouter deux éléments. Premièrement, les étapes décrites antérieurement se déroulent dans le temps de manière séquentielle ; le programme se préoccupant tout d'abord de l'organisation du processus de production pour, ensuite, générer les biens ou services et les fournir de façon adéquate aux bénéficiaires pour obtenir les résultats ou effets attendus. Deuxièmement, comme l'on verra plus loin dans cette section, il doit exister une relation de cause à effet entre les différentes étapes.

i) *Domaine de processus*

Processus fait référence à la façon dont le travail est organisé pour produire les biens et services du programme. L'expérience récente dans la mise en place de programmes publics montre qu'une conception et organisation adéquate des activités, ainsi qu'une planification appropriée des capacités et des ressources qui seront nécessaires au lancement d'un programme, sont des conditions fondamentales pour sa réussite. La recherche de mécanismes et de formes plus efficaces pour fournir des produits —comme l'externalisation de services— fait également partie du domaine de processus.

Par conséquent, les processus d'un programme correspondent à un domaine devant être contrôlé et évalué de près. Bien qu'il existe d'autres méthodologies appropriées pour évaluer le fonctionnement des processus —comme les normes ISO ou le *benchmarking* pour en nommer quelques-unes— les indicateurs de performance ont également un rôle à jouer sur cette question.

Les indicateurs de processus font en général référence à des processus clés pour le fonctionnement global du programme. Un processus clé peut tout simplement être défini comme une activité ou groupe d'activités qui, si elle(s) ne réalise(nt) pas correctement, peut générer des problèmes dans la fourniture des biens et services (retards, mauvaise qualité, coûts élevés, insatisfaction des usagers, entre autres). À titre d'exemple, pour un programme de promotion de pratiques sanitaires, le recrutement et la formation de moniteurs qui vont travailler avec la communauté peuvent être importants. Il est donc souhaitable pour ce programme d'utiliser certains indicateurs visant à mesurer les aspects importants de ce processus, tels que le temps moyen de sélection et de recrutement des moniteurs, la durée et la qualité des cours de formation, ou l'incorporation de nouvelles connaissances. Pour le même programme, il peut résulter essentiel d'établir des accords de partenariats avec les écoles de la zone d'intervention. Ce faisant, il sera nécessaire d'utiliser des indicateurs qui font état du nombre d'accords signés par rapport au nombre total d'écoles, la quantité et le type d'accord, etc. Il existe plusieurs exemples de processus clés : achats, appels d'offre, facturation, recouvrement, accréditation de prestataires, etc. En général, le choix de tel ou tel processus dépendra des particularités et de la stratégie adoptée pour chaque programme.

Une manière pratique de savoir si l'on se trouve dans le domaine des processus consiste à se demander à qui est dirigé le produit final des actions. Si le destinataire final est un acteur interne au programme (moniteurs, consultants, personnel administratif) alors on se trouve bien dans le domaine des processus. Au contraire, si le destinataire est un bénéficiaire, alors on passe au domaine des produits. Ci-après sont présentés des exemples d'indicateurs de processus (voir le tableau 18).

Tableau 18
Indicateurs de processus

Nom	Formule
Pourcentage d'accords de performance signés par rapport à ceux qui étaient programmés.	$(\text{Nombre d'accords de performance signés pendant l'année } t / \text{Nombre d'accords de performance programmés pour l'année } t) \times 100.$
Pourcentage de consultants accrédités par rapport au nombre total de demandes d'accréditation.	$(\text{Nombre de consultants accrédités pendant l'année } t / \text{Nombre de demande d'accréditation de consultants année } t) \times 100.$
Pourcentage de localités avec information géoréférencée par rapport aux localités programmées.	$(\text{Nombre de localités où des informations géoréférencées ont été recueillies pendant l'année } t / \text{Nombre de localités programmées pour l'année } t) \times 100.$

Source : CEPAL.

ii) Domaine des produits

Ce domaine de la performance fait référence à la quantité et à la qualité des biens et services que le programme fournit aux bénéficiaires. C'est pourquoi les variables pertinentes portent ici sur les niveaux de production : familles subventionnées, soins médicaux reçus, textes scolaires fournis, travailleurs formés, etc. Ainsi, les indicateurs de produit sont en général liés à des objectifs de couverture, au taux de satisfaction de la demande, au taux de ciblage effectif, à la population prise en charge par rapport à la population programmée. Ci-après sont présentés des exemples d'indicateurs de produit (voir le tableau 19).

Tableau 19
Indicateurs de produit

Nom	Formule
Pourcentage de bénéficiaires ayant reçu une formation.	$(\text{Nombre de bénéficiaires ayant reçu une formation pendant l'année } t / \text{Nombre total de bénéficiaires année } t) \times 100.$
Pourcentage de couverture de la prise en charge de la population cible.	$(\text{Nombre de foyers pris en charge année } t / \text{Nombre total de foyers inclus dans la population cible}) \times 100.$
Pourcentage de projets d'investissement cofinancés par rapport aux postulations.	$(\text{Nombre de projets d'investissement cofinancés pendant l'année } t / \text{Nombre de projets ayant postulé au cofinancement pendant l'année } t) \times 100.$

Source : CEPAL.

iii) Domaine des résultats

- **Résultats intermédiaires.** Les résultats intermédiaires correspondent au premier effet sur les bénéficiaires qui se produit dans une séquence de temps donnée. Ils font référence aux changements dans le comportement ou l'attitude des bénéficiaires une fois qu'ils ont reçu les biens et services fournis par le programme.

Un premier groupe de résultats intermédiaires est lié à l'utilisation par les bénéficiaires des biens ou services qu'ils reçoivent. Par exemple, s'il s'agit d'un programme d'alimentation infantile qui fournit du lait aux mères des mineurs se présentant au bilan de santé, un premier résultat qu'il est intéressant de savoir est, si oui ou non, les mères alimentent leurs

enfants avec le lait reçu. Pour s'assurer que le résultat soit effectif dans la réalité, il est nécessaire qu'un indicateur de résultat intermédiaire soit conçu de manière à signaler dans quelle mesure se vérifie dans la réalité le comportement espéré par le programme. D'autres indicateurs possibles sont : pourcentage d'agriculteurs utilisant les travaux d'irrigation un an après les avoir reçus, pourcentage de professeurs utilisant les manuels scolaires pour réaliser leurs cours, entre autres.

Un deuxième groupe de résultats intermédiaires concerne les changements de fond dans le comportement des bénéficiaires. Par exemple, dans le cas d'un programme qui réalise une campagne de santé bucco-dentaire en milieu scolaire, le résultat intermédiaire attendu est un plus grand pourcentage d'enfants qui se brossent les dents au moins deux fois par jour. Autrement dit, nous parlons ici de changements dans les habitudes des bénéficiaires, lesquels changements devant être mesurés avec des indicateurs appropriés. Dans ce cas, un indicateur pertinent serait le pourcentage d'enfants bénéficiaires du programme se brossant les dents au moins deux fois par jour par rapport au nombre total d'enfants bénéficiaires du programme.

L'acquisition et l'application de connaissances de la part des bénéficiaires de programmes de formation ou de transfert technologique sont aussi généralement considérées comme un résultat intermédiaire. Des indicateurs liés à ce type de résultats sont, par exemple : le pourcentage d'agriculteurs qui mettent en place des mesures de conservations des sols, le pourcentage de micro-entrepreneurs qui introduisent de l'innovation dans leurs processus productifs, entre autres.

Les programmes de traitement de l'alcoolisme, de prévention du tabagisme et de la toxicomanie visent en général à modifier les attitudes des bénéficiaires. Ce type de résultats intermédiaires peut être mesuré avec des indicateurs tels que : pourcentage de jeunes gens présentant une attitude critique face à la consommation de drogues après avoir participé au programme ; pourcentage de femmes présentant une attitude critique face à la violence intrafamiliale après avoir participé au programme, etc. Ci-après sont présentés d'autres exemples d'indicateurs de résultats intermédiaires (voir le tableau 20).

Tableau 20
Indicateur de résultats intermédiaires

Nom	Formule
Pourcentage de bénéficiaires formés qui appliquent les connaissances de comptabilité acquises durant le programme.	$(\text{Nombre de bénéficiaires interrogés qui déclarent appliquer les connaissances de comptabilité acquises pendant l'année } t / \text{Nombre de bénéficiaires interrogés formés en comptabilité pendant l'année } t) \times 100.$
Pourcentage d'entreprises qui améliorent les processus commerciaux du fait de l'assistance technique reçue.	$(\text{Nombre d'entreprises qui ont reçu une assistance technique et ont amélioré un ou plusieurs processus commerciaux pendant l'année } t / \text{Nombre total d'entreprises ayant reçu une assistance technique pendant l'année } t) \times 100.$
Pourcentage d'enseignants du primaire qui appliquent des pratiques améliorées par rapport au nombre total d'enseignants du primaire.	$(\text{Nombre d'enseignants du primaire qui appliquent des pratiques améliorées pendant l'année } t / \text{Nombre d'enseignants du primaire année } t) \times 100.$

Source : CEPAL.

- **Résultats finaux.** Les résultats finaux (ou impacts) font référence aux améliorations significatives et durables dans le temps de certaines des conditions ou caractéristiques de la population cible qui ont été identifiées comme problématiques au moment de formuler le programme.

Les interventions publiques se justifient, notamment, parce qu'elles apportent une solution à un problème affectant la communauté dans son ensemble ou un groupe spécifique à l'intérieur de celle-ci. Ce problème s'exprime généralement en termes de déficit, d'une carence ou d'une nécessité. Par exemple, des enfants de moins de 4 ans en risque de dénutrition, des familles paysannes présentant un bas niveau de revenus fonciers, un taux élevé de maladies intestinales dans des secteurs ruraux, etc. Le résultat final (ou impact) des programmes publics peut ainsi être défini comme une amélioration significative de la valeur des variables qui a été diagnostiquée comme critique au moment de définir le problème (voir le tableau 21).

Tableau 21
Déficit, carence ou nécessité et impact attendu

Déficit, carence ou nécessité	Impact attendu
Taux élevé de chômage chez les jeunes.	Réduction du taux de chômage chez les jeunes.
Pourcentage élevé d'abandon scolaire.	Diminution du pourcentage d'abandon scolaire.
Instabilité des revenus familiaux liés à la micro-entreprise.	Stabilité des revenus familiaux liés à la micro-entreprise.
Récidive de jeunes avec problèmes de délinquance.	Jeunes avec problèmes de délinquance arrivent à se réinsérer dans la société.
Incidence élevée de caries dentaires parmi la population scolaire.	Faible incidence de caries dentaires parmi la population scolaire.
Faible couverture d'accès à l'eau potable en secteurs ruraux.	Couverture élevée d'accès à l'eau potable en secteurs ruraux.

Source : CEPAL.

Une caractéristique essentielle des résultats finaux (ou impacts) réside dans le fait que ceux-ci s'expriment sur le moyen et long terme. En général, ils se matérialisent lorsque les bénéficiaires sont sortis du programme ou même plusieurs années après. Par exemple, un programme de formation doit attendre que les bénéficiaires terminent leurs cours et qu'ils commencent à appliquer les connaissances acquises pour obtenir les impacts désirés, tels qu'un taux d'insertion professionnelle plus élevé ou une hausse de salaire. Dans les programmes qui financent la formation de capital humain avancé (des bourses de doctorat à l'étranger par exemple) il convient d'attendre au minimum deux ans après le retour du boursier dans son pays pour commencer à percevoir l'impact désiré sur les publications et la production académique.

Une autre caractéristique des résultats finaux est que ceux-ci tendent à perdurer dans le temps, c'est-à-dire que les bénéfices pour l'utilisateur persistent plusieurs années après sa sortie du programme. Cela est dû au fait que les résultats sont en général associés au transfert vers les bénéficiaires d'un certain type de capital physique, humain ou social (un logement, accès au crédit, semences, transfert technique, éducation, formation, entre autres).

La durée du flux des bénéfiques ne doit pas être considérée pour autant indéfinie, étant donné que tout capital se déprécie dans le temps. Dans l'exemple des bourses de troisième cycle mentionné précédemment, il est probable que les bénéfiques (en termes de production académique) dérivés d'un doctorat perdurent sur plusieurs années, mais les progrès de la science et de la technologie feront que ces nouvelles connaissances deviendront obsolètes à moyen terme.

Ci-après sont présentés quelques exemples d'indicateurs de résultat final (voir le tableau 22).

Tableau 22
Indicateurs de résultat final

Nom	Formule
Pourcentage d'augmentation des revenus des foyers bénéficiaires du fait de projets de micro-entrepreneuriat mis en place l'année antérieure	$\left[\frac{\text{Montant total des revenus des foyers bénéficiaires des projets de micro-entrepreneuriat année } t - \text{Montant total des revenus des foyers bénéficiaires des projets de micro-entrepreneuriat année } t-1}{\text{Montant total des revenus des foyers bénéficiaires des projets de micro-entrepreneuriat année } t-1} - 1 \right] \times 100$
Taux de prévalence de l'anémie chez les enfants d'âge préscolaire en milieu rural	$\left(\frac{\text{Nombre d'enfants d'âge préscolaire en milieu rural présentant de l'anémie pendant l'année } t}{\text{Nombre total d'enfants d'âge préscolaire en milieu rural}} \right) \times 100\ 000$
Pourcentage d'écoles primaires évaluées qui se trouvent à un niveau élémentaire ou bon dans les tests d'évaluation	$\left(\frac{\text{Nombre d'écoles primaires qui se trouvent à un niveau élémentaire ou bon dans les tests d'évaluation pendant l'année } t}{\text{Nombre total des écoles primaires évaluées pendant l'année } t} \right) \times 100$

Source : CEPAL.

C. Proposition d'indicateurs de performance pour les nouveaux programmes budgétaires en Haïti

1. Indicateurs de performance : nouveaux programmes budgétaires

Cette section fournit des propositions d'indicateurs pour les nouveaux programmes budgétaires des deux Ministères participant de l'expérience pilote de modernisation budgétaire en cours. L'exécutif a décidé de ne pas inclure ces indicateurs dans le projet de Loi de Finances 2018-2019, mais de les intégrer en tant que documents annexes qui l'accompagnent.

Il est important de signaler que l'élaboration d'indicateurs pour le budget devrait suivre un processus rigoureux d'identification, de construction (situation de référence) et de suivi – tel qu'il a été établi dans la section antérieure (II.B) et dans le Manuel d'Indicateurs de Performance (voir l'Annexe 2). Ce processus devrait considérer l'investissement d'un ensemble de ressources de la part des organismes impliqués. La proposition d'indicateurs qui est présentée dans la section suivante a un caractère référentiel pour les autorités et les cadres techniques de la DGB, dans la mesure où elle s'appuie sur des indicateurs élémentaires et d'usage fréquent au sein de différents pays qui ont avancé sur ce sujet. Pour cette raison, les indicateurs proposés doivent faire l'objet d'un examen de viabilité de la part de la DGB et des Ministères impliqués.

Durant cette étape initiale de conception des programmes budgétaires, les activités liées à l'identification et la construction des indicateurs sont particulièrement importantes. Ceci étant dit, il convient de mentionner qu'il existe au sein de la DGB des avancées importantes en matière de définition et de construction des indicateurs de performance budgétaire compte tenu de l'existence de données et de systèmes d'information fiables. Cet aspect ne se retrouve pas nécessairement dans le cas des indicateurs de performance (gestion), lesquels nécessiteraient au moins : i) la révision des sources d'information de manière à avoir des bases de données robustes (exemptes d'erreurs) et uniformes pour toutes les entités d'un même ministère ; ii) des systèmes d'information élémentaires qui permettent de traiter l'information ; iii) la définition des méthodologies à utiliser pour la construction des indicateurs, à partir de différents standards nationaux et internationaux ; iv) une situation de référence et la définition d'objectif-cibles. Ces préconditions représentent des tâches qui pourraient absorber une quantité importante de temps.

Le fait d'avoir des indicateurs budgétaires et de contrôle de gestion améliore la prise de décision en matière d'affectation des ressources, d'évaluation et de transparence. L'information et le suivi doivent rétro-alimenter le cycle budgétaire pour améliorer son élaboration ainsi que l'atteinte des résultats en vue d'améliorer la qualité de la dépense.

Cette section présente des indicateurs de performance budgétaire et des indicateurs de performance générale ; ces derniers étant orientés vers la mesure et l'évaluation de l'atteinte des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels des programmes budgétaires.

2. Proposition d'indicateurs de performance budgétaire

Les indicateurs de performance budgétaire sont applicables aux deux Ministères participant à l'expérience pilote de réforme budgétaire, ainsi qu'à tous les autres Ministères inclus dans la Loi de Finances (voir le tableau 23).

Tableau 23
Proposition d'indicateurs de performance budgétaire

Nom	Formule	Justification
1. Pourcentage d'exécution de la dépense par rapport au budget initial.	$(\text{Dépense totale effective année } t / \text{Budget total initial année } t) \times 100$	Cet indicateur est simple à construire et permet de mesurer la capacité opérationnelle du programme, car si les activités ne sont pas réalisées, l'exécution budgétaire sera plus faible.
2. Pourcentage d'exécution de la dépense en investissement par rapport au budget initial.	$(\text{Dépense effective d'investissement année } t / \text{Budget initial d'investissement année } t) \times 100$	Cet indicateur est simple à construire et permet de mesurer la capacité du programme à exécuter les investissements programmés. Il constitue une bonne approximation de la mesure du retard ou du décalage des projets d'investissement.
3. Pourcentage de la dépense réalisée durant le quatrième trimestre de chaque exercice fiscal.	$(\text{Dépense effective totale du quatrième trimestre de l'exercice fiscal } t / \text{Dépense totale effective de l'exercice fiscal } t) \times 100$	Cet indicateur mesure la tendance à la dépense compulsive qui se produit à la fin de l'exercice (problème commun dans de nombreuses administrations publiques). On considère que cette dépense compulsive ou précipitée, réalisée pour assurer la base budgétaire de l'année suivante, est potentiellement une dépense de mauvaise qualité ou inefficace et devrait donc être évitée.

Source : CEPAL.

3. Proposition d'indicateurs de performance

a) Ministère de la Santé Publique et de la Population

La proposition d'indicateurs de performance pour le Ministère de la Santé Publique et de la Population est présentée ci-dessous. Cette proposition englobe trois programmes budgétaires et comprend des indicateurs liés principalement à la couverture des services, aux résultats en matière de santé maternelle et infantile, aux disponibilités de lits et d'heures de consultation médicale (voir le tableau 24).

Tableau 24
Proposition d'indicateurs de performance Ministère de la Santé Publique et de la Population

Programme Budgétaire	Spécification	Indicateur		
		Nom	Formule	Justification
1. Prévention et sécurité sanitaire.	1.1 Vaccination.	Taux de couverture vaccinale des enfants de moins de 4 ans.	(Nombre d'enfants de moins de 4 ans vaccinés dans le cadre du programme année t/ Nombre total d'enfants de moins de 4 ans année t) x 100.	Mesure le pourcentage de la population âgée de moins de 4 ans ayant reçu les vaccins dans le cadre du programme de vaccination (politique de santé) et donc protégés contre les maladies immuno-évitables. Cet indicateur est essentiel en raison de l'importance des vaccins avant 4 ans.
	1.2 Hygiène sanitaire.	Pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable.	(Nombre de personnes ayant accès à l'eau potable année t/ Population totale du pays année t) x 100.	Mesure le pourcentage de la population qui reçoit de l'eau potable. Cet indicateur est essentiel en raison de l'importance sanitaire de l'eau potable pour prévenir les maladies.
2. Offre et accès aux soins.	2.1 Protection maternelle et infantile.	Pourcentage de couverture de l'accouchement médicalement assisté.	(Nombre d'enfants nés dans des établissements publics ou privés de santé année t/ Nombre d'enfants nés dans le pays année t) x 100.	Mesure le pourcentage d'enfants nés durant une année donnée, dont la mère a reçu l'assistance d'un médecin, d'une infirmière ou d'une sage-femme au sein d'un établissement de santé. Cet indicateur est important car les taux de mortalité maternelle et néonatale sont associés à un manque de soins médicaux professionnels pendant la période pré et post-partum.
	2.2 Prévention et lutte contre les maladies transmissibles et non-transmissibles	Pourcentage de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA durant l'année t sous thérapie antirétrovirale (établissements de santé publics et privés)	(Nombre de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA sous thérapie antirétrovirale année t/ Nombre de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA année t) x 100	Mesure la capacité du système de santé (public et privé) à maintenir en vie les personnes diagnostiquées du VIH/SIDA. Cet indicateur est pertinent en raison de la forte prévalence de cette maladie en Haïti (entre 140 et 170 000 personnes vivant avec le VIH/SIDA en 2016 selon l'ONUSIDA).

Programme Budgétaire	Spécification	Indicateur		
		Nom	Formule	Justification
	2.3 Développement, équipement et entretien de l'infrastructure publique de santé.	Taux de variation annuelle du nombre de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements publics de santé.	$[(\text{Nombre de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements publics de santé année } t / \text{Nombre de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements publics de santé année } t-1) - 1] \times 100.$	Mesure la dotation au cours d'une année donnée (numérateur) et la variation par rapport à l'année précédente du nombre de lits disponibles dans le système de santé publique. Un lit disponible est un lit autorisé à être utilisé par un patient, car disposant de ressources humaines, matérielles et technologiques nécessaires. Le nombre de jours dans l'année pendant lesquels un lit est habilité est un indicateur de la capacité opérationnelle et logistique du système.
	2.4 Développement des ressources humaines du secteur public de la santé.	Taux de variation annuelle du nombre d'heures de consultations médicales disponibles à échelle nationale dans les établissements publics de santé.	$[(\text{Nombre d'heures de consultations médicales disponibles dans les établissements publics de santé année } t / \text{Nombre d'heures de consultations médicales disponibles dans les établissements publics de santé année } t-1) - 1] \times 100.$	Étant donné l'importance des professionnels de santé dans le processus de production des services de santé, cet indicateur mesure la dotation au cours d'une année donnée (numérateur) et la variation par rapport à l'année précédente du nombre d'heures médicales disponibles. Pour simplifier le calcul, le nombre d'heures rémunérées est utilisé comme estimation du nombre d'heures disponibles ; bien qu'un médecin sous contrat puisse être en vacances ou ne pas dispenser de soins pour d'autres raisons. Par conséquent, les médecins dédiés aux fonctions de direction doivent être exclus de la base de calcul.
3. Population	3.1 Politique démographique	Pourcentage d'étrangers par rapport à la population totale	$(\text{Nombre d'étrangers année } t / \text{Population totale en Haïti année } t) \times 100$	Compte tenu des problématiques démographiques en Haïti, cet indicateur mesure la proportion d'étrangers vivant dans le pays.

Source : CEPAL.

b) Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle

La proposition d'indicateurs de performance pour le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle est présentée ci-dessous. La proposition comprend des indicateurs liés principalement à la couverture brute et nette des différents niveaux d'enseignement, au taux de couverture de l'enseignement secondaire et technico-professionnel, ainsi qu'au taux de participation des femmes dans l'enseignement secondaire et supérieur. La spécification des programmes budgétaires du Ministère de l'Éducation suit les cinq catégories de niveaux éducatifs : i) éducation préscolaire ; ii) enseignement fondamental ; iii) enseignement secondaire ; iv) formation technique et professionnelle ; et (v) enseignement supérieur.

À cela s'ajoute un programme budgétaire de qualité de l'éducation, qui prend en compte toutes les ressources destinées à financer des initiatives visant à améliorer la qualité de

l'enseignement dispensé dans les établissements publics et privés du pays, considérant également la qualité de l'éducation non formelle et les programmes d'alphabétisation (voir le tableau 25).

Tableau 25
Proposition d'indicateurs de performance Ministère de l'Éducation Nationale
et de la Formation Professionnelle

Programme Budgétaire	Spécification	Indicateur		
		Nom	Formule	Justification
1. Couverture	1.1 Éducation Préscolaire.	Taux brut d'inscription dans l'enseignement préscolaire public.	(Nombre d'enfants inscrits dans les établissements d'enseignement préscolaire publics année t / Nombre total d'enfants entre 3 et 5 ans année t) x 100.	Mesure la couverture de l'éducation préscolaire publique en comparant le nombre total d'enfants fréquentant les établissements au nombre total d'enfants en âge de les fréquenter. Dans cet indicateur, et dans tous les indicateurs de couverture présentés ci-dessous, l'inscription est considérée comme une estimation de l'assistance. L'importance de cet indicateur est que, d'après l'expérience internationale, les enfants qui fréquentent l'enseignement préscolaire ont de meilleures performances tout au long de leur parcours éducatif.
	1.2 Enseignement fondamental.	Taux brut d'inscription dans l'enseignement fondamental public. Taux net d'inscription dans l'enseignement fondamental total (public et privé).	(Nombre d'élèves inscrits dans les établissements d'enseignement fondamental public année t / Nombre total d'enfants entre 6 et 14 ans année t) x 100. (Nombre d'élèves entre 6 et 14 ans inscrits dans les établissements d'enseignement fondamental année t / Nombre total d'enfants entre 6 et 14 ans année t) x 100.	Mesure la couverture de l'enseignement fondamental public en comparant le nombre total d'enfants fréquentant ce niveau au nombre total d'enfants en âge de les fréquenter. Contrairement à ce qui se passe dans l'enseignement préscolaire, au niveau fondamental le phénomène de retard scolaire prend de l'importance. Il est donc nécessaire de compléter le taux brut par un indicateur de taux net d'inscription qui rende compte du retard scolaire en comptant seulement dans le numérateur les enfants présents et qui ont l'âge correspondant au niveau (les deux conditions). Par conséquent, les deux indicateurs permettent ensemble de mesurer la couverture du niveau et le retard scolaire.

Programme Budgétaire	Spécification	Indicateur		
		Nom	Formule	Justification
	1.3 Enseignement secondaire.	Taux brut d'inscription dans l'enseignement secondaire public.	(Nombre d'élèves inscrits dans les établissements d'enseignement secondaire public année t/ Nombre total de personnes entre 15 et 18 ans année t) x 100.	Mesure la couverture de l'enseignement secondaire public en comparant le nombre total de personnes fréquentant ce niveau et le nombre total de jeunes en âge de le fréquenter. Pour les raisons indiquées ci-dessus, cet indicateur devrait également être complété par un indicateur de taux net d'inscription.
	1.4 Formation technique et professionnelle.	Taux net d'inscription en formation technique et professionnelle publique.	(Nombre d'élèves inscrits en formation technique et professionnelle publique ayant entre 18 et 24 ans année t/ Nombre total de personnes ayant entre 18 et 24 ans année t) x 100.	Mesure la couverture de l'enseignement technique professionnel public en comparant le nombre total de personnes entre 18 et 24 ans fréquentant ce niveau au nombre total de jeunes adultes en âge de le fréquenter. Pour les raisons indiquées ci-dessus, cet indicateur devrait également être complété par un indicateur du taux net d'inscription.
	1.5 Éducation supérieure.	Taux net d'inscription dans l'enseignement supérieur public.	(Nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur public ayant entre 18 et 24 ans année t/ Nombre total de personnes ayant entre 18 et 24 ans année t) x 100.	Mesure la couverture de l'enseignement supérieur public en comparant le nombre total de personnes entre 18 et 24 ans fréquentant ce niveau au nombre total de jeunes en âge de le fréquenter. À ce niveau, le retard ou l'âge de fin d'étude perd de sa pertinence par rapport à d'autres aspects, tels que l'abandon de cursus ou le type de cursus choisi par les jeunes, par exemple.
2. Qualité de l'éducation.	2.1 Professeurs.	Pourcentage d'enseignants de l'éducation publique ayant suivi une formation supérieure (universitaire) dans le domaine de l'enseignement.	(Nombre d'enseignants de l'éducation publique ayant suivi une formation supérieure (universitaire) dans le domaine de l'enseignement année t/ Nombre total d'enseignants de l'éducation publique année t) x 100.	Mesure le pourcentage d'enseignants recrutés dans l'éducation publique qui ont une formation supérieure dûment certifiée dans le domaine de l'enseignement. Cet indicateur vise à mesurer la qualité de l'éducation, étant donné que l'expérience internationale montre que le niveau de formation des professeurs est directement lié aux compétences de l'équipe pédagogique, elles-mêmes liées à la qualité du processus éducatif.
3. Éducation non formelle et alphabétisation.	3.1 Qualité.	Pourcentage de jeunes et d'adultes qui passent avec succès le programme d'alphabétisation.	(Nombre de jeunes et d'adultes qui passent avec succès le programme d'alphabétisation année t/ Nombre total de jeunes et d'adultes qui participent au programme d'alphabétisation année t) x 100.	En raison de la problématique liée au faible niveau d'alphabétisation en Haïti, cet indicateur mesure la qualité des programmes grâce aux taux d'approbation des participants.

Source : CEPAL.

D. Commentaires finaux

1. La création de nouveaux programmes budgétaires au cours de l'exercice 2018-2019 (Ministères de l'Éducation et de la Santé) nécessite des mesures de suivi, de contrôle et d'évaluation. Dans ce contexte, la mise en place d'un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion devrait être une priorité dans le processus de modernisation de la gestion budgétaire en Haïti.
2. Le Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion doit être une structure administrée par la DGB du MEF. Pour renforcer le processus de modernisation, initié par la DGB pour l'exercice fiscal 2018-2019, il est essentiel que cette institution se consolide en tant que Secrétariat Technique de ce nouveau système et, plus généralement, du processus de modernisation budgétaire.
3. Pour renforcer le rôle de la DGB en tant que Secrétariat Technique, cette institution devrait élaborer deux rapports : i) **le Rapport d'Exécution Budgétaire**, qui contienne toutes les informations relatives aux indicateurs de performance budgétaire (voir l'Annexe 1). Ce rapport pourrait être présenté en annexe du projet de Loi de Finances le 30 juin de chaque année ; et ii) **le Rapport d'Évaluation et de Contrôle de Gestion** contenant toutes les informations provenant des indicateurs de performance et des évaluations effectuées. Ce rapport devrait être présenté au Parlement et publié sur le site Web du MEF en signe de transparence des finances publiques (budgétaire).
4. Dans ce contexte, il est recommandé de mettre en place progressivement un Système d'Évaluation et de Contrôle de la Gestion. Le caractère progressif devrait se vérifier tant au niveau de la couverture institutionnelle que dans l'application des instruments. La progressivité de la couverture implique qu'à partir de l'expérience pilote réalisée dans deux ministères au cours de l'exercice 2018-2019, il soit développé une seconde expérience pilote, par exemple dans quatre autres ministères.
5. La formalisation de l'expérience pilote et de l'expérience pilote étendue permettrait de diffuser l'initiative, de tester et d'adapter les instruments à la culture organisationnelle du secteur public haïtien, d'affiner les méthodologies utilisées et de converger vers un langage commun entre le MEF (DGB) et les institutions sectorielles. La mise en œuvre des deux expériences pilotes requiert nécessairement la réalisation de formations en vue de générer des compétences au sein de l'équipe du MEF et, en particulier, de celle de la DGB et des ministères sectoriels.
6. La phase pilote nécessite au moins deux cycles budgétaires (exercices fiscaux) pour accumuler de l'expérience dans ce nouveau processus de gestion budgétaire.
7. Il est recommandé que l'extension des projets pilotes aux autres Ministères promeuve, dans un premier temps, une adhésion volontaire de ceux-ci, afin de susciter un plus grand engagement dans l'application des nouveaux instruments. Cette première étape pourrait comprendre deux exercices fiscaux et devrait également être accompagnée de formations pour générer des compétences auprès des contreparties institutionnelles. Une fois l'étape précédente achevée, un régime permanent devrait être adopté, incluant une application universelle et obligatoire des nouvelles mesures à tous les Ministères.

8. En ce qui concerne le caractère progressif de l'application des instruments de contrôle de gestion, il est recommandé que, tant dans la phase pilote actuelle, que dans les phases futures, les institutions qui entrent dans le système commencent par formuler des indicateurs de performance budgétaire et des indicateurs de performance pour leurs programmes budgétaires. Ce qui précède pourrait nécessiter la révision de la planification stratégique de certains ministères (mission, objectifs stratégiques et objectifs opérationnels) au cas où celle-ci serait obsolète ou inadéquate pour la formulation d'indicateurs. À ce titre, il convient de considérer que la planification stratégique doit fournir une structure d'objectifs et d'actions mesurables (ou potentiellement mesurables) lesquels servent de base à la formulation d'indicateurs de performance (voir l'Annexe 2, Manuel d'Indicateurs de Performance).
9. La séquence d'actions recommandée serait la suivante : révision de la planification stratégique, formulation d'indicateurs, construction de la situation de référence (ou première mesure des indicateurs), fixation des valeurs cibles et mesure. Cette séquence complète nécessite au moins deux cycles budgétaires (exercices fiscaux complets) pour être validée techniquement.
10. La mise en œuvre de la phase pilote permettra de détecter les programmes ou les domaines pouvant faire l'objet d'une évaluation, de sorte que cette phase pilote, ainsi que l'expérience pilote élargie, puissent également être utilisées pour tester les méthodologies d'évaluation.
11. Il est proposé d'effectuer au moins une évaluation rapide (voir la section II.A.3.c) dans chaque ministère pilote au cours des deux premières années de mise en œuvre de l'initiative. L'objectif de cette phase initiale étant de tester et d'ajuster la méthodologie et la modalité de mise en œuvre, il est recommandé de choisir des programmes à faible budget et peu connus du public, qui disposent également d'informations adéquates (au moins des informations sur les bénéficiaires, les niveaux de production de services et les dépenses exécutées) et, idéalement, avec un personnel qualifié pour exercer le rôle de contrepartie de l'évaluation.
12. Comme dans le cas des indicateurs de performance, il est proposé que l'incorporation de ces premières évaluations soit volontaire de la part des ministères et qu'elle soit accompagnée d'une formation si nécessaire. Ces mesures ont pour objet d'éviter que les évaluations soient perçues comme une menace par les institutions.
13. Compte tenu de la participation élevée et importante des dépenses de rémunérations dans la dépense publique totale, il est fondamental d'établir des indicateurs de performance et de réaliser des évaluations des dépenses de personnel au cours des prochains exercices fiscaux. Une alternative pourrait être d'inclure ces instruments de suivi dans les nouveaux programmes budgétaires créés par la DGB dans le cadre de l'expérience pilote de modernisation de la gestion budgétaire.

Bibliographie

- Arenas de Mesa, A. et H. Berner (2010), « Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central », Direction du Budget, Ministère des Finances, Santiago du Chili.
- Bonnefoy, J.C. et M. Armijo (2005), Indicadores de desempeño en el sector público, Serie Manuales N°45, Institut Latino-américain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale – ILPES, Santiago du Chili.
- Currstine, T. (2005), « Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire », OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No 2, Paris.
- De Amorim A. et B. Cavelier, M. Ruletam, Y. Yard (2005), Guide de l'évaluation, Ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- DIPRES (Direction du Budget) (2015), « Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico », Division du contrôle de Gestion, Ministère des Finances, Santiago du Chili.
- García, R. et M. García (2010), La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Banque Interaméricaine de Développement (BID), Washington DC.
- Mackay, K. (2007), « Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno », IEG Grupo de Evaluación Independiente, Banque Mondiale.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) (2018), Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire. Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique, OCDE, Paris.
- _____ (2005), « Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire », Volume 4, Issue 4, Paris.
- _____ (1997), En Quête de Resultats : Pratiques de gestion des performances, OCDE, Paris.
- République d'Haïti (2017), Loi remplaçant le décret du 16 Février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances, Le Moniteur Spécial n°5, Port-au-Prince, Haïti, 1er février.
- Shand, D. (2006), « *Institutionalizing Monitoring and Evaluation—Issues and Experience in OECD Countries and in Latin America* », In : *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, Jaime Saavedra. Washington, DC: Banque Mondiale
- Weiss, C. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey.

Annexes

Annexe 1

Rapport d'exécution budgétaire en Haïti

Exercice fiscal 2017-2018

Résumé exécutif

Solde budgétaire global déficitaire (-2,6% du PIB) financé principalement par les apports de la Banque de la République d'Haïti (BRH) car seul un dixième des dons projetés a été décaissé. Les dépenses totales ont représenté 15,2% du PIB tandis que les recettes totales (sans donations) 12,6% du PIB.

Croissance des dépenses totales (18,4% en termes réels) et une contraction des recettes totales (6,7% en termes réels).

Exécution budgétaire annuelle inférieure au budget (89,3%) et en recul par rapport à l'exercice fiscal 2016-2017. Cette exécution globale est due à une faible exécution des ressources destinées aux investissements (66,4%) et à une exécution modérée du budget courant (95,7%).

Performance hétérogène entre Ministère quant à leur exécution budgétaire. Ceci tient en partie à la prépondérance relative des dépenses courantes ou de capital dans leur fonction de production. Le Ministère de la Planification (MPCE) est celui qui observe le taux d'exécution budgétaire le plus faible (78,3%) tandis que le Ministère des Affaires Étrangères (MAE) enregistre le taux le plus élevé avec 99,9%.

Fluctuations des dépenses entre les mois de l'exercice fiscal. Au cours du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018, les dépenses publiques ont diminué de manière significative entre octobre et novembre (1 701 millions de gourdes) et ont augmenté entre novembre et décembre 2017 (4 277 millions de gourdes). Malgré ces variations, le taux d'exécution budgétaire pour le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (23,6%) est proche d'atteindre la moyenne espérée pour un trimestre (25%). Ceci est marqué par l'exécution budgétaire importante enregistrée au mois de décembre 2017 (10%).

Il existe des espaces pour améliorer l'efficiency et l'efficacité de la dépense publique en Haïti. L'exécution budgétaire qui ressort de ce rapport implique qu'il existe des ressources disponibles pour renforcer les mêmes initiatives de politiques publiques, ou bien pour les rediriger vers des initiatives nouvelles. Un instrument clé pour prendre des décisions dans ce domaine est la construction d'indicateurs de performance dans le cadre d'un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion qui évalue, de manière systématique et intégrée, les tendances budgétaires et la performance de la dépense publique.

Introduction

Le présent document décrit de manière détaillée l'exécution du budget au cours de l'exercice fiscal 2017-2018 en Haïti. La structure de cette annexe se fonde sur celle des rapports d'exécution budgétaire élaborés par la Direction du Budget de la République du Chili (DIPRES, 2018a ; DIPRES, 2018b ; DIPRES, 2017). L'information, ainsi que l'ensemble des tableaux présentés à continuation, offrent un cadre méthodologique pour l'élaboration d'un rapport d'exécution budgétaire de la part de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti, afin d'avancer dans l'application du cadre normatif contenu dans la Loi

d'Élaboration et d'Exécution des Lois de Finances (LEELF, 2017). Ce corpus légal établit, dans son article 47, que le projet de Loi de Finances que l'Exécutif présente au Parlement en juin de chaque année doit être accompagné, entre autres, d'un document qui établit « par entité administrative de premier rang et par programme les crédits exécutés lors de l'exercice précédent, les crédits votés pour l'exercice en cours et les crédits proposés au vote pour l'exercice suivant ».

En fournissant un état de l'avancée de l'exécution du budget, ce type de document représente un instrument clé pour la prise de décisions au cours du cycle budgétaire et, en particulier, au cours de l'étape d'élaboration du budget. De fait, l'exécution du budget rend compte de la capacité de tout organisme de l'État d'utiliser ses ressources pour l'atteinte de ses objectifs institutionnels et dans les cadres légaux en vigueur. C'est pourquoi toutes les dimensions de la performance du secteur public (efficacité, efficience, impact) sont directement reliées à l'exécution budgétaire et qu'il est indispensable, pour les responsables publics, de compter avec des informations précises sur cette dernière dimension afin d'adapter leurs processus internes en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique.

Un indicateur d'exécution budgétaire paraît relativement facile à construire et à interpréter, considérant la dépense totale comme numérateur et le budget approuvé comme dénominateur. Cependant, il implique que l'autorité économique et financière identifie avec précision les sources d'information à utiliser. Ceci est particulièrement important au sein d'un contexte institutionnel qui compte avec plusieurs sources d'information, administrées par des organismes différents qui rapportent des informations distinctes. Haïti se trouve dans cette configuration, et c'est pour cette raison qu'une précision est nécessaire quant aux chiffres utilisés dans cette annexe.

L'exécution budgétaire de l'exercice fiscal 2017-2018 qui est présentée dans ce document prend les autorisations de dépenses rapportées par la DGB comme numérateur, et les crédits contenus dans la Loi de Finance rectificative 2017-2018 comme dénominateur. Concernant le Rapport d'exécution budgétaire mensuelle, le mois analysé correspond à décembre 2017. À cette date, la Loi de Finances rectificative n'était pas encore élaborée, car elle a été approuvée en septembre 2018. Par conséquent, le calcul du taux d'exécution budgétaire pour le mois analysé prend comme dénominateur le budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018.

Dans les deux cas, en utilisant les chiffres mentionnés précédemment, il devient possible d'apprécier la capacité effective du Gouvernement Central d'exécuter son budget (voir Appendice 1). Il convient de signaler que les dépenses financées par les ressources externes (principalement investissements) ne sont pas disponibles (voir Appendice 2). Pour autant, et afin de ne pas créer de distorsions dans les calculs, le budget considéré dans ce rapport pour mesurer l'exécution budgétaire n'inclut pas les ressources externes.

Le présent document s'articule autour de quatre sections, en plus de cette introduction. Dans la section A, on présente l'exécution budgétaire annuelle de l'exercice fiscal 2017-2018 à travers le solde budgétaire global, l'exécution totale et ventilée selon une classification administrative et économique, entre autres aspects. La section B fournit la même analyse mais de manière mensuelle (mois de décembre 2017). En plus des chiffres mensuels, on présente également les chiffres trimestriels correspondant à la gestion budgétaire accumulée entre octobre et décembre 2017. L'Appendice 1 précise la nature des données budgétaires disponibles de la part de l'équipe de la CEPAL et l'utilisation du rapport remis par la DGB au cours du mois de janvier 2019. Enfin, l'Appendice 2 décrit les données budgétaires relatives aux investissements publics en Haïti.

A. Rapport d'exécution budgétaire d'Haïti (octobre 2017 - septembre 2018)

1. Solde budgétaire global (octobre 2017 - septembre 2018)

L'exercice fiscal 2017-2018 enregistre un déficit budgétaire de 16 672 millions de gourdes, soit 2,6% du PIB de la même période. Alors que les recettes totales atteignent 79 360 millions de gourdes (12,6% du PIB), les dépenses du Gouvernement Central enregistrent 96 032 millions de gourdes (15,2% du PIB).

En comparaison à l'exercice fiscal 2016-2017, et en prenant en compte un taux d'inflation en moyenne annuelle de 13,5%, la croissance réelle des dépenses est de 18,4% tandis que celle des recettes est de -6,7% (voir le tableau A1).

Tableau A1
Haïti : solde budgétaire global, octobre 2017 - septembre 2018
(En millions de gourdes courantes et pourcentage)

	Millions de Gourdes	PIB (en pourcentage)	Croissance réelle (en pourcentage) ^a
Recettes	79 360	12,6	-6,7
Dépenses ^b	96 032	15,2	18,4
Solde Global^c	-16 672	-2,6	-

Source : Élaboré à partir de BRH (2019), du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) disponible sur <http://www.mef.gouv.ht> ; et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a La croissance réelle correspond à la croissance nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,5%) pour la période octobre 2017 - septembre 2018.

^b N'inclut pas les amortissements de la dette.

^c Inclut les recettes et dépenses domestiques.

2. Exécution budgétaire (octobre 2017 - septembre 2018)

L'exécution budgétaire calculée sur la base de la Loi de Finances initiale (septembre 2017) atteint 89% du budget alors que, sur la base de la Loi de Finances rectificative (septembre 2018), le taux d'exécution budgétaire est légèrement plus élevé (89,3%)¹⁹. En comparaison aux résultats de l'exercice fiscal 2016-2017, émerge un recul du taux d'exécution budgétaire calculé sur la base du budget approuvé dans la Loi de Finances rectificative. Pour 2016-2017, ce taux est de 91,1% (1,8 points de pourcentage supérieur au taux de 2017-2018) tandis que l'exécution budgétaire calculée sur la base du budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2016-2017 est de 88,9% (0,1 point de pourcentage inférieur au taux de 2017-2018) (voir le tableau A2).

Il convient de rappeler que le budget considéré au sein de la présente annexe pour calculer le taux d'exécution budgétaire n'inclut pas les ressources externes (dons), lesquelles financent une

¹⁹ Le taux d'exécution budgétaire publié par le MEF au sein du rapport Budget Execution 2017-2018 est de 92,5% du budget total. La différence de 3,2 points de pourcentage avec le taux présenté dans le présent document s'explique par le fait que le rapport du MEF inclut l'exécution des dépenses extra-budgétaires alors que la dépense considérée dans le présent document considère seulement les dépenses budgétaires (voir l'Appendice 1).

partie des dépenses d'investissement. Ceci tient à l'absence de données concernant l'exécution des dépenses en investissement financées par les ressources externes (voir l'Appendice 2).

Tableau A2
Haïti : exécution budgétaire, octobre 2017 - septembre 2018^a
(En pourcentage)

	Par rapport à la Loi de Finances initiale (en pourcentage)	Par rapport à la Loi de Finances rectificative (en pourcentage)
2017-2018	89,0	89,3
2016-2017	88,9	91,1

Source : Élaboré à partir des Lois de Finances rectificatives 2016-2017 et 2017-2018, ainsi que du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Le calcul du taux d'exécution budgétaire se fait sur la base du budget financé par les ressources domestiques.

3. Exécution budgétaire selon la classification économique (octobre 2017 – septembre 2018)

La ventilation du budget selon une classification économique qui inclut les dépenses courantes (salaires, biens et services, autres dépenses courantes) et les dépenses de capital (investissements et immobilisations) met en évidence une meilleure exécution des dépenses courantes et, en particulier, du poste des biens et services. Le taux d'exécution du budget destiné aux dépenses courantes est en effet de 95,7% pour l'exercice fiscal 2017-2018, tandis que le budget financé par des ressources domestiques et destiné aux dépenses de capital a été exécuté à hauteur de 66,4% (voir le tableau A3). Au sein des dépenses courantes, le poste des biens et services compte avec une exécution supérieure aux crédits disponibles (109,8%) tandis que les crédits disponibles pour les salaires sont exécutés quasiment dans leur totalité (99,7%). En ce qui concerne les dépenses de capital, ce sont les immobilisations qui enregistrent le taux d'exécution budgétaire le plus élevé (114,1%) contre 64,1% pour le poste des investissements financés par des ressources domestiques (voir le tableau A3).

En examinant l'exécution budgétaire de manière semestrielle, il apparaît que l'exécution du budget 2017-2018 se concentre au second semestre (48,6% contre 40,6% au cours du premier semestre). Ceci tient à une exécution plus importante des postes budgétaires courants durant le second semestre (53,4% contre 42,3% au cours du premier semestre). Au contraire, la tendance observée pour les dépenses de capital est une exécution budgétaire supérieure durant le premier semestre (34,6% contre 31,9% au cours du second semestre) tirée par une exécution plus importante des ressources destinées aux investissements au cours du premier semestre (34,5% contre 29,6% au cours du second semestre). L'exécution des ressources destinées aux immobilisations attire l'attention, compte tenu qu'elle atteint 78,6% au cours du second semestre et 114,1% au cours de l'année fiscale (voir le tableau A3).

Tableau A3
Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, octobre 2017 - septembre 2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense annuelle	Exécution annuelle (en pourcentage)	Exécution premier semestre (en pourcentage)	Exécution second semestre (en pourcentage)
Dépenses totales^a	96 032	89,3	40,6	48,6
Dépenses courantes	80 324	95,7	42,3	53,4
Salaires	41 852	99,7	45,9	53,7
Biens et services	11 563	109,8	51,4	58,5
Autres ^b	26 909	85,7	34,5	51,2
Dépenses de capital	15 708	66,4	34,6	31,9
Investissements ^c	14 479	64,1	34,5	29,6
Immobilisations	1 228	114,1	35,5	78,6

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a N'inclut pas les amortissements de la dette.

^b Inclut le paiement des intérêts, les transferts courants et le Titre VI « Autres dépenses ».

^c Le calcul du taux d'exécution se fait sur la base du budget d'investissement financé par les ressources domestiques.

Cette double tendance dans l'exécution du budget (concentration de l'exécution du budget courant au cours du second semestre et concentration de l'exécution du budget de capital au cours du premier) témoigne d'une gestion du cycle budgétaire qui montre des difficultés, lesquelles pourraient à leur tour expliquer la faible exécution du budget total en fin d'exercice.

Le point antérieur est renforcé par la variation réelle de la dépense publique selon la classification économique ventilée par semestre. En tenant compte d'une inflation moyenne de 13,5% entre les exercices fiscaux 2016-2017 et 2017-2018, la croissance annuelle de la dépense publique totale est de 18,4% en termes réels. Au sein de cette croissance globale, se dégage l'augmentation très significative des investissements (102,6% en termes réels) (voir le tableau A4). Cette augmentation s'explique principalement par la faible exécution des projets d'investissements au cours de l'exercice 2016-2017 du fait de deux événements majeurs : le cyclone Matthew (octobre 2016) et la crise politique qui marqua le pays entre novembre 2016 et mars 2017. Ces contingences ont contraint très fortement la mise en marche du plan de redressement post-désastre, lequel prévoyait notamment d'importants investissements en infrastructure. En outre, les apports des différents bailleurs des suites du cyclone ont été décaissés sous la forme d'aides directes non comptabilisées dans le Programme d'Investissement Public (PIP). De ce fait, ces aides directes ont représenté majoritairement des dépenses d'investissement extra-budgétaires. Finalement, l'ensemble des éléments mentionnés a conduit à une faible exécution des projets d'investissement au cours de l'exercice fiscal 2016-2017, et à une reconduction de ces derniers à l'exercice fiscal 2017-2018. Ceci explique le doublement des dépenses d'investissement entre 2016-2017 et 2017-2018 et l'expansion de ces dépenses durant le premier semestre 2017-2018 en comparaison au premier semestre 2016-2017.

Tableau A4
Haïti : variation réelle de la dépense publique selon la classification économique, octobre 2017 - septembre 2018^a
(En pourcentage)

	Premier semestre	Second semestre	Annuel
Dépenses totales^b	10,1	26,5	18,4
Dépenses courantes	-3,0	23,7	10,3
Salaires	-1,0	8,6	4,0
Biens et services	3,7	0,8	2,1
Autres ^c	-9,1	72,2	26,6
Dépenses de capital	164,7	45,9	90,4
Investissements ^d	197,7	47,6	102,6
Immobilisations	-18,9	33,8	11,3

Source : Élaboré à partir de BRH (2019), de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en moyenne semestrielle et annuelle pour la période octobre 2017 - septembre 2018.

^b N'inclut pas les amortissements de la dette.

^c Inclut les intérêts, les transferts courants et le Titre VI « Autres dépenses ».

^d Comme il a été mentionné précédemment, la variation importante des dépenses d'investissement en 2017-2018 est due à une exécution anormalement faible des projets d'investissement au cours de l'exercice 2016-2017.

Au cours du premier semestre 2017-2018, l'on peut observer en effet une contraction de la plupart des postes budgétaires en comparaison au premier semestre 2016-2017. Cette contraction atteint 3% en termes réels pour les dépenses courantes et 18,9% pour les immobilisations. Au contraire, les dépenses en investissement augmentent de 197,7% en termes réels au cours de la même période, ce qui a tiré la croissance de la dépense publique totale au cours du premier semestre 2017-2018 (10,1% en termes réels).

Le second semestre de l'exercice 2017-2018 a été marqué par une augmentation des dépenses pour tous les postes budgétaires et, en particulier, celui des Autres dépenses courantes (72,2% en termes réels), des investissements (47,6% en termes réels) et des immobilisations (33,8% en termes réels). Ces tendances ont influé positivement sur l'augmentation de la dépense publique totale au cours de la même période (26,5% en termes réels) (voir le tableau A4).

Finalement, tant le taux d'exécution budgétaire que la variation réelle de la dépense semestrielle ventilée selon la classification économique, montrent une concentration des dépenses courantes au sein du second semestre et au sein du premier semestre pour les dépenses en capital.

4. Dépenses et exécution budgétaire par Ministère (octobre 2017 – septembre 2018)

À partir de l'analyse de la classification administrative de la dépense publique totale (ventilation par ministères et autres organismes de l'État) émergent deux groupes quant à la performance dans l'exécution du budget. En premier lieu, un groupe de faible performance, c'est-à-dire en dessous du taux d'exécution du budget total (89,3%). Ce groupe est formé par le Ministère de la Planification et de la Coopération externe (78,3% d'exécution, le résultat le plus bas de l'échantillon), le Ministère des Travaux Publics (83,9%), le Ministère de l'Agriculture (84,8%), le Ministère de l'Éducation (86,5%), le Ministère de l'Intérieur (86,8%), le Ministère de l'Économie et des Finances (87,3%) et le Ministère de la Jeunesse et des Sports (89,2%) (voir le tableau A5).

Tableau A5
Haïti : exécution budgétaire par Ministère, octobre 2017 - septembre 2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépenses annuelles	Exécution annuelle (en pourcentage) ^a	Variation réelle annuelle (en pourcentage) ^b
Ministère de la Planification (MPCE)	6 337	78,3	86,2
Ministère de l'Économie (MEF)	7 714	87,3	35,9
Ministère de l'Agriculture (MARNDR)	2 326	84,8	1,9
Ministère Travaux Publics (MTPTC)	3 867	83,9	12,7
Ministère du Commerce (MCI)	697	93,3	1,7
Ministère de l'Environnement (MDE)	859	98,3	38,0
Ministère du Tourisme (MDT)	344	142,5	32,4
Ministère de la Justice (MJSP)	11 847	98,1	-1,4
Ministère des Affaires Étrangères (MAE)	3 566	99,9	-17,6
Présidence	1 750	99,8	28,0
Bureau du Premier Ministre	2 168	98,8	7,8
Ministère de l'Intérieur (MICT)	2 205	86,8	23,5
Ministère de la Défense (MD)	591	97,8	29,1
Ministère de l'Éducation (MENFP)	14 856	86,5	14,9
Ministère des Affaires sociales (MAST)	1 292	92,3	-9,3
Ministère de la Santé (MSPP)	5 501	96,5	18,5
Ministère de la Jeunesse et Sport (MJSAC)	796	89,2	20,7
Ministère de la Culture (MDC)	1 283	94,4	-3,7
Autres Ministères ^c	857	96,9	2,0
Autres Exécutif ^d	17 122	84,4	33,9
Autres Administration ^e	10 055	91,3	23,4
Total	96 032	89,3	18,4

Source : Élaboré à partir de BRH (2019), de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Le taux d'exécution budgétaire se calcule sur la base du budget rectificatif 2017-2018 et financé par les ressources domestiques.

^b La croissance réelle correspond à la croissance nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,5%) pour la période octobre 2017 - septembre 2018.

^c Inclut le Ministère à la Condition Féminine, le Ministère des Haïtiens Vivant à l'étranger, le Ministère des Cultes et le Ministère de la Communication.

^d Inclut les interventions publiques et les intérêts.

^e Inclut le Pouvoir Législatif, judiciaire ainsi que les Organismes indépendants.

En second lieu, il existe un groupe de meilleure performance qui se trouve au-dessus du taux d'exécution du budget total. Au sein de ce groupe, il convient de souligner le plus haut taux atteint par le Ministère des Affaires Étrangères (99,9%), la Présidence (99,8%), le Bureau du Premier Ministre (98,8%) et le Ministère de l'Environnement (98,3%). Un cas particulier est représenté par le Ministère du Tourisme, dont le taux d'exécution budgétaire est de 142,5% pour l'exercice fiscal 2017-2018, c'est-à-dire presque 50% au-dessus de ses allocations de crédits (voir le tableau A5).

En ce qui concerne la croissance réelle des dépenses, elle est majoritairement positive pour l'ensemble des Ministères, sauf pour le Ministère des Affaires Étrangères (-17,6%), le Ministère des Affaires Sociales (-9,3%), le Ministère de la Culture (-3,7%), ainsi que pour le Ministère de la Justice (-1,4%). Il convient de relever le cas du Ministère de la Planification, lequel enregistre la plus importante croissance réelle de la dépense (86,2%) mais aussi le taux d'exécution budgétaire le plus faible au cours de l'exercice fiscal 2017-2018 (78,3%) (voir le tableau A5). Cette situation pourrait révéler certaines déficiences du point de vue des capacités institutionnelles et, de ce fait, d'importants défis pour améliorer la qualité de la gestion du cycle budgétaire.

Face à cette hétérogénéité, il devient intéressant d'examiner de manière séparée l'exécution du budget courant et de capital par Ministère. De cette façon, il apparaît que les six Ministères ayant les dépenses courantes les plus importantes enregistrent un taux d'exécution supérieur à 98% de leur budget courant. Le Ministère des Affaires Étrangères se trouve en première position avec un taux proche de 100% (99,9%) tandis que le Ministère de l'Économie et des Finances obtient la dernière place du groupe avec 98,4% (voir le tableau A6). Les taux d'exécution budgétaire des six Ministères inclus dans le tableau suivant enregistrent des taux d'exécution supérieurs au taux d'exécution global du budget courant (qui atteint 95,7%).

Tableau A6
Haïti : ministères enregistrant les dépenses courantes les plus importantes, octobre 2017 - septembre 2018^a
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Budget courant ^b (1)	Dépense courante (2)	Exécution (en pourcentages) (2)/(1)
Ministère de l'Éducation (MENFP)	12 663	12 609	99,6
Ministère de la Justice (MJSP)	11 624	11 579	99,6
Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	5 602	5 512	98,4
Ministère de la Santé (MSPP)	5 036	4 985	99,0
Ministère des Affaires Étrangères (MAE)	3 557	3 553	99,9
Ministère de l'Intérieur (MICT)	2 109	2 104	99,8
Autres ^c	43 352	39 982	92,2
Total	83 942	80 324	95,7

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Les six Ministères considérés représentent 48,3% du budget courant total et 50,2% de la dépense courante totale.

^b Correspond au budget de fonctionnement de l'exercice fiscal 2017-2018 moins les immobilisations.

^c Inclut le reste des organes exécutifs, judiciaires, législatifs, ainsi que les organismes indépendants.

En ce qui concerne les cinq Ministères ayant les plus importantes dépenses de capital, l'exécution de leur budget de capital se trouve dans une fourchette de 59% à 75%. Le maximum est atteint par le Ministère de la Planification (74,8%) et le minimum par le Ministère des Travaux Publics (59,3%). Malgré ces résultats relativement faibles, le groupe de Ministères inclus dans le tableau A7 enregistre un taux d'exécution du budget de capital supérieur au reste des organismes de l'Etat (57,3%) (voir le tableau A7).

Tableau A7
Haïti : ministères enregistrant les dépenses de capital les plus importantes, octobre 2017 - septembre 2018^a
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Budget de capital (1) ^b	Dépense de capital (2)	Exécution <i>(en pourcentage)</i> (2)/(1) ^c
Ministère de la Planification (MPCE)	7 932	5 234	74,8
Ministère des Travaux Publics (MTPTC)	10 495	2 674	59,3
Ministère de l'Éducation (MENFP)	12 153	2 248	66,9
Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	4 691	2 202	67,2
Ministère de l'Agriculture (MARNDR)	7 435	870	71,0
Autres ^d	7 706	2 480	57,3
Total	50 411	15 708	66,4

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Les cinq Ministères considérés représentent 84,7% du budget de capital total et 84,2% de la dépense de capital totale.

^b Correspond au budget d'investissement de l'exercice fiscal 2017-2018 plus les immobilisations.

^c Le calcul du taux d'exécution se fait sur la base du budget financé par les ressources domestiques.

^d Inclut le reste des organes exécutifs, judiciaires, législatifs, ainsi que les organismes indépendants.

5. Recettes publiques désagrégées (octobre 2017 - septembre 2018)

Le recouvrement des recettes publiques au cours de l'exercice fiscal 2017-2018 atteint 99 169 millions de gourdes, avec des recettes internes (impôts directs, TCA, droits d'accise, entre autres) qui s'élèvent à 75 152 millions de gourdes. Cependant, ces recettes internes enregistrent un taux d'exécution relativement faible (75,1%) en comparaison au taux observé pour les recettes douanières (110,1%) et compte tenu des prévisions contenues dans la Loi de Finances rectificative 2017-2018. Concernant les autres recettes fiscales, elles représentent 3 548 millions de gourdes, soit une partie marginale des recettes courantes totales. De manière globale, le taux d'exécution des recettes publiques au cours de l'exercice 2017-2018 est de 80% des projections présentées dans la Loi de Finances rectificative 2017-2018 (voir le tableau A8).

Tableau A8
Haïti : recettes publiques désagrégées et taux d'exécution, octobre 2017 - septembre 2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Loi rectificative	Recouvrement effectif			Exécution des recettes <i>(en pourcentage)</i>		
	(1)	1 ^{er} semestre (2)	2 nd semestre (3)	Annuel (4)	1 ^{er} semestre (2)/(1)	2 nd semestre (3)/(1)	Annuel (4)/(1)
Recettes totales	99 169	41 241	38 119	79 360	41,6	38,4	80,0
Recettes courantes	99 169	41 241	38 119	79 360	41,6	38,4	80,0
Recettes internes	75 152	29 521	26 959	56 480	39,3	35,9	75,2
Recettes douanières	20 469	11 596	10 937	22 533	56,7	53,4	110,1
Autres recettes fiscale	3 548	124	223	347	3,5	6,3	9,8

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018 et du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) disponible sur <http://www.mef.gouv.ht>.

En désagrégeant l'information de manière semestrielle, l'on peut observer une exécution plus élevée des recettes publiques durant le premier semestre. Sur cette période, le taux d'exécution des recettes internes est de 39,3% (contre 35,9% au cours du second semestre), 56,7% pour les recettes douanières (53,4% au cours du second semestre) et 41,6% pour les recettes publiques totales (38,4% au cours du second semestre) (voir le tableau A8).

6. Solde budgétaire global et exécution budgétaire (octobre 2017 - septembre 2018)

Finalement, un État des Opérations du Gouvernement est présenté afin de rendre compte, de manière synthétique et désagrégée, de l'ensemble de la gestion budgétaire pour l'exercice fiscal 2017-2018 (voir le tableau A9). Afin de pouvoir comparer les résultats de l'exécution budgétaire calculés sur la base des projections initiales des recettes et des dépenses (septembre 2017) avec ceux calculés sur la base des projections rectificatives (septembre 2018), l'on a ajouté une colonne correspondant au budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018.

De cette façon, se dégagent des différences significatives concernant : i) l'exécution des recettes publiques totales, qui atteint 84,9% des projections initiales et 80% des projections rectificatives ; ii) l'exécution des dépenses courantes, dont le taux est de 109,7% du budget initial et 95,7% du budget rectificatif ; iii) le déficit budgétaire global, qui atteint 16 672 millions de gourdes alors que les projections initiales estimaient un déficit de 40 143 millions de gourdes et que les projections rectificatives estimaient un déficit de 35 184 millions de gourdes (voir le tableau A9).

Les projections initiales de dépenses courantes ont été sous-estimées dans leur ensemble, compte tenu que leur taux d'exécution calculé sur la base de ces projections est supérieur à 100%. Les immobilisations, ainsi que les recettes douanières, ont elles-aussi été sous-estimées lors de l'élaboration des projections initiales (septembre 2017).

Au contraire, les dépenses d'investissement ont été potentiellement surestimées dans la Loi de Finances initiale 2017-2018, car le budget projetait 58 997 millions de gourdes, dont 33 288 millions de gourdes financés sur ressources domestiques. Avec 14 479 millions de gourdes effectivement exécutées sur la base de ressources domestiques au cours de l'exercice 2017-2018, le taux d'exécution budgétaire pour le poste des investissements atteint 43,5%. En ce qui concerne

le budget contenu dans la Loi de Finances rectificative 2017-2018, les projections de dépenses d'investissement étaient de 49 335 millions de gourdes, dont 22 571 millions de gourdes financées sur ressources domestiques. Sur la base de ce budget financé sur ressources internes, le taux d'exécution du poste des investissements atteint 66,4% (voir le tableau A9). Ces surestimations de l'investissement, autant dans la Loi de Finances initiale que rectificative, ont participé à la surestimation du déficit budgétaire global.

Du côté du financement du déficit, les donations décaissées ont enregistré un bas niveau (3 736 millions de gourdes contre 29 856 millions de gourdes projetées dans la Loi de Finances rectificative). Ceci a conduit à recourir largement au financement interne et, en particulier, auprès de la Banque de la République d'Haïti (BRH) : 22 491 millions de gourdes décaissées contre 6 256 millions de gourdes budgétisées dans la Loi de Finances rectificative 2017-2018.

Tableau A9
Haïti : solde budgétaire global et exécution budgétaire, octobre 2017 - septembre 2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Budget		Exécution anuelle (3)	Exécution annuelle (en pourcentage)	
	Loi initiale (1)	Loi rectificative (2)		(3)/(1)	(3)/(2)
Recettes totales (A)	93 446	99 169	79 360	84,9	80,0
Recettes courantes	93 446	99 169	79 360	84,9	80,0
Recettes internes	73 809	75 152	56 480	76,5	75,2
Recettes douanières	19 089	20 469	22 533	118,0	110,1
Autres recettes fiscales	548	3 548	347	63,3	9,8
Dépenses totales (B)^a	133 589	134 353	96 032	89,0	89,3
Dépenses courantes	73 636	83 942	80 324	109,1	95,7
Salaires	40 256	41 998	41 852	104,0	99,7
Biens et services	10 315	10 529	11 563	112,1	109,8
Autres ^b	23 065	31 415	26 909	116,7	85,7
Dépenses de capital	59 953	50 411	15 708	45,9	66,4
Investissements ^c	58 997	49 335	14 479	43,5	64,1
Immobilisations	956	1 076	1 228	128,5	114,1
Solde Global (A-B)	-40 143	-35 184	-16 672		
Financement total	40 143	35 184	20 951		
Donations	24 023	29 856	3 736		
Financement externe net	-833	-929	-5 276		
Financement interne net	16 953	6 256	22 491		

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018, du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019 et du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) disponible sur <http://www.mef.gouv.ht>.

^a N'inclut pas les amortissements de la dette publique.

^b Inclut les intérêts, les transferts courants et le Titre VI « Autres dépenses ».

^c Le taux d'exécution budgétaire du poste des investissements se calcule sur la base du budget financé sur ressources internes. Ceci tient à l'absence de données budgétaires concernant les dépenses d'investissement financées sur ressources externes (voir l'Appendice 2).

B. Rapport d'exécution budgétaire (décembre 2017)

Dans cette section, l'on présente un état de l'avancée de l'exécution budgétaire au mois de décembre 2017. Ce mois correspondant à la clôture du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018, l'on présente également les chiffres consolidés pour la période octobre-décembre 2017.

1. Solde budgétaire global (décembre 2017)

Au cours du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (octobre-décembre 2017), le solde budgétaire global enregistre un déficit budgétaire cumulé de 3 791 millions de gourdes. Les recettes publiques totales atteignent la somme de 21 648 millions de gourdes tandis que les dépenses totales de l'Administration Centrale 25 349 millions de gourdes. Jusqu'à novembre 2017, le déficit budgétaire était relativement réduit (756 millions de gourdes). C'est en décembre 2017 que le déficit budgétaire se creuse, le solde budgétaire mensuel enregistrant un déficit de 3 035 millions de gourdes (voir le tableau A10).

Alors que l'exécution des recettes publiques courantes a été relativement stable au cours du premier trimestre de l'exercice 2017-2018, les dépenses publiques ont diminué entre octobre et novembre 2017 (1 701 millions de gourdes) et augmenté entre novembre et décembre 2017 (4 277 millions de gourdes). Malgré ces variations, l'exécution budgétaire à la clôture du premier trimestre de l'exercice 2017-2018 est proche d'atteindre la moyenne espérée pour un trimestre (25%), enregistrant respectivement 23,2% et 23,6% pour les recettes et les dépenses. Ce résultat est dû à l'importante exécution budgétaire au mois de décembre 2017 (voir le tableau A10).

Tableau A10
Haïti : solde budgétaire global, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	2017			Cumulé (octobre-décembre)	Exécution (en pourcentage)	Variation réelle 12 mois (en pourcentage) ^a
	Octobre	Novembre	Décembre			
Recettes	7 191	6 728	7 729	21 648	23,2	15,6
Dépenses ^b	8 188	6 487	10 764	25 439	23,6	19,4
Solde global	-997	241	-3 035	-3 791		

Source : Élaboré à partir de BRH (2019), de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,8%) entre le premier trimestre de l'exercice fiscal 2016-2017 et le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018.

^b N'inclut pas les amortissements de la dettes publiques.

En prenant en compte une inflation moyenne de 13,8% pour le premier trimestre de l'exercice 2017-2018 par rapport au premier trimestre de l'exercice 2016-2017, la variation réelle des recettes publiques totales est de 15,6% tandis que celle des dépenses totales est de 19,4% (voir le tableau A10).

2. Exécution budgétaire (décembre 2017)

L'exécution du budget au cours du mois de décembre 2017 atteint 10% et 23,6% de manière cumulée pour le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (octobre-décembre 2017) (voir le tableau A11). Ainsi, le taux d'exécution budgétaire observé pour le mois de décembre 2017 se trouve au-dessus du taux moyen d'exécution mensuelle (8,3%).

En prenant en compte une inflation moyenne de 13,8% pour le premier trimestre de l'exercice 2017-2018 par rapport au premier trimestre de l'exercice 2016-2017, la variation réelle des dépenses publiques totales est de 19,4%. Pour le mois de décembre 2017, la variation réelle de la dépense est de 16,4% en tenant compte d'un taux d'inflation de 13,3% (voir le tableau A11). De cette façon, il apparaît que la croissance de la dépense au cours du premier trimestre 2017-2018 est attribuée en grande partie à la croissance de la dépense observée au cours du mois de décembre 2017.

Tableau A11
Haïti : exécution budgétaire, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense totale ^a	Exécution <i>(en pourcentage)</i>	Variation réelle 12 mois <i>(en pourcentage)^b</i>
Décembre	10 764	10,0	16,4
Octobre - décembre	25 439	23,6	19,4

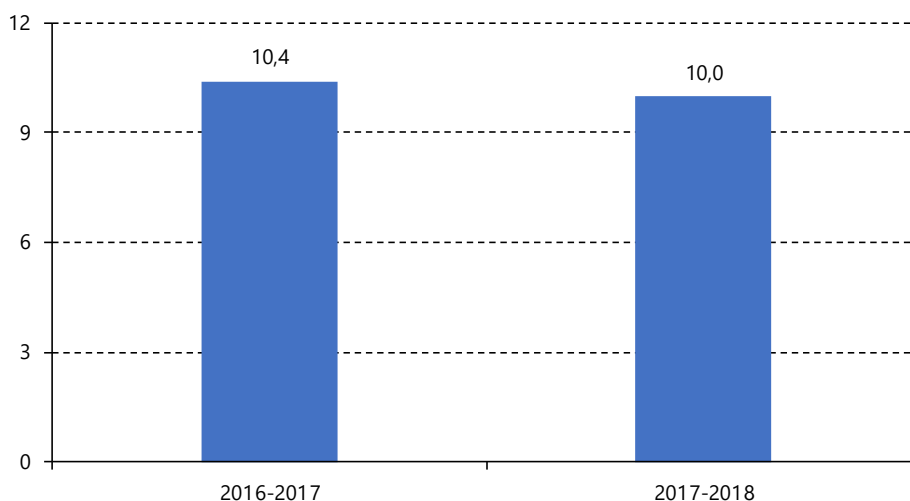
Source : Élaboré à partir de BRH (2019), de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a N'inclut pas les amortissements de la dettes publiques.

^b La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,8%) entre le premier trimestre de l'exercice fiscal 2016-2017 et le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018, ainsi que de l'inflation en variation annuelle (13,3%) entre décembre 2016 et décembre 2017.

En comparaison à l'exercice fiscal antérieur, l'on observe une relative stabilité de l'exécution budgétaire au cours du mois de décembre, qui passe de 10,4% du budget 2016-2017 à 10% du budget 2017-2018 (voir le graphique A1). De la même façon, en comparant les résultats pour le premier trimestre de chaque exercice, le taux d'exécution passe de 23,9% du budget 2016-2017 à 23,6% du budget 2017-2018 (voir le graphique A2).

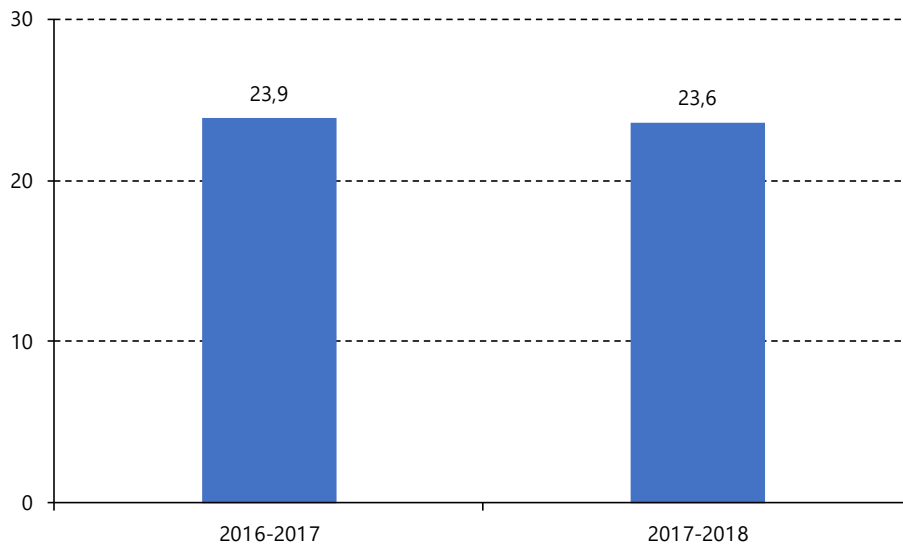
Graphique A1
Haïti : exécution budgétaire, décembre 2016 et décembre 2017^a
(En pourcentage du budget initial)



Source : Élaboré à partir des Lois de Finances initiales 2016-2017 et 2017-2018, ainsi que du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond au taux d'exécution du budget approuvé dans la Loi de Finance initiale et en ne considérant que les ressources domestiques.

Graphique A2
Haïti : exécution budgétaire, premier trimestre 2016-2017 et 2017-2018^a
(En pourcentage du budget initial)



Source : Élaboré à partir des Lois de Finances initiales 2016-2017 et 2017-2018, ainsi que du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond au taux d'exécution du budget approuvé dans la Loi de Finance initiale et en ne considérant que les ressources domestiques.

3. Désagrégation de la dépense publique selon la classification économique (décembre 2017)

La désagrégation de la dépense publique mensuelle selon une classification économique incluant les dépenses courantes (salaires, biens et services, autres dépenses courantes) et les dépenses de capital (investissements et immobilisations) permet d'observer que l'exécution importante du budget total au cours du mois de décembre 2017 est dominée par les dépenses courantes. En effet, les postes budgétaires courants enregistrent 12,2% d'exécution de leur budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018. Les dépenses de capital et, plus particulièrement, les investissements, observent au contraire un taux d'exécution de 5%. Au niveau global, avec 10 764 millions de gourdes exécutées au mois de décembre 2017, l'exécution pour cette période atteint 10% du budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 (voir le tableau A12).

En comparaison au mois de décembre 2016, l'on peut observer une augmentation très significative des dépenses d'investissement (203,9% en termes réels) tandis que les dépenses courantes enregistrent une croissance de 4,3% en termes réels, principalement en raison de l'augmentation des Autres dépenses courantes (26,1% en termes réels). Les dépenses de personnel, qui représentent la majorité des dépenses courantes, enregistrent une contraction de 3,8% en termes réels au cours de la même période (voir le tableau A12). Comme il a été mentionné dans la section A.3, la croissance réelle des investissements entre 2016-2017 et 2017-2018 s'explique par une exécution anormalement faible des projets d'investissements en 2016-2017 en raison de multiples contingences.

Tableau A12
Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, décembre 2017
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense	Exécution (en pourcentage) ^a	Variation réelle (en pourcentage) ^b
Dépense totale^c	10 764	10,0	16,4
Dépenses courantes	9 004	12,2	4,3
Salaires	5 283	13,1	-3,8
Biens et services	1 247	12,1	5,7
Autres ^d	2 474	10,7	26,1
Dépense de capital	1 760	5,1	168,2
Investissements ^e	1 648	5,0	203,9
Immobilisations	112	11,7	-1,7

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond au taux d'exécution approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 et financé sur ressources domestiques.

^b La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en variation annuelle (13,3%) entre le mois de décembre 2016 et le mois de décembre 2017.

^c N'inclut pas les amortissements de la dettes publiques.

^d Inclut le paiement des intérêts, les transferts courants et le Titre VI « Autres dépenses ».

^e Le calcul du taux d'exécution se fait sur la base du budget d'investissement financé par les ressources domestiques. Comme il a été mentionné précédemment, la variation importante des dépenses d'investissement en 2017-2018 est due à une exécution anormalement faible des projets d'investissement au cours de l'exercice 2016-2017.

Les chiffres pour le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 confirme l'exécution plus importante des postes courants par rapport aux postes de capital. Avec 19 323 millions de gourdes exécutées, les dépenses courantes enregistrent un taux d'exécution budgétaire de 26,2% tandis qu'avec 6 116 millions de gourdes, les dépenses de capital correspondent à un taux d'exécution de 17,9% de leur budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018. Au cours de cette période, l'on remarque également la forte croissance des dépenses de capital et, en particulier, des investissements (277,2% en termes réels) en comparaison au premier trimestre 2016-2017. Sur la même base de comparaison, les dépenses courantes se réduisent de 0,9% en termes réels en raison de la contraction des Autres dépenses courantes (4,7% en termes réels) (voir le tableau A13).

Tableau A13
Haïti : exécution budgétaire selon la classification économique, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense	Exécution (en pourcentage) ^a	Variation réelle (en pourcentage) ^b
Dépense totale^c	25 439	23,6	19,4
Dépenses courantes	19 323	26,2	-0,9
Salaires	10 420	25,9	0,1
Biens et services	2 778	26,9	4,5
Autres ^d	6 125	26,6	-4,7
Dépense de capital	6 116	17,9	236,7
Investissements ^e	5 900	17,7	277,2
Immobilisations	216	22,6	-14,3

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond au taux d'exécution approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 et financé sur ressources domestiques.

^b La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,8%) entre le premier trimestre de l'exercice fiscal 2016-2017 et le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018.

^c N'inclut pas les amortissements de la dettes publiques.

^d Inclut le paiement des intérêts, les transferts courants et le Titre VI « Autres dépenses ».

^e Le calcul du taux d'exécution se fait sur la base du budget d'investissement financé par les ressources domestiques. Comme il a été mentionné précédemment, la variation importante des dépenses d'investissement en 2017-2018 est due à une exécution anormalement faible des projets d'investissement au cours de l'exercice 2016-2017.

4. Dépense publique et exécution budgétaire selon Ministères (décembre 2017)

La désagrégation de la dépense publique mensuelle totale selon une classification administrative qui inclut les organes de l'État (pouvoir exécutif, législatif, judiciaire et organismes indépendants) fait ressortir une performance relative de chacun d'entre eux vis-à-vis de l'exécution de leur budget au cours du mois de décembre 2017. Les quatre Ministères qui enregistrent les plus importantes dépenses budgétaires représentent 50% du budget exécuté au cours de ce mois et observent des taux d'exécution budgétaire entre 10,2% (Ministère de l'Économie et des Finances) et 20,7% (Ministère de la Planification). Le reste des organes de l'État, dans leur ensemble, atteignent un taux d'exécution de 8,4% de leur budget approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 (voir le tableau A14).

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2017-2018 (octobre-décembre 2017), l'Administration Centrale a exécuté 25 439 millions de gourdes, ce qui correspond à un taux d'exécution globale de 23,6% du budget approuvé dans la Loi de Finances initiales 2017-2018. Sur la même période, les quatre Ministères enregistrant les plus importantes dépenses budgétaires ont des taux d'exécution allant de 20,2% (Ministère de l'Éducation) jusqu'à 65,9% (Ministère de la Planification) (voir le tableau A14).

Tableau A14
Haïti : exécution budgétaire selon Ministères, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense ^a		Exécution (en pourcentage) ^b	
	Décembre	Cumulé	Décembre	Cumulé
Ministère de l'Éducation (MENFP)	1 677	3 283	10,3	20,2
Ministère de la Justice (MJSP)	1 491	3 079	12,4	25,7
Ministère de la Planification (MPCE)	1 162	3 710	20,7	65,9
Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	1 054	2 390	10,2	23,1
Autres ^c	5 380	12 977	8,4	20,4
Total	10 764	25 439	10,0	23,6

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a N'inclut pas les amortissements de la dettes publiques.

^b Correspond au taux d'exécution approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 et financé sur ressources domestiques.

^c Inclut le reste des organes de l'exécutif, du judiciaire, du législatif, ainsi que les organismes indépendants.

L'exécution des postes budgétaires courants atteint 9 004 millions de gourdes en décembre 2017 et 19 323 millions de gourdes au cours du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (octobre-décembre 2017). Ces montants correspondent à des taux d'exécution budgétaire respectifs de 12,2% et de 26,2% (voir le tableau A15). Les quatre Ministères enregistrant les dépenses courantes les plus élevées ont des taux d'exécution budgétaire allant de 12,9% (Ministère de l'Éducation) à 21,4% (Ministère des Affaires Étrangères) pour le mois de décembre 2017. En considérant la période octobre-décembre 2017, le Ministère de l'Éducation enregistre un taux d'exécution budgétaire de 25% tandis que le Ministère des Affaires Étrangères de 58,8%. Il est intéressant de souligner le fait que les quatre Ministères ayant les dépenses courantes les plus élevées observent des taux d'exécution budgétaire supérieurs au reste des organes de l'État ; lesquels enregistrent un taux d'exécution de 10,8% pour le mois de décembre 2017 et de 23,8% pour le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (voir le tableau A15).

Tableau A15
Haïti : exécution budgétaire de la dépense courante totale selon Ministères, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense ^a		Exécution (en pourcentage) ^b	
	Décembre	Cumulé	Décembre	Cumulé
Ministère de l'Éducation (MENFP)	1 612	3 110	12,9	25,0
Ministère de la Justice (MJSP)	1 484	2 973	13,3	26,7
Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	791	1 698	15,0	32,1
Ministère des Affaires Étrangères (MAE)	537	1 473	21,4	58,8
Autres ^c	4 581	10 069	10,8	23,8
Total	9 004	19 323	12,2	26,2

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond aux dépenses de fonctionnement moins les immobilisations et sans inclure les amortissements de la dettes publiques.

^b Correspond au taux d'exécution du budget de fonctionnement moins immobilisations qui a été approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 et financé sur ressources domestiques.

^c Inclut le reste des organes de l'exécutif, du judiciaire, du législatif, ainsi que les organismes indépendants.

L'exécution du budget de capital au cours du mois de décembre 2017 totalise 1 760 millions de gourdes, soit 5,1% du budget de capital de la Loi de Finances initiale 2017-2018 financé sur ressources domestiques. Entre octobre et décembre 2017, les dépenses de capital atteignent 6 116 millions de gourdes, soit un taux d'exécution budgétaire de 17,9%. La désagrégation de ces dépenses par Ministères fait ressortir un taux d'exécution budgétaire de 22,8% au cours de décembre 2017 et de 75,9% au cours du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 pour le Ministère de la Planification. À l'inverse, le Ministère de l'Éducation enregistre un taux d'exécution de 4,7% de son budget de capital au cours du premier trimestre de l'exercice 2017-2018 (1,7% pour le mois de décembre), tandis que le Ministère des Travaux Publics 9,5% pour la même période (4,1% pour le mois de décembre), suivi du Ministère de l'Économie et des Finances (13,7% pour le premier trimestre 2017-2018 et 5,2% pour le mois de décembre) (voir le tableau A16).

Tableau A16
Haïti : exécution budgétaire de la dépense totale en capital, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense ^a		Exécution (en pourcentage) ^b	
	Décembre	Premier trimestre	Décembre	Premier trimestre
Ministère de la Planification (MPCE)	1 040	3 460	22,8	75,9
Ministère des Travaux Publics (MTPTC)	335	769	4,1	9,5
Ministère de l'Éducation (MENFP)	66	180	1,7	4,7
Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	263	692	5,2	13,7
Autres ^c	57	1 017	0,4	8,0
Total	1 760	6 116	5,1	17,9

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Rapport d'autorisations de dépenses remis par la DGB en janvier 2019.

^a Correspond aux dépenses d'investissement plus les immobilisations et sans inclure les amortissements de la dettes publiques.

^b Correspond au taux d'exécution du budget d'investissement plus les immobilisations qui a été approuvé dans la Loi de Finances initiale 2017-2018 et financé sur ressources domestiques.

^c Inclut le reste des organes de l'exécutif, du judiciaire, du législatif, ainsi que les organismes indépendants.

5. Recettes publiques (décembre 2017)

Au cours du mois de décembre 2017, les recettes publiques totales ont atteint 7 729 millions de gourdes, soit 7,8% des projections contenues dans la Loi de Finances initiale 2017-2018. En comparaison au mois de décembre 2016, la variation réelle du recouvrement des recettes est de 9,8%, principalement en raison de la croissance des recettes internes qui atteint 15,9% en termes réels. Au sein des recettes totales, il convient de souligner que ce sont les recettes douanières qui enregistrent le plus important taux d'exécution avec 10,5% des projections initiales. Les recettes douanières pour le mois de décembre 2017 observent cependant une contraction de 3,6% en termes réels par rapport au mois de décembre 2016 (voir la tableau A17).

Au cours du premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018 (octobre-décembre 2017), l'Administration Centrale a recouvré 21 648 millions de gourdes au total, avec 14 922 millions de gourdes de ressources internes. Ces chiffres correspondent à des taux d'exécution respectif de 21,8% et de 19,9% des projections contenues dans la Loi de Finances initiale 2017-2018. En prenant en compte une inflation moyenne de 13,8% par rapport au premier trimestre de l'exercice fiscal 2016-2017, la variation réelle des recettes totales est de 15,6%. Du fait de leur importance

participation au sein des recettes courantes, il convient de souligner la croissance des recettes douanières par rapport au premier trimestre 2016-2017 (20,9% en termes réels).

Tableau A17
Haïti : exécution des recettes publiques, premier trimestre 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Recettes		Exécution (en pourcentage) ^a		Variation réelle (en pourcentage) ^b	
	Décembre	Premier trimestre	Décembre	Premier trimestre	Décembre	Premier trimestre
Recettes totales	7 729	21 648	7,8	21,8	9,8	15,6
Recettes courantes	7 729	21 648	7,8	21,8	9,8	15,6
Recettes internes	5 563	14 922	7,4	19,9	15,9	13,2
Recettes douanières	2 156	6 686	10,5	32,7	-3,6	20,9
Autres recettes fiscales	11	40	0,3	1,1	830,3	142,9

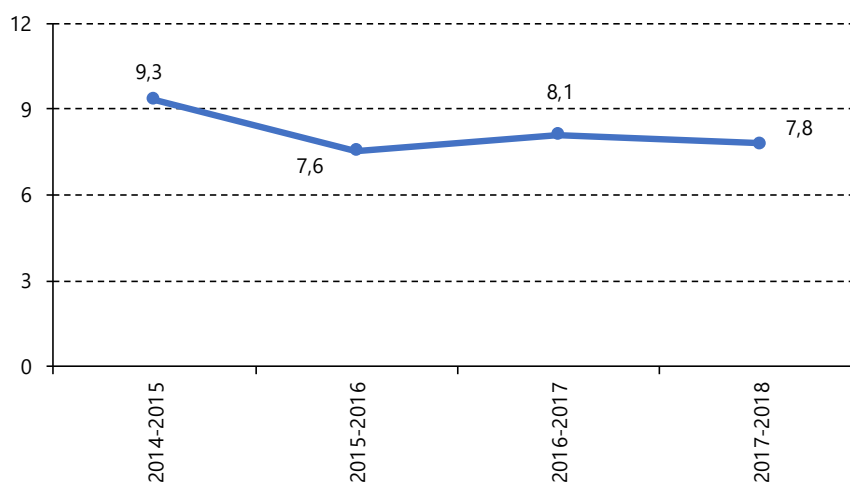
Source : Élaboré à partir de BRH (2019), de la Loi de Finances initiale 2017-2018 et du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE), disponible à <http://www.mef.gouv.ht>.

^a Le taux d'exécution des recettes est calculé sur la base des projections de recettes contenues dans la Loi de Finances initiale 2017-2018.

^b La variation réelle correspond à la variation nominale corrigée de l'inflation en moyenne annuelle (13,8%) entre le premier trimestre de l'exercice fiscal 2016-2017 et le premier trimestre de l'exercice fiscal 2017-2018, ainsi que de l'inflation en variation annuelle (13,3%) entre décembre 2016 et décembre 2017.

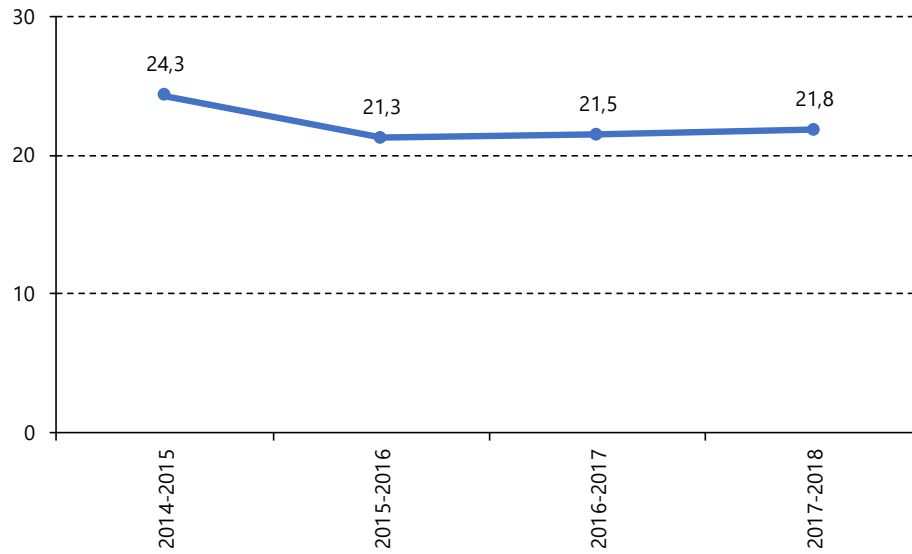
Depuis 2014, l'on observe un recul du taux d'exécution des recettes publiques au cours du mois de décembre, passant de 9,3% pour l'exercice 2014-2015 à 7,8% pour l'exercice 2017-2018 (voir le graphique A3). De la même manière, le taux d'exécution observé pour le premier trimestre de l'exercice 2014-2015 est de 24,3%, tandis qu'il tombe à 21,8% pour le premier trimestre de l'exercice 2017-2018. Cependant, il faut souligner la légère reprise du taux d'exécution trimestrielle depuis l'exercice 2015-2016, période au cours de laquelle l'exécution des recettes atteint 21,3% des projections de la Loi de Finances initiale 2015-2016 (voir le graphique A4).

Graphique A3
Haïti : exécution des recettes publiques, décembre 2014-2017
(En pourcentage)



Source : Élaboré à partir des Lois de Finances initiales 2014-2017 et Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE), disponible sur <http://www.mef.gouv.ht>.

Graphique A4
Haïti : exécution des recettes publiques, premier trimestre 2014-2017
(En pourcentage)



Source : Élaboré à partir des Lois de Finances initiales 2014-2017 et Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE), disponible sur <http://www.mef.gouv.ht>.

Appendice 1

Précisions méthodologiques concernant les sources d'information utilisées

L'exécution budgétaire présentée dans ce document se base sur des indicateurs de performance budgétaire. Ces indicateurs considèrent comme numérateur la dépense publique effective et comme dénominateur le budget approuvé dans la Loi de Finances. La division est multipliée par cent pour s'exprimer en pourcentage.

En ce qui concerne le numérateur de l'indicateur d'exécution budgétaire de l'exercice fiscal 2017-2018 en Haïti, il devrait être considéré les décaissements totaux de l'Administration Centrale. Ceux-ci correspondent à toutes les dépenses autorisées et exécutées, en incluant les dépenses autorisées durant l'exercice antérieur et exécutées au cours de l'exercice présent. Ce chiffre budgétaire se trouve disponible au sein d'un pied de page nommé « pour mémoire » du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) (MEF, 2019a). Pour l'exercice fiscal 2017-2018, cette sous-ligne rapporte 98 205 millions de gourdes comme dépense annuelle totale. Cependant, cette information se trouve ventilée uniquement de manière mensuelle, trimestrielle et annuelle, ce qui ne permet pas de réaliser des analyses de l'exécution budgétaire selon une classification économique ou administrative. Ainsi, et dans le but de mener à bien une analyse complète de l'exécution budgétaire de l'exercice fiscal 2017-2018, l'on a dû opter pour un autre chiffre de dépense publique.

Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti publie sur son site internet deux rapports qui contiennent la dépense publique totale : en premier lieu, le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) (MEF, 2019a) et, en second lieu, le Budget Exécution (BE) (MEF, 2019b). Le premier présente la dépense totale selon une classification économique détaillée tandis que le second la présente selon une classification administrative ainsi qu'une classification économique agrégée (salaires, fonctionnement, investissement).

En déduisant les amortissements de la dette publique, la dépense totale au cours de l'exercice 2017-2018 totalise 87 977 millions de gourdes selon le TOFE et 92 014 millions de gourdes selon le BE. La différence de 4 037 millions de gourdes entre ces deux sources d'information s'explique principalement par le fait que le TOFE rapporte seulement les dépenses budgétaires, alors que le BE rapporte les dépenses budgétaires totales en incluant les dépenses extra-budgétaires. Compte tenu qu'il n'est pas possible de désagréger ces deux formes de dépenses dans le rapport BE, la dépense totale qu'il informe n'est pas comparable avec celle rapportée par le TOFE et ne peut pas, en outre, être utilisée pour analyser l'exécution budgétaire du Gouvernement de la République d'Haïti. D'un autre côté, la différence entre la dépense totale rapportée par le TOFE et la sous-ligne qui correspond aux décaissements totaux de l'Administration Centrale atteint 10 048 millions de gourdes, soit 10,3% desdits décaissements (voir le tableau A18). Par conséquent, la dépense totale rapportée par le TOFE perd de sa pertinence du fait d'être trop éloignée de la dépense effective de l'Administration Centrale.

En raison de ce qui vient d'être mentionné concernant les sources officielles publiées par le MEF d'Haïti, la Direction Générale du Budget (DGB) a remis à l'équipe de la CEPAL en janvier 2019 un rapport contenant les autorisations de dépenses budgétaires. Ces autorisations correspondent aux sollicitudes de dépenses émises par les différents organes de l'État haïtien et

approuvées par la DGB dans le cadre du contrôle *a priori* des dépenses publiques. Selon le rapport de la DGB, la dépense totale pour l'exercice fiscal 2017-2018 atteint 96 032 millions de gourdes, soit un delta négatif de 1 993 millions de gourdes en comparaison aux décaissements totaux de l'Administration Centrale, c'est-à-dire une différence de 2% desdits décaissements (voir le tableau A18). De ce fait, la source d'information qui se rapproche le plus des dépenses budgétaires effectives pour l'exercice fiscal 2017-2018 est le rapport de la DGB. C'est pour cette raison que l'on a considéré l'information contenue dans ce rapport comme numérateur du taux d'exécution budgétaire de l'exercice fiscal 2017-2018.

Tableau A18
Haïti : dépense totale comparée selon les sources d'information disponibles, exercice fiscal 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Dépense totale ^a	Delta observé par rapport à (4) ^b	
		Gourdes	(en pourcentage)
(1) TOFE	87 977	-10 048	-10,3
(2) Budget Execution (BE)	92 014	-6 011	-6,1
(3) Information DGB	96 032	-1 993	-2,0
(4) « Décaissements totaux de l'Administration Centrale » ^c	98 025	0	0,0

Source : Élaboré à partir du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) ; du rapport « Budget Exécution » disponible sur www.mef.gouv.ht; et du Rapport remis par la DGB au mois de janvier 2019.

^a N'inclut pas les amortissements de la dette publique.

^b Le delta observé représente la différence entre la dépense totale rapportée par la source d'information correspondante et celle rapportée par la ligne « Décaissements totaux de l'Administration Centrale ». Ce delta est exprimé en millions de gourdes et en pourcentage des décaissements totaux.

^c Ce chiffre de dépense totale correspond à un pied de page nommé « pour mémoire » du TOFE. Pour autant, il ne rentre pas dans le calcul du TOFE et ne se trouve pas ventilé selon les classifications de la dépense.

En ce qui concerne le dénominateur de l'indicateur d'exécution budgétaire, les chiffres disponibles pour le budget en Haïti sont contenus dans la Loi de Finances initiale et dans la Loi de Finances rectificative. Chacune d'entre elles contient les crédits disponibles selon différents types de classifications (économique, administrative et comptable). Ces crédits représentent des allocations budgétaires, c'est-à-dire des plafonds d'engagement et de paiement. La Loi de Finances initiale établit les crédits approuvés et disponibles sur la base de projections de recettes et de dépenses pour l'exercice fiscal à venir, tandis que la Loi de Finances rectificative fixe les crédits approuvés et disponibles au cours de l'exercice fiscal. Pour l'exercice fiscal 2017-2018, la Loi de Finances initiale s'est publiée en septembre 2017 et la Loi rectificative en septembre 2018 (c'est-à-dire à la clôture de l'exercice). Par conséquent, et en guise de résumé, la Loi de Finances initiale de l'exercice 2017-2018 contient les projections de crédits alors que la Loi de Finances rectificative 2017-2018 rapporte les crédits qui ont été effectivement disponibles au cours de l'exercice. Pour cette raison, l'on a considéré l'information contenue dans la Loi de Finances rectificative 2017-2018 comme dénominateur du taux d'exécution budgétaire de l'exercice fiscal 2017-2018. Ainsi, il devient possible d'apprécier la capacité effective de l'État haïtien et de ses organes d'exécuter les ressources disponibles.

Appendice 2

Consolidation de la dépense publique en investissement

En Haïti, le budget public destiné aux dépenses d'investissement provient de quatre sources de financement : i) le Trésor Public ; ii) les annulations de dette de la part du FMI ; iii) les autres financements ; et iv) les dons et prêts. Ces derniers sont comptabilisés comme financement externe, tandis que les trois premières sources correspondent à des financements internes.

Pour l'exercice 2017-2018, des 58 997 millions de gourdes correspondant au budget public pour l'investissement selon la Loi de Finances initiale, 25 708 millions de gourdes proviennent de sources externes de financement, soit 43,6%. Selon la Loi de Finances rectificative, ces sources de financements représentent 54,2% du budget d'investissement total en atteignant 26 763 millions de gourdes (voir le tableau A19). Il convient de souligner qu'entre la Loi de Finances initiale et la Loi de Finances rectificative, le budget public d'investissement perd 9 662 millions de gourdes du fait d'une contraction de 10 717 millions de gourdes des sources internes de financement. Cette situation traduit une dépendance croissante du Gouvernement de la République d'Haïti vis-à-vis des ressources externes pour financer ses projets d'investissement.

Tableau A19
Haïti : sources de financement des investissements publics, exercice fiscal 2017-2018
(En millions de gourdes et pourcentage)

	Ressources internes		Ressources externes		Total	
	Gourdes	Pourcentage	Gourdes	Pourcentage	Gourdes	Pourcentage
Loi de Finances initiale (A)	33 288	56,4	25 709	43,6	58 997	100
Loi de Finances rectificative (B)	22 571	45,8	26 763	54,2	49 335	100
Variation (B-A)	-10 717	-10,6	1 054	10,6	-9 662	0

Source : Élaboré à partir de la Loi de Finances rectificative 2017-2018.

Concernant les ressources exécutées dans le cadre de projets d'investissement, la DGB a expliqué que les chiffres de dépenses financées sur ressources externes ne sont pas disponibles de manière consolidée. Ceci vient du fait que ces dépenses sont exécutées depuis les Ministères ou les organismes internationaux sans passer par le Compte Unique du Trésor (CUT) et, de fait, par le contrôle administratif que réalise la DGB. Plus spécifiquement, les organismes multilatéraux et bilatéraux fournissent des appuis budgétaires directement à certains Ministères en Haïti. Ces ressources peuvent être exécutées soit par les organismes internationaux eux-mêmes, soit transférées aux institutions haïtiennes bénéficiaires qui les exécutent selon les normes accordées entre les deux parties. Dans les deux cas, les opérateurs doivent informer le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) des projets financés ainsi que des fonds exécutés. Ensuite, le MPCE est responsable de consolider l'information et d'en rendre compte au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) pour que ce dernier puisse l'intégrer aux rapports d'exécution budgétaire de l'Administration Centrale.

En pratique, tant les organismes internationaux que les organismes de l'État qui bénéficient d'appuis budgétaires externes pour financer leurs projets d'investissement, rendent compte de manière hétérogène et partielle des projets financés et des fonds exécutés. Il résulte que l'information que publie le MEF sur l'exécution budgétaire des investissements publics ne prend en compte que les dépenses financées sur ressources domestiques. Dans ce contexte, il existerait une sous-estimation des dépenses réelles d'investissement autour de 50% si l'on tient compte de la proportion des sources de financements externes du budget d'investissement et en assumant que ce budget financé sur ressources externes soit exécuté à 100%²⁰.

En raison de ce qui vient d'être mentionné concernant l'absence de données sur les dépenses d'investissement financées sur ressources externes, la décision a été prise de ne considérer que le budget financé sur ressources domestiques dans les calculs du taux d'exécution budgétaire.

Bibliographie

- BRH (Banque de la République d'Haïti) (2019), *Informations statistiques*. <http://www.brh.net/>.
- DGB (Direction Générale du Budget) (2019), *Rapport de dépenses publiques 2017-2018*. Version non publiée, Port-au-Prince, janvier.
- DIPRES (Direction du Budget) (2018a), *Informe de Ejecución Presupuestaria, Cuarto Trimestre 2017*. Santiago du Chili.
- _____ (2018b), *Informe de Ejecución Presupuestaria, Enero 2018*. Santiago du Chili.
- _____ (2017), *Informe de Ejecución Presupuestaria, cuarto trimestre 2017*. Santiago du Chili.
- MEF (Ministère de l'Économie et des Finances d'Haïti) (2019a), *Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) 2017-2018*. www.mef.gouv.ht.
- _____ (2019b), *Budget Exécution 2017-2018*. www.mef.gouv.ht.
- République d'Haïti (2018), *Loi de Finances rectificative. Exercice 2017-2018*, Le Moniteur Spécial n°14, Port-au-Prince, 10 septembre.
- _____ (2017), *Loi remplaçant le décret du 16 Février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances*, Le Moniteur Spécial n°5, Port-au-Prince, 1^{er} février.
- _____ (2016), *Budget général de la République d'Haïti pour l'exercice fiscal 2016-2017*, Le Moniteur Spécial n°12, Port-au-Prince, 3 octobre.

²⁰ En vertu des standards internationaux concernant la transparence des finances publiques et le contrôle de la dépense publique, toutes les recettes qui participent au financement du budget public devraient être administrées par l'État avec les mêmes procédures. Ceci est particulièrement important pour réaliser le suivi de la dépense publique totale et pour assurer sa cohérence vis-à-vis des objectifs de politiques publiques.

Annexe 2

Manuel des indicateurs de performance

Introduction

L'annexe à continuation se présente comme un instrument pratique, utile et facile d'usage, qui approfondit les aspects méthodologiques et pédagogiques vus au Chapitre II, en vue d'offrir une approche didactique de la construction d'indicateurs qui s'utilisent tout au long du cycle budgétaire. De fait, les éléments abordés dans les sections suivantes reprennent le cadre théorique présenté au Chapitre II, lequel inclut l'utilisation d'indicateurs de performance au sein du cycle budgétaire et au sein d'un système d'évaluation et de contrôle de la gestion budgétaire.

Ce manuel est conçu pour ceux qui travaillent dans la gestion publique à différents niveaux de l'administration de l'État. Plus spécifiquement, il est construit comme un outil d'appui au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti et, en particulier, à la Direction Générale du Budget (DGB). Il prétend fournir un vocabulaire commun et une explication détaillée des concepts élémentaires concernant les indicateurs de performance utilisés dans le secteur public.

Le contenu de ce manuel a été élaboré en tenant compte de l'expérience des auteurs dans le secteur public, des collaborations techniques réalisées par la CEPAL dans ce domaine, ainsi que de la bibliographie compilée à partir d'autres manuels relatifs à la construction d'indicateurs.

Pour une bonne utilisation de ce manuel, il est important de noter que l'une des clés du processus d'apprentissage est la réitération, c'est-à-dire revoir sans cesse les étapes suggérées pour la formulation d'indicateurs.

En plus de cette introduction, ce manuel s'articule autour de deux sections. Dans la section A sont présentés quelques éléments préliminaires pour le travail de formulation d'indicateurs, en commençant par une vue d'ensemble des domaines de la performance pouvant être mesurés par des indicateurs, tels que les domaines de contrôle (processus, produit, résultat) et les dimensions de la performance (efficacité, qualité, efficacité). Un accent particulier est mis sur un domaine spécifique de la performance : la performance budgétaire ou financière. Ceci en raison de la pertinence que peut avoir ce type d'indicateurs pour le travail de la DGB du MEF en Haïti. Enfin, l'on examine deux aspects institutionnels importants à considérer pour la formulation des indicateurs : i) la responsabilité (qui est évalué, qui mesure et qui est l'utilisateur ou le destinataire des indicateurs) ; et ii) la disponibilité d'information.

Dans la section B, une proposition méthodologique est faite concernant la séquence d'étapes la plus appropriée pour la formulation d'indicateurs de performance. Pour comprendre comment cette section est structurée, il faut tenir compte du fait que tous les éléments composant un indicateur sont liés entre eux. Comme on le verra dans cette section, le nom est lié à la formule, l'objectif à mesurer est lié au nom, mais aussi au numérateur de la formule ; les variables de la formule sont liées au type de formule ou à l'algorithme de calcul ; et l'algorithme fait à son tour partie du nom.

A. Éléments à considérer pour la formulation des indicateurs

1. Établir les domaines de performance à mesurer

Comme il est indiqué dans le Chapitre II, la performance d'un programme budgétaire —ou, plus généralement, d'une institution publique— est multidimensionnelle dans la mesure où nous pouvons avoir une performance mauvaise, moyenne ou satisfaisante²¹ pour chaque étape du processus productif (intrants, processus, produits, résultats), ou dans la construction de synergies entre ces étapes, ou dans l'atteinte de certains attributs ou standards techniques souhaitables (efficience, qualité de service, efficacité). Ces derniers standards sont appelés « dimensions de performance » dans la méthodologie de formulation des indicateurs.

Une approche intégrale de la performance est obtenue en établissant des indicateurs dans toutes les dimensions et tous les domaines pertinents pour l'institution ou le programme. Les définitions de chaque type d'indicateur et quelques exemples sont présentés ci-dessous :

Indicateurs de processus. Ce sont des indicateurs qui visent à mesurer la performance dans des processus clés pour le fonctionnement du programme. Un processus clé se dit d'une activité (ou d'un groupe d'activités) qui, si elle n'est pas exécutée correctement, génère des problèmes dans la fourniture des biens et des services (retards, mauvaise qualité, coûts élevés, insatisfaction des utilisateurs, entre autres). Par exemple, la sélection et le recrutement de consultants ou de fournisseurs, l'accréditation de sous-traitants intermédiaires, le recrutement de personnel, la coordination avec d'autres institutions, la supervision, le contrôle qualité, etc. sont des exemples de processus clés pouvant être pertinents pour certains programmes.

Un moyen pratique d'identifier si l'on se trouve dans le champ des processus est de se demander vers qui est dirigé le produit final des actions. Si le destinataire final est un acteur interne au programme (moniteurs, consultants, ou autres) il s'agit donc du champ des processus. Au contraire, si le destinataire final est un bénéficiaire, il s'agit alors du domaine des produits.

Indicateurs de produit. Ce sont des indicateurs qui permettent de mesurer les aspects liés à la quantité et à la qualité des biens et services que le programme fournit à ses bénéficiaires. Les variables pertinentes dans ce type d'indicateurs sont liées aux niveaux de production : familles subventionnées, soins médicaux, manuels scolaires fournis, travailleurs formés, entre autres. En général, les indicateurs de produit sont liés aux objectifs de couverture, au pourcentage de satisfaction de la demande, au pourcentage de ciblage réussi, pourcentage de la population desservie par rapport à la programmation, entre autres exemples.

Indicateurs de résultat intermédiaire. Les résultats intermédiaires font référence aux changements de comportement, de capacités, de compétences ou d'attitudes des bénéficiaires, résultant de leur participation au programme ; c'est-à-dire, qui surviennent une fois que les bénéficiaires ont reçu les biens et services fournis par le programme. Les indicateurs élémentaires pour mesurer les résultats intermédiaires sont liés à l'utilisation des biens ou services par les bénéficiaires. Par exemple, il est possible de considérer le pourcentage d'agriculteurs qui utilisent les réseaux d'irrigation un an après l'achèvement des travaux, le pourcentage d'enseignants qui utilisent les manuels scolaires pour enseigner, entre autres. Si l'on est plus exigeant quant à la mesure des résultats intermédiaires, il est possible d'utiliser des indicateurs visant à mesurer des

²¹ Cette catégorisation de la performance dans des niveaux mauvais, moyens ou bons a uniquement des objectifs didactiques et illustratifs. Elle n'a pas d'implications méthodologiques.

changements de fond dans le comportement des bénéficiaires. Par exemple : le pourcentage d'enfants bénéficiant du programme qui se lavent les dents au moins deux fois par jour, le pourcentage des agriculteurs qui mettent en œuvre des mesures de conservation des sols, le pourcentage de petites entreprises qui introduisent l'innovation dans leurs processus de production, entre autres.

Indicateurs de résultat final. Les indicateurs de résultat final (ou d'impact) sont ceux qui visent à mesurer les changements significatifs et durables au sein de la population bénéficiaire ; c'est-à-dire, des effets qui vont au-delà des changements comportementaux (résultats intermédiaires) et qui sont plutôt favorisés ou facilités par ceux-ci. Par exemple, pour un programme de formation de jeunes ayant des problèmes d'insertion professionnelle, l'on s'attend à ce que les jeunes acquièrent de nouvelles connaissances et compétences professionnelles (résultats intermédiaires) de sorte qu'une fois diplômés ils aient davantage de possibilités d'obtenir un emploi et, une fois celui-ci obtenu, d'augmenter leur salaire (résultat final ou impact).

Une caractéristique essentielle des résultats finaux est qu'ils s'expriment à moyen et long terme. En général, ils se matérialisent une fois que les bénéficiaires sont sortis du programme, voire même plusieurs années après. Un programme qui finance la formation de capital humain avancé au travers de bourses de doctorat à l'étranger, par exemple, doit attendre au moins deux ans après le retour du boursier dans le pays pour que l'impact souhaité sur la recherche ou la production académique commence à être perçu.

Le lien entre les résultats et le temps, comme il est décrit précédemment, est propre à chacune des étapes du processus de production et est fortement lié à la fréquence de mesure des indicateurs associés à ces étapes (voir la section B.6). Lorsqu'un nouveau programme commence à être mis en œuvre, il est nécessaire de mesurer la performance des processus clés tels que la production et la fourniture des biens et services (indicateurs de processus et indicateurs de produit). Plus tard, lorsque les premiers groupes de bénéficiaires commencent à sortir du programme, ou que suffisamment de temps s'est écoulé pour que les premiers effets ou résultats se manifestent dans ces groupes de bénéficiaires, il sera nécessaire de mesurer des indicateurs de résultat intermédiaire et/ou des indicateurs de résultat final (voir le tableau A20).

Indicateurs d'efficience : avant d'expliquer le concept d'efficience, il faut d'abord se référer aux intrants. Les intrants, dans le cadre de la production de biens et de services, représentent toutes les ressources qui participent au processus de production du bien ou du service fourni (heures travaillées, matériaux, sous-produits, combustibles, équipements, infrastructures, entre autres). Ainsi, les intrants perdent leurs propriétés et caractéristiques propres pour se transformer et faire partie du produit final. Ce qui précède permet de distinguer les intrants des produits, ces derniers étant un bien ou un service qui doit être directement utilisé sans être transformé (bien de consommation). Les intrants ayant une valeur économique et donc un prix, ils ont donc une expression financière. Ceci revient à dire que les intrants ont un coût d'acquisition et sont donc directement liés à l'utilisation des ressources financières (dépense effective).

À partir de ce qui précède, le concept d'efficience désigne l'atteinte d'un certain niveau de production de biens et/ou de services en utilisant le moins possible d'intrants. De la même manière, l'efficience désigne l'atteinte d'un maximum de biens et/ou de services possible à partir d'un certain niveau d'intrants. En résumé, l'efficience consiste à établir une relation optimale entre les intrants et les produits.

Tableau A20
Exemples d'indicateurs selon les domaines de performance

Type d'indicateur	Nom	Formule
Résultat final	Taux de prévalence de l'anémie chez les enfants d'âge préscolaire en milieu rural.	(Nombre d'enfants d'âge préscolaire en milieu rural avec anémie année t/ Nombre total d'enfants d'âge préscolaire en milieu rural année t) x 100.
	Pourcentage d'écoles primaires évaluées qui sont au niveau moyen ou bon dans les tests d'évaluation.	(Nombre d'écoles primaires évaluées qui sont au niveau moyen ou bon dans les tests d'évaluation année t/ Nombre total d'écoles primaires évaluées année t) x 100.
Résultat intermédiaire	Pourcentage de bénéficiaires formés qui appliquent les connaissances acquises en comptabilité.	(Nombre de bénéficiaires interrogés qui déclarent appliquer les connaissances de comptabilité acquises année t/ Nombre de bénéficiaires interrogés et formés en comptabilité année t) x 100.
	Pourcentage d'enseignants du primaire qui appliquent des pratiques pédagogiques améliorées par rapport au nombre total d'enseignants du primaire.	(Nombre d'enseignants du primaire qui appliquent des pratiques pédagogiques améliorées année t/ Nombre d'enseignants du primaire année t) x100.
Produit	Pourcentage de bénéficiaires ayant reçu une formation.	(Nombre de bénéficiaires ayant reçu une formation année t/ Nombre total de bénéficiaires année t) x 100.
	Pourcentage de projets d'investissement cofinancés par rapport au nombre total de projets candidats.	(Nombre de projets d'investissement cofinancés année t/ Nombre de projets d'investissement candidats au cofinancement année t) x100
Processus	Pourcentage de consultants accrédités par rapport aux demandes d'accréditation totales.	(Nombre de consultants accrédités année t/ Nombre de demandes d'accréditation de consultants année t) x 100.
	Pourcentage de localités avec informations géo-référencées par rapport au nombre programmé	(Nombre de localités où a été collectée l'information géo-référencée année t/ Nombre de localités programmées pour la collecte d'information géo-référencée année t) x 100.

Source : CEPAL.

L'indicateur de prédilection pour mesurer l'efficacité est le coût unitaire (la dépense moyenne pour produire un bien ou un service) car il permet de relier facilement la production et les intrants. Une autre façon d'aborder la mesure de l'efficacité est la productivité moyenne des intrants de production; c'est-à-dire : combien d'unités de bien ou service sont produites pour chaque unité d'un intrant donnée. Pour illustrer cette relation, on peut mentionner le nombre moyen de visites médicales par médecin, le nombre moyen de visites de supervision par superviseur, entre autres.

Indicateurs de qualité du service. La qualité du service fait référence à la capacité de l'institution ou du programme à répondre aux besoins et aux attentes de ses utilisateurs ou bénéficiaires tout en obtenant qu'ils se sentent satisfaits des biens et services reçus. Il résulte que la satisfaction s'obtient à partir de certains attributs propres aux biens et services reçus et qui sont valorisés par les utilisateurs (rapidité de livraison, accessibilité, continuité dans la fourniture du service, courtoisie, entre autres). Du point de vue de la mesure de la performance, il existe un lien direct entre les produits et la satisfaction des utilisateurs.

Une variable clé pour mesurer la qualité du service est le degré de satisfaction des utilisateurs. Par conséquent, les indicateurs les plus robustes pour apprécier la qualité du service sont ceux qui visent à saisir directement la perception ou le degré de satisfaction des utilisateurs à l'égard des services reçus. Ce type d'information se collecte au moyen d'enquêtes ou de consultations périodiques directement auprès des bénéficiaires. Cependant, il est également possible d'approcher le degré de satisfaction par des mesures indirectes. Par exemple, si nous savons que la rapidité de livraison est un attribut du service très apprécié par les utilisateurs, on peut établir un indicateur qui rend compte du temps moyen dans la fourniture du service de manière à obtenir une mesure indirecte de satisfaction les utilisateurs. D'autres mesures indirectes du degré de satisfaction sont, par exemple, le pourcentage de plaintes par rapport au nombre total des cas traités, le pourcentage de bénéficiaires sur liste d'attente, entre autres. L'important, dans le cas des mesures indirectes de la satisfaction des bénéficiaires, est d'identifier correctement les attributs les plus appréciés par les utilisateurs des biens ou services fournis.

Indicateurs d'efficacité. Le concept d'efficacité désigne le degré d'accomplissement des objectifs attribués à un programme ou à une institution. Dans le cas des programmes budgétaires, l'efficacité est liée à la réalisation des objectifs associés aux résultats intermédiaires et finaux, ce qui fait référence au lien entre les produits et les résultats. Autrement dit, la stratégie d'intervention du programme, qui s'exprime principalement dans son offre de biens et de services, doit être efficace pour atteindre les résultats prévus. En ce sens, les indicateurs d'efficacité sont généralement très proches des indicateurs de résultats intermédiaires ou finaux présentés précédemment.

Le tableau A21 présente quelques exemples d'indicateurs selon les dimensions de performance qui ont été décrites ci-dessus.

Tableau A21
Exemples d'indicateurs selon les dimensions de performance

Type d'indicateur	Nom	Formule
Efficacité	Pourcentage d'enseignants formés qui améliorent leurs pratiques pédagogiques par rapport au nombre total d'enseignants formés	$(\text{Nombre d'enseignants formés qui améliorent leurs pratiques pédagogiques année } t / \text{Nombre total d'enseignants formés année } t) \times 100$
	Pourcentage de personnes ayant réussi l'examen par rapport au nombre total de personnes qui se présentent à l'examen	$(\text{Nombre de personnes ayant réussi l'examen année } t / \text{Nombre total de personnes qui se présentent à l'examen année } t) \times 100$
Qualité du service	Pourcentage d'utilisateurs qui se disent satisfaits des services reçus	$(\text{Nombre d'utilisateurs interrogés qui se disent satisfaits des services reçus année } t / \text{Nombre total d'utilisateurs interrogés année } t) \times 100$
	Pourcentage de passeports délivrés en 15 jours ouvrables ou moins par rapport au nombre total de passeports demandés	$(\text{Nombre de passeports délivrés en 15 jours ouvrables ou moins durant l'année } t / \text{Nombre total de passeports demandés durant l'année } t) \times 100$
Efficience	Dépense moyenne par bénéficiaire formé.	$\text{Dépense effective en formation année } t / \text{Nombre de bénéficiaires formés année } t$
	Dépense moyenne par heure d'assistance technique.	$\text{Dépense totale des services d'assistance technique année } t / \text{Nombre d'heures d'assistance technique fournies année } t$

Source : CEPAL.

2. Indicateurs de performance budgétaire

La performance budgétaire fait référence à la manière dont une institution ou un programme administre ses ressources financières pour atteindre une relation adéquate entre les coûts et les intrants. Ce qui précède ne signifie pas nécessairement minimiser le coût des intrants (cela relève du concept d'efficacité) mais plutôt obtenir et administrer correctement les ressources en évitant le gaspillage, les ressources inutilisées et les dépenses excessives. La protection du patrimoine institutionnel, la mobilisation de ressources externes (ressources des bénéficiaires qui complètent les ressources institutionnelles, par exemple), la génération de revenus, une projection et une programmation adéquates des ressources à utiliser, ainsi qu'une exécution conforme à ce qui a été programmé, font également partie de la performance budgétaire.

D'autre part, dans les programmes où les aspects financiers ont un caractère très significatif — par exemple, les programmes qui accordent des crédits ou vendent des services — des questions telles que la capacité de recouvrement des crédits et le coût d'utilisation des fonds deviennent pertinentes pour la construction et l'évaluation des indicateurs de performance budgétaire.

Ci-après, sont présentés quelques exemples de ce type d'indicateur (voir le tableau A22).

Tableau A22
Exemple d'indicateurs de performance budgétaire

Nom	Formule
Pourcentage d'exécution des dépenses par rapport au budget initial	$(\text{Montant dépense totale effective année } t / \text{Montant budget initial année } t) \times 100$
Pourcentage des dépenses du programme financées par des recettes internes	$(\text{Montant dépense effective financée par des recettes internes année } t / \text{Montant total dépense effective du programme année } t) \times 100$
Pourcentage de recouvrement des crédits à court terme	$(\text{Montant des crédits recouverts durant l'année } t / \text{Montant total des crédits octroyés durant l'année } t-1) \times 100$
Pourcentage des dépenses effectuées au cours du quatrième trimestre de chaque année	$(\text{Montant dépense effective quatrième trimestre de l'année } t / \text{Montant dépense totale effective année } t) \times 100$
Pourcentage de recouvrement par rapport au montant total facturé	$(\text{Montant effectivement perçu année } t / \text{Montant total facturé année } t) \times 100$
Pourcentage des dépenses de personnel par rapport à la dépense totale	$(\text{Montant dépenses de personnel année } t / \text{Montant dépense totale effective année } t) \times 100$

Source : CEPAL.

3. Responsabilités institutionnelles

En relation à l'utilisation des indicateurs de performance, on peut distinguer deux types d'acteurs :

- **Utilisateurs externes.** Entités centrales du gouvernement, Ministères des Finances, Ministères de la Planification, organisations internationales, etc. qui demandent des informations sur la performance des programmes et des institutions publiques à des fins d'évaluation, de formulation de politiques, de diffusion ou de transparence de la gestion publique.

- **Utilisateurs internes.** Les gestionnaires et cadres intermédiaires des institutions et des programmes publics qui utilisent les informations fournies par les indicateurs de performance, ainsi que d'autres catégories d'informations, pour prendre des décisions, en particulier au cours du cycle budgétaire.

Dans les deux cas, les avantages des informations fournies par les indicateurs de performance sont multiples :

- Ils soutiennent le processus de gestion du cycle budgétaire, en construisant les bases d'une affectation plus efficace des ressources publiques, d'une présentation transparente du budget et permettant le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire.
- Appuient le processus de planification (identification des objectifs et des cibles) dans le cadre de la formulation de politiques à moyen et long terme.
- Établissent des niveaux de transparence plus élevés en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques et posent les fondements d'un plus grand engagement de la part des gestionnaires et des cadres intermédiaires du programme envers les résultats.
- Permettent de détecter les processus ou les domaines de l'institution dans lesquels il existe des problèmes de gestion, tels que l'utilisation inefficace des ressources, les retards excessifs dans la livraison des produits, l'affectation du personnel à différentes tâches, entre autres.
- À partir de l'analyse des informations entre la performance réalisée et la performance programmée, les indicateurs de performance rendent possible l'ajustement des processus internes et la réorganisation des plans d'actions en éliminant les incohérences entre la mission de l'institution et ses objectifs prioritaires (éliminer les actions inutiles ou répétitives, réduire les démarches excessives, ou établir les précédents pour des reformulations organisationnelles).
- Appuient l'introduction de systèmes de reconnaissance et de rétribution de la bonne performance, tant institutionnelle que collective et individuelle.
- Font partie du système d'évaluation et de contrôle de la gestion budgétaire.

4. Disponibilité de l'information

Une fois que les domaines de performance à mesurer ont été identifiés, et que les indicateurs correspondants ont été élaborés, il s'agit d'identifier les exigences liées à l'obtention des informations nécessaires pour effectuer les mesures. Ces exigences sont appelées « moyens de vérification » (sources d'information) et font référence à :

- i. **Systèmes d'information.** Ce type de moyens de vérification renvoie aux informations disponibles et internes au programme, ce qui implique d'améliorer les procédures existantes —ou d'en concevoir de nouvelles— quant à la collecte d'informations. Cette tâche doit considérer également les moyens de sauvegarde et de traitement de ces informations, ainsi que l'interaction ou l'interface avec les utilisateurs.
- ii. **Instruments pour mesurer les résultats finaux.** Dans le cas de l'éducation, par exemple, il est nécessaire de concevoir ou de repenser les instruments permettant de mesurer la qualité de l'éducation, tandis que les programmes de promotion du sport nécessitent la

conception d'instruments permettant de mesurer l'existence de compétences et de capacités sportives.

- iii. **Études.** Réaliser des études quantitatives et/ou qualitatives, qui pourraient à leur tour être des évaluations à partir d'échantillonnage de l'univers des bénéficiaires, ou éventuellement des évaluations de quelques aspects spécifiques du programme.

La conception et utilisation de systèmes d'information se justifient lorsque les données requises pour les mesures constituent des informations qui, raisonnablement, devraient faire partie des processus de gestion réguliers des programmes ou des institutions et qui, par conséquent, devraient être obtenues au moyen d'instruments de collecte étroitement liés aux activités du programme : statistiques des programmes, formulaires de candidature, enquêtes auprès des bénéficiaires, grille d'observation, entre autres. Dans le cas où les sources d'information sont identifiables, mais que les informations nécessaires pour calculer la valeur des indicateurs ne sont pas disponibles, les procédures de collecte de ces informations doivent être conçues ou remaniées de manière à les obtenir.

Quant aux instruments de mesure des résultats finaux et aux études, ces sources sont utilisées lorsque le domaine de la mesure est plus complexe et implique, par conséquent, des coûts importants liés à des processus de collecte de données plus élaborés tels que des évaluations. Dans ce cas, l'information nécessaire à la mesure des indicateurs ne pourra pas être obtenue par les processus réguliers du programme, ce qui affecte également la périodicité de la mesure de ces indicateurs. Compte tenu de ce qui précède, il est fortement recommandé d'identifier le ou les moments les plus opportuns pour effectuer ce type de mesures (voir la section B.6).

Sur la base des éléments qui précèdent, l'élaboration d'indicateurs devrait s'assurer de disposer d'indicateurs pouvant être mesurés, à des moments opportuns pour l'élaboration du programme, et comptant avec une périodicité qui équilibre les besoins en information avec les ressources techniques et financières disponibles.

Il peut arriver qu'il n'existe pas de méthodologie permettant de mesurer raisonnablement les effets ou les résultats d'un programme, ou alors que cette méthodologie soit trop coûteuse. Dans ce dernier cas, une simple comparaison des coûts et des avantages de la méthodologie peut mener à la conclusion qu'il n'est pas souhaitable de mesurer un certain indicateur.

A continuation, on présente des exemples de moyens de vérification :

- Statistiques existantes ou préparées spécifiquement pour le calcul des indicateurs du programme. Les sources statistiques possibles sont les instituts nationaux de statistique, les différents Ministères, ainsi que les différents services publics, certaines organisations internationales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, entre autres).
- Études nationales telles que le Recensement Général de la Population et de l'Habitat.
- Études et statistiques officielles des Ministères telles que, par exemple, la scolarisation par niveau d'enseignement ou les indicateurs de morbidité.
- Les formulaires de supervision, rapports de suivi, résultats des systèmes de contrôle de gestion (lorsque ceux-ci existent) et les documents publiés par le Programme, tels que rapports, bilans de gestion, etc. sont fréquemment utilisés comme moyens de vérification.

- Bases de données administrées par le programme, telles que les bases de données de bénéficiaires par exemple, sont des sources très utiles pour calculer les indicateurs de couverture et de ciblage.
- Matériel publié contenant des informations utiles sur les performances du programme. Il peut s'agir, par exemple, d'études et d'évaluations antérieures, de thèses universitaires et de normes ou standards nationaux ou internationaux (en particulier pour définir les objectifs).
- Inspection visuelle par des spécialistes. Pour vérifier la qualité technique des composants du programme, on peut recourir à la visite d'un expert du type de biens ou de services produit par le programme.
- Le résultat d'enquêtes est un moyen de vérification fréquemment utilisé. Celles-ci peuvent avoir été réalisées à d'autres fins ou être exécutées spécifiquement en tant qu'activité du programme. Elles sont particulièrement utilisées dans le cas d'indicateurs dont l'objectif est de mesurer le niveau de satisfaction des bénéficiaires des biens ou services du programme.
- Les rapports d'audit et les registres comptables du programme sont des moyens de vérification qui aident à calculer les indicateurs de coût et d'efficacité.

B. Construction d'indicateurs de performance

Les indicateurs sont les éléments fondamentaux pour la prise de décision et pour établir le comportement des variables clés et stratégiques de l'organisation²². Il est important de noter qu'il n'existe pas de méthodologie unique ou universellement acceptée pour construire des indicateurs. Toutefois, il est largement recommandé d'envisager un ensemble d'étapes et d'exigences afin d'assurer la cohérence et la pertinence des indicateurs qui seront finalement construits.

Un élément fondamental pour l'identification des indicateurs consiste à examiner en profondeur la mission institutionnelle, les objectifs stratégiques qui sous-tendent chaque programme budgétaire, les objectifs opérationnels de chaque programme budgétaire ainsi que les activités qui y sont associées. À partir de ces définitions institutionnelles, il est possible de construire des indicateurs pertinents et cohérents en fonction de chaque catégorie.

Dans un second temps, il s'agit d'établir les domaines de performance pertinents à mesurer pour chaque définition institutionnelle (objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, activités). Ici, il convient de tenir compte du fait que les domaines de performance à mesurer (efficacité, efficacité, qualité) découlent de l'analyse des variables critiques du processus de production (intrants, processus, produits, résultats) et qu'ils ont une influence centrale sur la production des résultats attendus.

1. Formule de calcul

Un indicateur est une formule qui relie deux variables ou plus afin de mesurer la réalisation des différents niveaux d'objectif d'un programme²³. La formule de calcul de l'indicateur – entendue comme l'expression algébrique permettant de calculer les valeurs effectives de l'indicateur à chaque

²² Pour approfondir ce point, se reporter à Armijo (2011).

²³ Cette définition est celle utilisée par la Direction du Budget du Chili (DIPRES) pour la méthodologie du cadre logique.

instant – représente, avec le nom (ou énoncé) de l'indicateur, l'un des éléments fondamentaux d'un indicateur de performance.

On verra plus loin dans cette section que les variables contenues dans l'indicateur sont liées au résultat à mesurer et à la base de référence qui sera utilisée pour comparer ce résultat. Pour autant, chaque formule de calcul d'un indicateur de performance comporte deux éléments exprimés mathématiquement en un numérateur et un dénominateur.

La première étape logique dans la construction d'un indicateur consiste à définir clairement ce que l'on veut mesurer ce qui, par définition, est étroitement lié aux objectifs et aux priorités de l'institution ou du programme. Ensuite, il s'agit de trouver le moyen le plus approprié de le mesurer, c'est-à-dire la formule ou la méthode de calcul qui corresponde le mieux à ce qui doit être mesuré. Ci-après sont présentés quelques exemples (voir le tableau A23).

Tableau A23
Exemples de formules de calcul

Que veut-on mesurer ?	Formule de calcul
1. Taux de chômage.	(Nombre de personnes de plus de 15 ans interrogées qui recherchent un emploi pendant le trimestre t/ Nombre de personnes de plus de 15 ans interrogées pendant le trimestre t) x 100
2. Incidence de la dénutrition infantile au sein de la population rurale.	(Nombre d'enfants de moins de 6 ans en zones rurales qui souffrent de dénutrition pendant l'année t/ Nombre total d'enfants de plus de 6 ans en zones rurales pendant l'année t) x 10 000
3. Pourcentage de bénéficiaires qui se déclarent satisfaits de l'assistance technique reçue.	(Nombre de bénéficiaires interrogés pendant le semestre t qui qualifient de Bonne ou Très Bonne l'assistance technique reçue pendant le semestre t/ Nombre total de bénéficiaires interrogés pendant le semestre t) x 100
4. Nombre moyen d'inspection par inspecteur.	Nombre de visites d'inspection réalisées au cours de l'année t/ Nombre total d'inspecteurs année t

Source : CEPAL.

Recommandations :

- La formule de calcul doit être simple, dans la mesure où une caractéristique très importante des indicateurs est qu'ils doivent être accessibles et faciles à interpréter. Ceci revient à dire que la formule de calcul doit pouvoir être interprétée par des cadres de tout domaine, de même que par des techniciens ayant un niveau de formation intermédiaire, sans exiger nécessairement de connaissances en mathématiques ou statistiques.
- La simplicité s'atteint lorsque l'on établit comme condition qu'une formule de calcul d'un indicateur soit composée de 2 variables (un numérateur et un dénominateur). L'utilisation de formules de plus de deux variables est réservée à des cas exceptionnels et très justifiés (ce point sera analysé plus en détail dans la section A.II.B.8).
- Il est important de décrire clairement les caractéristiques de chaque variable (numérateur et dénominateur) et, si nécessaire, d'exprimer par le biais de sous-indices la période ou la fréquence de mesure (année, mois, semestre, entre autres). Comme le montrent les exemples du tableau A23, le sous-indice (t) (comme « temps ») est le plus courant, mais n'importe quelle lettre peut être utilisée pour indiquer la fréquence de mesure.

- La précision est très importante dans la formule de calcul et doit se transcrire dans l'expression algébrique utilisée. En raison de ce qui précède, il est parfois nécessaire d'ajouter des notes explicatives pour que l'utilisateur comprenne clairement ce que l'indicateur mesure. Par exemple, dans l'indicateur de dénutrition infantile présenté dans le tableau A23, il peut être utile de spécifier que la dénutrition est établie à partir de l'indice Taille/âge et d'expliquer brièvement en quoi consiste cet indice. De même, dans l'indicateur de satisfaction des bénéficiaires (variable mesurée par une enquête) il peut être nécessaire de joindre une fiche technique indiquant la taille de l'échantillon, le système d'échantillonnage, l'erreur d'échantillonnage et la date de réalisation de l'enquête.

2. Variables de l'indicateur

Dans le cadre de la formulation d'indicateurs de performance, nous aurons recours à la définition statistique d'une variable. Une variable est une caractéristique qui peut fluctuer et dont la variation est susceptible d'adopter des valeurs différentes qui peuvent être mesurées ou observées²⁴.

Du point de vue de sa mesure, il existe quatre types de variables : i) qualitative ordinale ; ii) qualitative nominale ; iii) quantitative continue ; et iv) quantitative discrète.

- **Variables qualitatives** : comme leur nom l'indique, ce sont les variables qui expriment des qualités ou des caractéristiques différentes. Chaque caractéristique présentée est appelée « attribut » (ou « catégorie ») et la mesure consiste en une classification de ces attributs. Les variables qualitatives peuvent être dichotomiques lorsqu'elles ne peuvent avoir que deux valeurs possibles (par exemple : actif ou inactif) ou polytomiques lorsqu'elles peuvent acquérir trois valeurs ou plus (blanc, bleu, vert, parmi d'autres couleurs).

Parmi les variables qualitatives, on peut distinguer :

- **Variables qualitatives ordinales** (ou variables quasi quantitatives) : ce sont celles qui prennent des valeurs ordonnées suivant une échelle exprimant l'ampleur ou l'intensité, par exemple : Très Mauvais, Mauvais, Moyen, Bon, Très Bon.
- **Variables qualitatives nominales** : celles qui ne peuvent pas être soumises à un critère ordonné, car les différents attributs n'ont pas une exprimant ampleur ou intensité spécifique permettant de les classer ; par exemple : couleurs, marques de voiture, groupes sanguins.
- **Variables quantitatives** : en termes simples, ce sont les variables qui prennent des quantités numériques comme argument. Les variables quantitatives peuvent être :
 - **Variables quantitatives discrètes** : celles qui présentent des séparations ou des interruptions dans l'échelle des valeurs qu'elles peuvent prendre. Ces séparations ou interruptions indiquent l'absence de valeurs entre les différentes valeurs spécifiques que peut prendre la variable ; par exemple : le nombre d'enfants (1, 2, 3, 4, 5).
 - **Variables quantitatives continues** : celles qui peuvent acquérir n'importe quelle valeur dans un intervalle de valeurs déterminé. Par exemple, le poids (2,3 kg, 2,4 kg, 2,5 kg) ou la taille (1,64 m, 1,65 m, 1,66 m). Dans les deux cas, il est possible de

²⁴ Contrairement aux variables, le concept de constante désigne une caractéristique qui ne fluctue pas et dont la valeur est connue.

trouver plusieurs valeurs entre deux valeurs de la variable : entre 2,3 et 2,4 kg, il est possible de trouver des valeurs telles que 2,32 ou 2,33 kg ; entre 1,64 et 1,65 mètre, une valeur comme 1,645 mètre peut être trouvée.

En général, les indicateurs de performance utilisent des variables quantitatives dans leurs formules de calcul, qu'elles soient discrètes ou continues. Cependant, l'utilisation de variables qualitatives ordinales est également fréquente, en particulier dans les indicateurs de qualité de service.

Ci-après sont présentés quelques exemples de variables selon leur nature (voir le tableau A24).

Tableau A24
Exemples de variables par type

Variable de l'indicateur	Type de variable
Dépense courante effective année t.	Variable quantitative continue.
Nombre de professeurs conseillés pour améliorer leurs pratiques éducatives année t.	Variable quantitative discrète.
Nombre de bénéficiaires interrogés ayant une perception « Bonne » ou « Très Bonne » au sujet des cours de formation année t.	Variable qualitative ordinale (ou quasi-quantitative).
Nombre de subventions au logement données.	Variable quantitative discrète.
Nombre d'accords de performance signés année t.	Variable quantitative discrète.
Nombre d'écoles primaires qui se trouvent au niveau élémentaire ou bon dans les tests d'évaluation année t.	Variable quantitative ordinale (ou quasi-quantitative).
Nombre de projets d'investissement cofinancés année t.	Variable quantitative discrète.

Source : CEPAL.

3. Approche de la formule de calcul : variable de résultat et numérateur

En termes généraux, le numérateur de la formule de calcul est directement lié à l'objectif à atteindre et dont la réalisation est mesurée par l'indicateur de performance.

Dans les différentes méthodologies de formulation des indicateurs, la relation entre les objectifs et les indicateurs se matérialise en identifiant, au sein des objectifs, les facteurs critiques (ou « variables de résultat ») compris comme les variables permettant de quantifier le niveau de réussite ou d'avancement de la réalisation des objectifs.

La logique proposée pour matérialiser cette relation consiste à examiner attentivement l'énoncé de chaque objectif à mesurer afin d'identifier, dans cet énoncé, les facteurs qui déterminent l'atteinte de cet objectif. Si l'objectif est bien énoncé, dans le sens où sa formulation est précise, il permettra d'identifier clairement un ou plusieurs facteurs critiques. Ci-après sont présentés quelques exemples (voir le tableau A25).

Les exemples du tableau A25 reposent sur des objectifs bien définis dans lesquels l'énoncé est clair et précis, ne contenant, en outre, qu'un seul facteur critique. Cela ne se produit pas systématiquement et l'on doit souvent relever le défi de formuler des indicateurs pour mesurer l'avancée des objectifs qui ne sont pas si clairs. Ceci arrive par exemple dans le cas où les objectifs ne font pas référence explicite à un facteur critique, ou bien parce qu'il n'est pas possible d'identifier dans leur énoncé une variable quantitative permettant la mesure, ou encore parce que leur énoncé

mentionne plus d'un facteur critique. Malgré sa complexité, ce dernier cas est relativement plus facile à traiter car si un objectif contient plus d'une variable mesurable ou d'un facteur critique, il convient de formuler plusieurs indicateurs pour mesurer les progrès de cet objectif. Même s'il ne s'agit pas d'une situation idéale, cela constitue une issue viable lorsqu'il n'est pas possible de reformuler les objectifs d'un programme budgétaire. Ci-après est présenté un exemple de ce type de situation (voir le tableau A26).

Tableau A25
Relation entre objectifs, facteurs critiques et numérateur de l'indicateur

Objectif	Facteur critique (variable de résultat)	Numérateur de l'indicateur.
Les carrières enseignantes attirent des candidats ayant un meilleur rendement académique.	Candidats ayant un meilleur rendement académique.	Nombre de candidats aux carrières enseignantes obtenant une note élevée à l'épreuve de sélection année t.
Diminuer le temps d'attente pour les soins dentaires.	Temps d'attente pour les soins dentaires.	Nombre de jours d'attente pour les soins dentaires pendant l'année t
Augmenter les ressources pour la recherche provenant de fonds publics par voie de concours.	Ressources pour la recherche provenant de fonds publics par voie de concours.	Milliers de gourdes pour la recherche provenant de fonds publics par voie de concours pendant l'année t.
Intégrer des médecins spécialistes dans le système de santé publique.	Médecins spécialistes dans le système de santé publique.	Nombre de médecins spécialistes recrutés dans le système de santé publique pendant l'année t.
Améliorer la qualité de l'assistance technique fournie aux agriculteurs.	Qualité de l'assistance technique.	Nombre d'agriculteurs qui qualifient de "Bonne" ou "Très Bonne" l'assistance technique reçue pendant l'année t.
Augmenter l'offre d'emploi pour les personnes handicapées.	Offre d'emploi pour les personnes handicapées.	Nombre d'emplois pour personnes handicapées obtenus pendant l'année t.
Donner des cours de formation en gestion d'entreprise pour les micro-entrepreneurs.	Cours de formation en gestion d'entreprise.	Nombre de cours de formation en gestion d'entreprise réalisés pendant l'année t.
Les bénéficiaires du programme créent des micro-entreprises indépendantes.	Micro-entreprises indépendantes.	Nombre de micro-entreprises indépendantes établies pendant l'année t par des personnes ayant bénéficié du programme pendant l'année t-1.

Source : CEPAL.

Dans l'exemple ci-dessus, l'objectif annoncé contient trois facteurs critiques pouvant être mesurés : i) l'augmentation des ressources économiques ; ii) la rationalisation des ressources économiques ; et iii) l'amélioration de l'offre de services de santé. De plus, cet objectif est rédigé avec une certaine ambiguïté étant donné, par exemple, qu'il n'est pas clairement expliqué ce que l'on entend par « rationaliser l'utilisation des ressources et améliorer l'offre de services ». Par conséquent, pour formuler des indicateurs à partir de cet objectif, il est nécessaire de recourir à d'autres sources d'information (revoir le Plan Stratégique pour la Réforme du Secteur de la Santé, par exemple) et de construire avec ces informations supplémentaires une mesure pertinente et cohérente avec l'objectif de politique énoncé. Ainsi, en supposant que la rationalisation signifie allouer des ressources aux priorités de la réforme, et que l'amélioration de l'offre signifie mettre à disposition de la population une plus grande quantité d'heures de consultation médicale, il est possible d'avancer dans l'élaboration d'indicateurs.

En somme, un objectif qui contient plusieurs facteurs critiques dans son énoncé, implique de prendre les objectifs généraux des politiques publiques – tel que celui présenté dans l'exemple – et à les traduire en un ensemble d'objectifs spécifiques ; chacun ayant un facteur critique explicite et mesurable. Néanmoins, cette tâche n'est souvent pas à la portée des techniciens chargés de mettre en œuvre les politiques, de mesurer et d'évaluer leur degré d'avancement.

Tableau A26
Exemple d'objectif ayant de multiples variables de résultat ou facteurs critiques

Objectif	Facteur critique (variable de résultat)	Numérateur de l'indicateur.
Augmenter et rationaliser les ressources économiques afin d'améliorer l'offre de services dans le cadre de la réforme du secteur (Plan Stratégique pour la Réforme du Secteur de la Santé, Haïti 2004)	Augmenter les ressources économiques.	Montant des ressources économiques additionnelles pendant l'année t par rapport à l'année t-1.
	Rationaliser les ressources économiques.	Milliers de gourdes attribuées aux axes prioritaires établis dans la réforme du secteur de la santé pendant l'année t.
	Améliorer l'offre de services de santé.	Nombre total d'heures de consultations médicales disponibles dans le système de santé publique année t.

Source : CEPAL.

4. Approche de la formule de calcul : base de comparaison et dénominateur

Tout processus d'évaluation est, finalement, une comparaison. Une comparaison entre ce qui était planifié et ce qui a été réalisé ; entre ce qui devait arriver et ce qui s'est réellement passé. Dans le cas du processus de contrôle de gestion, cette comparaison est facilitée par l'utilisation d'indicateurs de performance. De ce fait, dans la plupart des cas, un indicateur nécessite, implicitement ou explicitement, une base de comparaison. Dans son expression mathématique, la base de comparaison représente le dénominateur de l'indicateur.

Le contrôle de gestion consiste à calculer le résultat des indicateurs pour une période donnée, puis à les comparer avec une base ou avec un indice de référence qui permette de juger du niveau de réalisation des objectifs.

La base de comparaison peut être interne ou externe au programme. Les bases de comparaison internes sont généralement de deux sortes : i) la situation de référence ; et ii) la cible établie. L'exemple le plus typique d'une base de comparaison interne est l'analyse du résultat de l'indicateur en fonction de la cible établie. Par exemple, pour l'objectif « réduire de 2 points de pourcentage le taux d'analphabétisme des adultes au cours de l'exercice biennal 2006-2007 », si le résultat de l'indicateur pour ces années montre une réduction de 2,2 points de pourcentage, nous pouvons dire que notre performance a été excellente. Cependant, s'il s'agit d'une réduction de 1,3 point de pourcentage, on peut dire que nous avons eu une mauvaise performance.

Par ailleurs, pour certains indicateurs, il est possible d'établir une base de comparaison externe. Ce type de base de comparaison se fixe généralement à partir de la moyenne nationale ou régionale d'une variable donnée (emploi, niveau de revenu, années de scolarité, prévalence de maladies), une norme établie par un organisme national ou international, une norme ou standard

de qualité comme la norme ISO, entre autres. Afin d'évaluer si notre performance est adéquate ou non, en suivant notre exemple du taux d'analphabétisme de la population adulte, on peut établir comme critère de comparaison la proximité du taux d'analphabétisme observé avec celui de la moyenne nationale ou du taux d'analphabétisme d'un pays présentant les mêmes caractéristiques.

En résumé, les indicateurs de performance exigent nécessairement une base de comparaison comme dénominateur, car cet élément est celui qui permet, par le biais de la comparaison, d'émettre un jugement de valeur et, donc, d'évaluer la performance du programme et de générer des informations utiles pour la prise de décisions (voir le tableau A27).

Tableau A27
Base de comparaison et indicateurs de performance

Objectif	Variable de résultat	Base de Comparaison	Formule de l'indicateur
Augmenter le niveau des ventes des microentreprises bénéficiaires.	Niveau moyen des ventes des microentreprises bénéficiaires (Programme d'accès au crédit).	Ventes moyennes des microentreprises avant d'être bénéficiaires du programme.	Ventes moyennes des microentreprises bénéficiaires année t/ Ventes moyennes des microentreprises bénéficiaires pendant l'année t-1.
Réduire l'écart de scolarisation de la population bénéficiaire par rapport à la moyenne nationale.	Moyenne d'années de scolarisation de la population bénéficiaire (Programme d'Éducation pour Adultes).	Moyenne d'années de scolarisation de la population à l'échelle nationale.	Moyenne d'années de scolarisation de la population bénéficiaire année t/ Moyenne d'années de scolarisation de la population à l'échelle nationale année t.
Réduire le retard éducatif chez les personnes de 15 ans et plus.	Nombre de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire.	Nombre de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire durant les années précédentes.	$[(\text{Nombre de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire année t} / \text{Nombre de personnes de 15 ans et plus en situation de retard scolaire année t-1}) - 1] \times 100$.

Source : CEPAL.

5. Types et exemples de bases de comparaison

Comme il a été mentionné dans la section précédente, il existe plusieurs options pour choisir la base de comparaison d'un indicateur : par rapport à la performance historique (ce qui a été réalisé les années précédentes) ; par rapport à la performance future (ce qui a été planifié ou budgétisé) ; par rapport à la performance de programmes similaires (benchmarking) ; par rapport à la demande à laquelle le programme est confronté (couverture, population cible, demande non satisfaite) ; par rapport aux normes externes préétablies (normes ISO, normes techniques, standards établis par des organisations internationales, entre autres).

Les différentes méthodologies utilisées pour la formulation d'indicateurs n'offrent pas de critères permettant de décider quelle est la base de comparaison la plus appropriée pour un indicateur donné, car cette décision concerne en général les stratégies, le contexte institutionnel, les intérêts et les restrictions auxquels fait face le programme pour lequel se formulent les indicateurs. Ceci s'explique par le fait que la sélection d'une base de comparaison pour un indicateur

doit répondre à la question : quel sera mon critère de comparaison pour déterminer si ma performance est bonne, moyenne ou mauvaise ? En d'autres termes, cela revient à établir explicitement le niveau d'exigence, ou plutôt d'auto-exigence, pour la gestion du programme. Ci-après sont présentés quelques exemples de bases de comparaison (voir le tableau A28).

Tableau A28
Types et exemples de bases de comparaison

Type	Formule	Base de comparaison
Par rapport à la performance historique.	1. [(Nombre de subventions au logement octroyées pendant l'année t/ Nombre de subventions au logement octroyées pendant l'année t-1) -1] x 100.	1. Subventions au logement octroyées l'année précédente.
	2. [(Nombre de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements de santé publique année t/ Nombre de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements de santé publique année t-1) -1] x 100.	2. Total de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements de santé publique enregistrés l'année précédente.
Par rapport à ce qui a été planifié pour l'année	3. (Nombre de professeurs formés pendant l'année t/ Nombre de professeurs devant être formés pendant l'année t) x 100.	3. Nombre de professeurs devant être formés pendant l'année selon la programmation (objectif).
	4. (Dépense effective en investissement année t/ Budget alloué à l'investissement année t) x 100.	4. Montant des ressources budgétisées pour l'investissement pendant l'année (objectif).
Par rapport à la demande.	5. (Nombre de subventions au logement octroyées pendant l'année t/ Nombre de subventions au logement sollicitées année t) x 100.	5. Nombre total de subvention sollicitée pendant l'année.
	6. (Nombre de personnes ayant accès à l'eau potable année t/ Population totale du pays année t) x 100.	6. Population totale du pays pendant une année donnée.
	7. (Nombre de subventions au logement octroyées pendant l'année t/ Nombre total de familles pauvres sans logement pendant l'année t) x 100.	7. Nombre total de familles pauvres sans logement pendant une année donnée.
Par rapport à un standard interne préétabli.	8. (Nombre de demandes de passeports traitées en 3 jours ouvrables ou moins à partir du moment de la demande pendant l'année t/ Nombre total de demandes de passeports traitées pendant l'année t) x 100.	8. Nombre total de demandes de passeports traitées pendant l'année.
Par rapport à un standard externe préétabli.	9. (Nombre d'élèves diplômés de l'enseignement secondaire qui obtiennent la note maximale aux épreuves internationales pendant l'année t/ Nombre d'élèves diplômés de l'enseignement secondaire qui se présentent aux épreuves internationales pendant l'année t) x 100.	9. Élèves diplômés de l'enseignement secondaire qui se présentent aux épreuves internationales pendant l'année t.

Source : CEPAL.

Il est intéressant d'analyser les exemples 1, 5 et 7 des indicateurs et bases de comparaison (voir le tableau A28). Dans ces trois exemples, le numérateur ou la variable de résultat utilisée pour mesurer la performance du programme est la même (le nombre de subventions au logement octroyées au cours de l'année t). Néanmoins, la base de comparaison —et donc le niveau d'exigence établi pour la gestion du programme— est différente dans les trois cas. Dans l'exemple 1, la base de comparaison est la moins exigeante, car le programme se contente de dépasser ce qu'il a réalisé l'année précédente. L'exemple 5, par contre, va un peu plus loin en définissant comme exigence (implicite du moins) de couvrir toutes les demandes de subventions qui sont faites au

cours d'une année (réduire la demande non satisfaite). Enfin, dans l'exemple 7, la base de comparaison choisie pose un défi d'importance nationale pour le programme, puisque l'objectif implicitement défini est celui de couvrir les besoins de toutes les familles pauvres sans logement (pour réduire le déficit de logement). Evidemment, ce dernier défi a une implication budgétaire différente par rapport aux propositions moins exigeantes des exemples 1 et 5, car il se traduit probablement par la mise en œuvre d'un programme d'envergure plus vaste avec un budget plus important. En résumé, il est possible d'être toujours un peu plus auto-exigeant vis-à-vis des performances, mais les défis imposés aux programmes par le biais de leurs indicateurs doivent être compatibles avec les ressources disponibles ; c'est-à-dire qu'ils doivent être réalistes.

6. Fréquence de mesure

La formulation des indicateurs de performance doit tenir compte du moment où les différents résultats doivent se produire et, par conséquent, être mesurés. De cette manière, chaque indicateur doit avoir une année de début pour la mesure et une fréquence déterminée de celle-ci (mesure trimestrielle, semestrielle, annuelle, bisannuelle, entre autres).

Bien que la détermination de la fréquence de mesure d'un indicateur soit généralement intuitive, il convient d'indiquer certains critères pouvant guider cette tâche. En reprenant les questions soulevées en ce qui concerne les domaines de performance —les domaines étant liés au cycle temporel du processus de production du programme budgétaire— les différents types de résultats sont présentés par ordre chronologique : l'exécution des activités se produit avant la production et la prestation des services, tandis que cette prestation est préalable à l'obtention de l'effet désiré (ou résultat) auprès de la population bénéficiaire.

Ce qui précède représente un bon critère —sans doute le meilleur— pour déterminer la temporalité ou la fréquence de mesure des indicateurs. Dans le cas d'un nouveau programme, nous devrions avoir une première estimation de la période nécessaire pour la mise en œuvre du programme (T1), c'est-à-dire : l'embauche du personnel, l'élaboration des instruments juridiques et administratifs, l'installation des systèmes de support, entre autres. Par la suite, nous devrions avoir une estimation du temps nécessaire pour produire et fournir les services du programme, c'est-à-dire pour observer les résultats au niveau des produits (T2) y compris ici le temps nécessaire à la sélection des bénéficiaires pour la production ou l'achat des différents services, ainsi que pour leur prestation. Enfin, nous devrions avoir une bonne estimation du délai entre le moment où les bénéficiaires sortent complètement du programme (ne reçoivent plus de services) et le moment où le programme commence à montrer les effets ou les changements qu'il visait atteindre (T3). Un exemple d'application de ces critères est présenté dans le tableau A29.

Tableau A29
Exemple de relation entre indicateurs et fréquence de mesure

Nom de l'indicateur	Domaine de performance	Fréquence de mesure
Pourcentage de consultants accrédités par rapport au nombre total de demandes d'accréditation.	Processus	T1
Pourcentage de projets d'investissement cofinancés par rapport aux projets candidats.	Produit	T1 + T2
Pourcentage de personnes ayant réussi l'examen par rapport au nombre total de personnes qui se sont présentées à l'examen.	Produit	T1 + T2
Pourcentage de professeurs de l'enseignement primaire qui appliquent des pratiques améliorées par rapport au total des professeurs de l'enseignement primaire.	Résultat intermédiaire	T1 + T2 + T3
Pourcentage d'augmentation des revenus des foyers provenant de projets de micro-entrepreneuriat mis en place l'année précédente.	Résultat final	T1 + T2 + T3

Source : CEPAL.

L'estimation des délais pertinents pour la mesure des indicateurs (la fréquence de mesure) doit être aussi précise que possible et, comme dans le cas de la fixation des cibles, l'estimation des délais doivent être réalistes mais aussi exigeantes du point de vue de la gestion.

7. Unité de mesure des variables

Une unité de mesure désigne une quantité standardisée d'une certaine grandeur physique, définie et adoptée par convention ou dictée par une loi. Toute valeur d'une quantité physique peut être exprimée en multiple de l'unité de mesure. Cette notion d'unité de mesure nous amène à penser à des grandeurs normalisées et pouvant parfaitement être additionnées ; telles que les kilos, les dollars, les kilomètres, entre autres. Cependant, pour le calcul des indicateurs de performance, l'on doit travailler en général avec des unités qui ne sont pas aussi standardisées, notamment : les personnes bénéficiaires, les audits effectués, les consultations médicales, les assistances techniques. L'important est que l'unité de mesure soit relativement homogène pour permettre la comparaison des indicateurs entre une année et une autre, ou entre une région et une autre (voir le tableau A30).

Tableau A30
Exemples d'unités de mesure

Indicateur	Unité de mesure des variables
(Surface forestière avec plantations commerciales établies année t/ Surface forestière avec plantations commerciales établies année t-1) x 100	Hectares
(Écoles primaires au niveau élémentaire ou bon dans l'épreuve internationale année t/ Nombre total d'écoles primaires évaluées année t) x100	Écoles primaires
(Nombre de rapports d'évaluation et de suivi élaborés année t/ Nombre de rapports d'évaluation et de suivi programmés année t) x 100	Rapports d'évaluation et de suivi
(Nombre de bénéficiaires déclarant que leur patrimoine culturel a été consolidé et préservé année t/ Nombre total de bénéficiaires interrogés année t) x 100	Bénéficiaires interrogés
(Nombre d'entreprises dirigées par des femmes année t/ Nombre d'entreprises année t) x100	Entreprises

Source : CEPAL.

8. Types de formules et algorithmes les plus utilisés

Comme il a été mentionné précédemment, la facilité d'interprétation est une exigence technique très importante à laquelle doivent répondre les indicateurs. Par conséquent, les algorithmes mathématiques qu'utilisent les formules des indicateurs de performance doivent être simples et élémentaires. En effet, la grande majorité des indicateurs de performance peut être exprimée par le biais de 2 algorithmes de calcul : pourcentage et rapport géométrique (ou moyenne). Ces deux algorithmes sont largement utilisés car très simples dans leur approche mathématique. Par ailleurs, une proportion marginale des indicateurs utilise des algorithmes tels que le taux de variation ou le polynôme qui, à leur tour, ne relèvent pas d'une complexité excessive.

a) Pourcentage ou proportion

Il s'agit d'un algorithme mathématique qui permet de représenter une quantité donnée sous forme de fraction en 100 parties égales. Cet algorithme est communément appelé « pourcentage », où « pour cent » signifie « sur cent unités ».

Prenons un exemple simple : supposons que dans une région, au cours d'un mois donné, il y ait 50 000 patients atteints de grippe sur un total d'un million d'habitants. On veut connaître la proportion de personnes malades par rapport à la population totale. La première étape consiste à identifier et quantifier le sous-groupe à comparer, en l'occurrence les 50 000 patients grippés. La deuxième étape consiste à diviser l'effectif du sous-groupe à comparer par l'effectif du groupe total ($50\,000/1\,000\,000 = 0,05$). Enfin, la troisième étape consiste à prendre le résultat précédent et à le multiplier par 100 ($0,05 \times 100 = 5$).

Le pourcentage est indiqué par le symbole « % » et doit être écrit après le numéro auquel il se rapporte. Dans l'exemple précédent, il s'agira d'écrire « 5% », ce qui signifie « cinq sur chaque tranche de cent ». En d'autres termes, une relation de 5% entre les malades de grippe et la population totale signifie que 5 personnes sur chaque tranche de 100 personnes souffrent de la grippe dans la région.

Pourcentage	
Formule :	(Nombre d'unités du sous-groupe au cours de la période t / Nombre d'unités du groupe total au cours de la période t) x 100
Algorithme :	Identifier et quantifier pour la période t le sous-groupe à comparer Identifier et quantifier pour la période t le groupe total Diviser la quantité du sous-groupe par la quantité du groupe total Multiplier le résultat antérieur par 100 et ajouter le symbole du pourcentage (%)

b) Rapport géométrique

Le rapport géométrique correspond au résultat de la comparaison de deux quantités au moyen de leur quotient, c'est-à-dire le résultat obtenu en divisant une quantité par une autre. Le résultat de cette opération exprime le nombre d'unités du numérateur pour chaque unité du dénominateur.

L'exemple suivant explique de manière simple ce dernier point :

Supposons qu'un agriculteur, au cours d'une saison donnée, plante 5 hectares de citronniers. En fin de saison, sa récolte atteint 110 000 kilos de citrons. Si nous voulons connaître la relation entre les citrons et les hectares à travers leur quotient, il suffit de diviser le total des kilogrammes de

citrons par le nombre d'hectares plantés ($110\ 000/5 = 22\ 000$). Comme le numérateur du ratio est exprimé en kilos et que le dénominateur est exprimé en hectares, le résultat précédent doit être lu comme « 22 000 kilos de citrons par hectare », c'est-à-dire le nombre d'unités du numérateur par chaque unité du dénominateur.

Au sein du langage courant utilisé en contrôle de gestion, le terme « moyenne » est utilisé pour désigner les formules de calcul basées sur ce type de ratio, étant donné que le résultat de cette opération est une valeur caractéristique (représentative) de l'univers des valeurs utilisées pour le calculer. Suivant l'exemple précédent, si le rendement à l'hectare de citrons dans une région et une saison donnée était de 19 580 kg, on peut dire que dans un hectare type (ou représentatif) de la région est produite cette quantité de citrons ou, ce qui revient au même, que le rendement moyen à l'hectare est de 19 580 kg de citrons.

Étant donné qu'il ne s'agit que d'une valeur représentative, le résultat que produit le calcul de la moyenne ne coïncide pas nécessairement avec la réalité. Dans l'exemple précédent, un producteur de citrons enregistre un rendement à l'hectare de 15 000 kg, tandis que son voisin un rendement de 24 160 kg. La moyenne de ces deux producteurs correspond à 19 580 kg, mais la récolte effective de l'un se trouve au-dessus de ce résultat tandis que celle de l'autre est en-dessous.

Moyenne	
Pour connaître le nombre d'unités X pour chaque unité de Y	
Formule :	Valeur de X au cours de la période t / Valeur de Y au cours de la période t
Algorithme :	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prendre la valeur de X au cours de la période t 2. Prendre la valeur de Y au cours de la période t 3. Diviser la valeur de X par la valeur de Y

c) Taux de variation ou variation relative

Le taux de variation permet de calculer l'augmentation ou la diminution de la valeur d'une variable à un moment donné. Les périodes comprises dans le calcul des taux de variation sont généralement annuelles, mais peuvent également être mensuelles, trimestrielles ou semestrielles.

Pour comprendre la signification d'un taux de variation, il convient d'expliquer, à partir d'un exemple, les concepts de variation absolue et de variation relative. Le tableau A31 présente un exemple fictif qui montre des statistiques sur l'évolution des consultations médicales résolues par télémédecine dans un service de santé au cours de la période 2012-2017. On cherche à savoir comment a varié le nombre total de requêtes résolues (dernière colonne du tableau), en appliquant les concepts de variation absolue et de variation relative.

La variation absolue que la variable a connue pendant la période (t) est obtenue par la différence entre les données enregistrées à l'instant (t) et les données à l'instant immédiatement antérieur (t-1). Dans ce cas, la variation absolue de la variable « Total des consultations médicales » entre 2016 et 2017 est obtenue en soustrayant de la valeur de 2017 (année t) la valeur de 2016 (année t-1) : $6\ 574 - 5642 = 932$. De même, la variation absolue du total des consultations entre

2016 et 2015 est obtenue en soustrayant de la valeur de 2016 (année t) la valeur de 2015 (année t-1) : $5\,642 - 3\,743 = 1\,899$ ²⁵.

La variation relative subie par une variable pendant la période (t) est obtenue en prenant la variation absolue indiquée dans la période (t) et en la divisant par les données de la période précédente (t-1), puis en multipliant ce résultat par 100 afin d'obtenir un pourcentage correspondant au taux de variation. Suivant l'exemple, la variation absolue de la variable « Total des consultations médicales » en 2017 est de 932 consultations ($6\,574 - 5\,642 = 932$) ; la valeur correspondant à 2016 étant de 5 642, la division ou le quotient du premier terme sur le second est de 0,17 ($932 / 5\,642 = 0,17$) et le résultat de la multiplication de cette dernière valeur par 100 est de 17 soit, exprimé en pourcentage, 17%. En d'autres termes, le taux de variation des consultations médicales résolues par télémedecine en 2017 par rapport à 2016 est de 17%.

Tableau A31
Consultations médicales de spécialistes résolues par télémedecine - Service de Santé, 2012-2017

Année	Cardiologie	Dermatologie	Psychiatrie	Neurologie	Total Consultations
2012	120	172	14	-	306
2013	530	242	26	-	798
2014	2 033	310	97	26	2 466
2015	3 023	469	111	140	3 743
2016	4 865	452	157	168	5 642
2017	5 621	428	198	327	6 574

Source : CEPAL.

Le taux de variation peut prendre une valeur positive, négative ou neutre (zéro). L'interprétation du résultat dans chaque cas est la suivante :

- Taux de variation année t > 0 signifie une évolution croissante de la variable pendant la période t.
- Taux de variation année t < 0 signifie évolution décroissante de la variable pendant la période t.
- Taux de variation année t = 0 signifie que la variable n'a pas connu de changement pendant la période t.

²⁵ Notez que, dans ce dernier exemple, 2016 devient l'année t et 2015 devient l'année t-1, ce qui est dû au fait que l'utilisation de ces sous-indices est relative aux périodes que l'on souhaite mesurer. La meilleure façon d'interpréter ces sous-indices est de considérer l'année t (période t si l'on souhaite s'exprimer de façon plus générique) comme l'année à comparer ou année de référence, et l'année t-1 comme la base de comparaison correspond à l'année (ou période) immédiatement antérieure.

Taux de Variation	
Formule :	$\frac{\text{Valeur période } t - \text{Valeur période } (t-1)}{\text{Valeur période } (t-1)} \times 100$
Algorithme :	<ol style="list-style-type: none">1. Prendre la valeur période (t)2. Soustraire de la valeur de la période (t) la valeur de la période (t-1)3. Diviser le résultat obtenu par la valeur de la période (t-1)4. Multiplier le résultat antérieur par 100 et ajouter le symbole de pourcentage (%)

d) **Relation entre unités de mesure et type de formule**

L'identification correcte de l'unité de mesure des variables du numérateur et du dénominateur de l'indicateur de performance à calculer facilite grandement l'identification du type de formule à utiliser. En effet, il existe une relation systématique entre ces deux éléments :

- Lorsque l'unité de mesure du numérateur est égale à l'unité de mesure du dénominateur, alors le type de formule à appliquer est le pourcentage.
- Lorsque l'unité de mesure du numérateur est différente de l'unité de mesure du dénominateur, le type de formule à appliquer est la moyenne.
- Le taux de variation peut être considéré comme un cas particulier du pourcentage puisque l'unité de mesure du numérateur est égale à l'unité de mesure du dénominateur ; la différence étant que la valeur de la variable dans le dénominateur comporte une période différente (qui correspond au mois, au trimestre ou à l'année précédente).

Quelques exemples de ces relations sont présentés ci-dessous (voir le tableau A32).

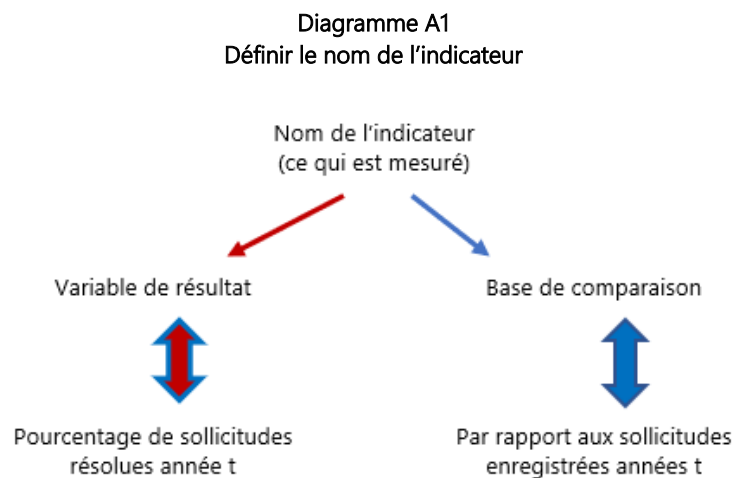
Tableau A32
Relation entre unités de mesure et type de formule

Unité de mesure du numérateur	Unité de mesure du dénominateur	Type de formule	Formule
Personnes diagnostiquées du VIH/SIDA	Personnes diagnostiquées du VIH/SIDA	Pourcentage	(Nombre de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA sous contrôle médical dans les établissements de santé publique année t / Nombre de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA dans les établissements de santé publique année t) x 100
Heures des consultations médicales	Personnes inscrites	Moyenne	Nombre d'heures des consultations médicales dans les établissements de santé publique année t / Nombre de personnes inscrites dans les établissements de santé publique année t
Lits d'hôpitaux	Lits d'hôpitaux	Pourcentage	(Nombre de lits d'hôpitaux occupés dans les établissements de santé publique année t / Nombre total de lits d'hôpitaux dans les établissements de santé publique année t) x 100
Hectares agricoles irrigués (année t)	Hectares agricoles irrigués (année t-1)	Taux de variation	[(Nombre d'hectares agricoles irrigués année t - Nombre d'hectares agricoles irrigués année t-1) / Nombre d'hectares agricoles irrigués année t-1] x 100
Élèves inscrits	Élèves inscrits	Pourcentage	(Nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement secondaire public année t / Nombre total d'élèves inscrits dans l'enseignement secondaire année t) x 100
Milliers de gourdes	Crédits	Moyenne	Milliers de gourdes octroyées sous forme de crédits année t / Nombre de crédits octroyés année t
Utilisateurs interrogés	Utilisateurs interrogés	Pourcentage	(Nombre d'utilisateurs interrogés qualifiant de « Bons » ou « Très Bons » les services reçus année t / Nombre d'utilisateurs interrogés année t) x 100

Source : CEPAL.

9. Rédaction du nom de l'indicateur

Le nom de l'indicateur correspond à la dénomination précise et unique avec laquelle l'indicateur se distingue. En général, cela correspond au concept à mesurer, en faisant référence au type de formule qui sera utilisé, à la variable de résultat et à la variable qui sera considérée comme base de comparaison (voir le diagramme A1).



Source : Oyarce (2015).

Compte tenu de ce qui précède, il est fortement recommandé de commencer le travail de formulation d'un indicateur en développant la formule de calcul. Sur la base d'une formule construite conformément aux exigences techniques indiquées dans les sections précédentes, il est relativement facile d'élaborer le nom de l'indicateur. Par exemple, supposons que l'on ait élaboré pas à pas la formule ci-dessous pour un indicateur de satisfaction des utilisateurs :

$$\frac{\text{(Nombre d'utilisateurs interrogés qualifiant de "Bons" ou "Très Bons" les services reçus pendant l'année t) / Nombre total d'utilisateurs interrogés pendant l'année t} \times 100$$

On souhaite à présent écrire de manière appropriée le nom ou l'énoncé dudit indicateur correspondant à la formule précédente. Il convient d'écrire une phrase qui considère tout d'abord le type de formule, puis la variable de résultat trouvée dans le numérateur de la formule de calcul et, troisièmement, la variable utilisée comme base de comparaison, qui se trouve dans le dénominateur.

En appliquant ce schéma à l'indicateur présenté à titre d'exemple, nous obtenons les éléments suivants :

1. Type de formule :	Pourcentage
2. Variable de résultat (numérateur) :	Utilisateurs interrogés qualifiant de "Bons" ou "Très Bons" les services reçus
3. Base de comparaison (dénominateur) :	Nombre total d'utilisateurs interrogés

L'étape suivante consiste à écrire le nom de l'indicateur en suivant la séquence proposée, à savoir :

- 1) Pourcentage
- 2) d'utilisateurs interrogés qualifiant de "Bons" ou "Très Bons" les services reçus
- 3) nombre total d'utilisateurs interrogés.

Lorsque l'indicateur correspond à un pourcentage, les expressions « par rapport à » ou « en comparaison » sont généralement utilisées pour connecter la variable de résultat à sa base de comparaison. Par conséquent, le nom de cet indicateur serait :

« Pourcentage d'utilisateurs interrogés qualifiant de "Bons" ou "Très Bons" les services reçus par rapport au nombre total d'utilisateurs interrogés »

Cette manière d'écrire le nom des indicateurs est illustrée dans le tableau A33.

Tableau A33
Rédaction du nom de l'indicateur à partir de sa formule de calcul

Formule	Type de Formule	Variable de résultat	Base de comparaison	Nom de l'indicateur
(Nombre de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA sous contrôle médical dans les établissements de santé publique année t/ Nombre de personnes diagnostiquées comme ayant le VIH/SIDA dans les établissements de santé publique année t) x 100	Pourcentage	Personnes diagnostiquées du VIH/SIDA sous contrôle médical dans les établissements de santé publique année t	Personnes diagnostiquées du VIH/SIDA dans les établissements de santé publique année t	Pourcentage de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA sous contrôle médical dans les établissements de santé publique, par rapport au nombre total de personnes diagnostiquées du VIH/SIDA dans les établissements de santé publique
Nombre de consultations médicales disponibles dans les établissements de santé publique année t/ Nombre de personnes inscrites dans les établissements de santé publique année t	Moyenne	Consultations médicales disponibles dans les établissements de santé publique année t	Personnes inscrites dans les établissements de santé publique année t	Moyenne de consultations médicales disponibles dans les établissements de santé publique par personnes inscrites dans les établissements de santé publique
(Nombre de lits d'hôpitaux occupés dans les établissements de santé publique année t/ Nombre de lits d'hôpitaux disponibles: établissements de santé publique année t) x 100	Pourcentage	Lits d'hôpitaux occupés dans les établissements de santé publique année t	Lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements de santé publique année t	Pourcentage de lits d'hôpitaux occupés dans les établissements de santé publique, par rapport au nombre total de lits d'hôpitaux disponibles dans les établissements de santé publique
[(Nombre d'hectares agricoles irrigués année t - Nombre d'hectares agricoles irrigués année t-1) / Nombre d'hectares agricoles irrigués année t-1] x 100	Taux de variation	Hectares agricoles irrigués année t	Hectares agricoles irrigués année t-1	Taux de variation des hectares agricoles irrigués pendant l'année t par rapport aux hectares agricoles irrigués année t-1

Source : CEPAL.

Les paragraphes précédents décrivent le cas général mais, dans certains secteurs de l'activité publique, les noms des indicateurs sont utilisés avec une nomenclature spécifique, provenant de techniques ou de méthodes de mesure spécifiques à ces domaines d'activité ; par exemple :

- Taux de chômage
- Incidence de la dénutrition infantile dans la population rurale
- Prévalence de la consommation de drogue en milieu scolaire
- Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire
- Taux de participation des femmes au marché du travail

Dans les programmes sociaux, il est également possible de trouver des dénominations d'indicateurs qui échappent à la règle générale, car ils incorporent dans leur énoncé des concepts spécifiques à ce domaine des politiques, tels que le « pourcentage de couverture » pour désigner le pourcentage de la population cible qui a bénéficié du programme au cours d'une année donnée, ou le « pourcentage de ciblage » pour indiquer le pourcentage de la population bénéficiaire qui répond aux critères de ciblage établis.

Il convient de noter que les types de formules appliqués aux indicateurs susmentionnés correspondent à ceux indiqués dans la section 8. Par exemple, le taux de chômage et le taux de participation des femmes au marché du travail correspondent à des pourcentages, la prévalence est également un pourcentage, tandis que l'incidence utilise la même formule que le pourcentage, mais au lieu de multiplier par 100, elle se multiplie par 10 000 ou 100 000 pour obtenir le nombre de cas par 10 000 ou 100 000 habitants.

Recommandations :

- Le nom de l'indicateur doit illustrer ce que l'on souhaite mesurer.
- Le nom de l'indicateur doit faire référence au type de formule, à la variable de résultat et à la base de comparaison.
- Le nom de l'indicateur doit être explicite (que l'on comprenne sans recourir à l'interprétation ce qui est mesuré avec cet indicateur).
- Le nom de l'indicateur doit être auto-suffisant (le simple énoncé doit suffire à comprendre ce que l'indicateur mesure).

10. Moyens de vérification

Une fois les indicateurs formulés, il est nécessaire d'identifier les exigences liées à l'obtention des informations pour effectuer les mesures. Ce travail est complémentaire à l'étape de formulation des indicateurs et consiste à identifier et à décrire, pour chacune des variables qui constituent l'indicateur (numérateur et dénominateur), la source à partir de laquelle les données nécessaires à sa quantification seront obtenues. Cette exigence est appelée « moyen de vérification », car la description des sources doit inclure toutes les informations indispensables pour que n'importe quel utilisateur ou entité externe puisse localiser et rapidement accéder aux informations ; et, si cela est jugé nécessaire, recalculer l'indicateur afin de vérifier que le résultat effectif soit correctement calculé.

Comme exemples de moyens de vérifications, on peut citer :

- Statistiques existantes ou préparées spécifiquement pour le calcul des indicateurs du programme. Les sources statistiques possibles sont les instituts nationaux de statistique, les différents Ministères, ainsi que les différents services publics, certaines organisations internationales (par exemple, CEPALC, FAO, OIT, FMI, BM, entre autres).
- Études nationales, tel que le Recensement Général de la Population.
- Études officielles des Ministères.
- Les formulaires de supervision, les rapports de suivi, les données des systèmes de contrôle de gestion (lorsqu'ils existent), ainsi que les matériaux publiés par le programme ; tels que les rapports, les bilans de gestion, etc. sont fréquemment utilisés comme moyens de vérification.
- Bases de données administrées par le programme. Les bases de données sur les bénéficiaires, par exemple, sont des sources très utiles pour calculer les indicateurs de couverture et de ciblage.
- Matériel publié contenant des informations utiles sur les performances du programme. Il peut s'agir, par exemple, d'études et d'évaluations antérieures, de thèses universitaires et de normes ou standards nationaux ou internationaux (notamment pour définir des objectifs).
- Inspection visuelle par des spécialistes. Pour vérifier la qualité technique des composants du programme, on peut recourir à la visite d'un expert du type de biens ou de services produits par le programme.
- Les résultats d'enquêtes constituent un moyen de vérification fréquemment utilisé. Celles-ci peuvent avoir été réalisées à d'autres fins ou être exécutées spécifiquement en tant qu'activité du programme. Elles sont particulièrement utilisées pour mesurer le niveau de satisfaction des utilisateurs des biens ou services du programme.
- Les rapports d'audit et les documents comptables du programme constituent des moyens de vérification qui facilitent le calcul des indicateurs de coût et d'efficacité.

Les moyens de vérification contribuent à rendre le fonctionnement du programme plus transparent ; mais surtout, ils permettent de définir s'il est possible de construire ou non un indicateur envisagé. Dans de nombreux cas, le manque d'informations empêche la mesure des indicateurs appropriés pour le contrôle de gestion des objectifs du programme. Il est donc recommandé que, dans le processus de formulation d'indicateurs, un examen approfondi des sources d'information ou des moyens de vérification soit réalisé. Voici quelques critères pouvant guider cette analyse :

- Tout d'abord, il s'agit de déterminer si le programme budgétaire (dans le cadre de son suivi, de son fonctionnement ou de sa gestion) génère et consolide les informations des variables qui constituent l'indicateur. Si le programme ou le Ministère concerné génère de telles informations, alors ces sources sont établies comme moyen de vérification.
- Si le programme ne génère pas les informations nécessaires pour calculer l'indicateur, il convient de déterminer si une autre institution ou un autre programme les produit.

- Si l'on conclut que ni le programme, ni aucune autre institution ou programme ne produit les informations nécessaires, il convient d'analyser alors le coût de leur production et de comparer ledit coût avec les avantages que fournira l'indicateur calculé. Du côté positif du bilan, peuvent être calculées des économies d'échelle, par exemple, lorsque la même source (une enquête ou un cadastre) peut générer des informations pour mesurer plusieurs indicateurs. De même, des économies d'échelles se trouvent également dans le cas où les nouvelles informations générées pour l'institution en charge du programme pourraient être utiles pour d'autres Ministères. Du côté négatif du bilan, il peut arriver que le coût de production de la nouvelle information soit trop élevé par rapport au budget du programme.
- En pratique, la décision de créer et de financer une nouvelle source d'information peut se révéler assez complexe et, parfois, la meilleure décision est de rejeter un indicateur lorsque l'analyse révèle que le bénéfice fourni par l'indicateur est inférieur au coût de production des informations nécessaires. Lorsque cette situation se produit, la possibilité d'établir un indicateur de substitution (proxy) doit être évaluée. Un indicateur proxy est une mesure indirecte qui se rapproche ou représente un phénomène en l'absence de mesure directe. Par exemple, s'il est très coûteux de mener une enquête pour connaître le degré de satisfaction des utilisateurs avec l'attention reçue, je peux établir un livre de suggestions et de réclamations et utiliser ces informations pour calculer un indicateur de substitution. Dans le même cas que dans l'exemple précédent, il est fréquent que les institutions offrant des services de masse utilisent la mesure du temps d'attente dans le bureau de service public ou le temps de traitement total de la démarche comme approche du degré de satisfaction des utilisateurs, en supposant que plus ces temps d'attente sont courts, plus les utilisateurs seront satisfaits.

11. Construction de la Situation de Référence

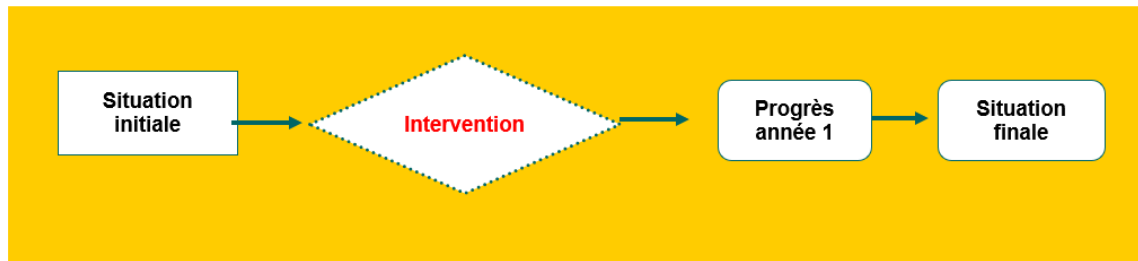
On donne le nom de situation de référence à la valeur de l'indicateur qui est définie comme point de départ pour le mesurer et le suivre tout au long de l'exécution du programme. Par conséquent, il s'agit de la référence quantitative qui fournit une base de comparaison interne permettant d'évaluer la performance d'un programme.

La construction d'une situation de référence s'effectue en utilisant l'information disponible au cours de la période initiale du programme budgétaire et en calculant la valeur obtenue de l'indicateur préalablement défini et formulé. Cette valeur obtenue correspond à la « situation de référence » et constitue le point de départ pour commencer à mesurer et suivre les résultats du programme. C'est à partir de cette valeur initiale que seront définies les cibles du programme (budgétaire) et que seront formulés les jugements par rapport à sa performance (évaluation).

La situation de référence, dans la plupart des cas, correspond à la première estimation ou mesure faite des indicateurs du programme (budgétaire). Mais parfois, comme nous le verrons plus loin dans cette section, l'utilisation de valeurs obtenues à partir de sources externes au programme se justifie également.

Compte tenu de ce qui précède, chaque indicateur particulier nécessite une situation de référence (SR) et, par agrégation, l'ensemble des valeurs de SR des indicateurs du programme fournit la situation de référence du programme. Dans ce qui suit, il sera davantage question de la situation de référence de l'indicateur (voir le diagramme A2).

Diagramme A2
Situation de référence, intervention et situation finale



Source : Oyarce (2015).

La SR doit faire référence à une période spécifique qui, par définition, correspond à un point de départ ou à une période initiale, mais qui ne correspond pas nécessairement à l'année du début du programme. De fait, et en fonction du type d'indicateur, on peut distinguer les cas suivants :

a) Année précédant le début du programme

Cela se produit dans le cas de nouveaux programmes, qui n'ont jamais été mis en œuvre les années précédentes, et s'applique spécifiquement aux indicateurs de résultats finaux ou aux indicateurs d'impact du nouveau programme. L'élaboration correcte de ce type de SR implique nécessairement qu'il existe une définition préalable des variables de résultat que le programme veut affecter, des indicateurs spécifiques qui seront utilisés pour mesurer ces résultats et de la population bénéficiaire du programme. Une fois ces conditions remplies, il est possible de recueillir l'information sur le terrain (enquête, recensement ou similaire) afin de connaître les principales caractéristiques et la situation actuelle de la population potentiellement bénéficiaire du programme. Autrement dit, on cherche à connaître la valeur que cette population présente concernant les variables de résultat du programme.

De cette manière, on obtient, pour l'année précédant le début du programme, la situation de référence des indicateurs d'impact du programme pour un échantillon ou pour la population potentielle totale (en fonction de la méthode de collecte des données). Ceci permet, par la suite, de progresser dans la construction du groupe de contrôle (évaluation contrefactuelle) et, par là, dans l'application de méthodes quantitatives pour évaluer l'impact du programme. Cette façon de construire la SR est connue sous le nom de « conception d'évaluation » et représente le type de SR le plus sophistiqué techniquement, avec un coût plus élevé, de sorte que son application est très rare dans les pays d'Amérique latine (pour plus de détails sur ces méthodologies, voir DIPRES, 2015b).

b) Année de lancement du programme

En l'absence d'une SR de type « conception d'évaluation », tel qu'il a été décrit ci-dessus, la collecte des informations sur les caractéristiques des variables de résultats que le programme entend affecter peut être effectuée au début du programme, en considérant comme année de lancement l'année durant laquelle est enregistrée la première tranche ou le premier groupe de

population bénéficiaire²⁶. Dans ce cas, contrairement à ce qui est décrit au point (a), les valeurs des indicateurs qui seront obtenues ne concerneront que les postulants ou la population effectivement desservie. La collecte des informations au cours du lancement du programme limite l'application ultérieure de techniques d'évaluation d'impact. Cependant, elle ne l'invalide pas dans la mesure où il sera possible d'obtenir, en fonction de la qualité des méthodologies appliquées, une bonne approximation de l'impact réel du programme.

c) Premières années de fonctionnement du programme

Pour de nombreux indicateurs, en raison du type de domaines et de dimensions qu'ils mesurent, la seule option consiste à établir une SR durant les années postérieures au début du programme. Ceci est le cas, par exemple, de tous les indicateurs relatifs aux aspects de la performance liés aux processus ou, de manière plus générale, à l'utilisation des ressources et à la fourniture de biens et services. Cette dimension de la performance nécessite en effet au moins une année de fonctionnement du programme afin d'être mesurés pour la première fois. A titre d'illustration, on peut mentionner des indicateurs tels que le pourcentage des dépenses effectives par rapport au budget annuel du programme, le pourcentage de bénéficiaires par rapport à la population cible, le pourcentage de projets ayant reçu une évaluation favorable par rapport au total des projets présentés, entre autres.

Certains indicateurs, tels que les indicateurs de résultat intermédiaire et de satisfaction des utilisateurs, peuvent nécessiter plusieurs années afin que puisse être réalisée leur première mesure (ou SR). Par exemple, si l'objectif d'un programme budgétaire est de s'assurer que les enseignants du secteur éducatif utilisent une nouvelle approche pédagogique en classe, la première mesure d'un indicateur conçu pour suivre cet objectif ne peut être faite qu'après les cours de formation, l'acquisition des compétences nécessaires puis l'application effective en classe pendant une année scolaire entière.

d) Situation de référence estimée à partir de sources externes

Définir une situation de référence n'est pas facile lorsque l'on ne dispose pas des informations nécessaires pour définir une valeur initiale aux indicateurs sélectionnés, ce qui est malheureusement assez fréquent dans un grand nombre de programmes budgétaires mis en œuvre en Amérique latine. Parfois, l'information initiale n'est pas disponible car le programme est nouveau ou parce que les valeurs de ces variables n'ont jamais été générées ou collectées. Si l'information initiale n'a pas été générée ou collectée de façon opportune, il est recommandé de la chercher dans des sources externes au programme budgétaire, en recherchant principalement :

- Informations sur des indicateurs similaires dans un autre programme ou une autre politique nationale.
- Études, statistiques et rapports dans lesquels peuvent être trouvées des informations utiles pour construire la situation de référence.
- Documentation provenant d'expériences internationales sur des politiques et programmes similaires, en prenant toujours soin de tenir compte des conditions et contextes pouvant différer entre la situation nationale et internationale.

²⁶ Cette distinction est nécessaire puisque, du fait de la période d'implantation ou de mise en œuvre d'un programme nouveau, l'année qui enregistre les premiers bénéficiaires ne représente pas forcément la première année d'exécution du programme dans la mesure où la mise en œuvre du programme peut prendre une année, voire plus.

- Statistiques, normes et documents normatifs officiels d'organisations internationales, dans lesquels sont comparés de manière transversale les indicateurs – applicables à notre réalité nationale – pour différentes régions et groupes de pays.

Ce qui est mentionné dans les points précédents n'est valable que pour déterminer la situation de référence de l'indicateur car, une fois ce point de référence initial établi, on doit commencer à collecter et à systématiser – dans le cadre du programme budgétaire – les informations nécessaires pour calculer l'indicateur sélectionné et, à travers des mesures successives au fil du temps, rendre compte de ses progrès et de ses réalisations.

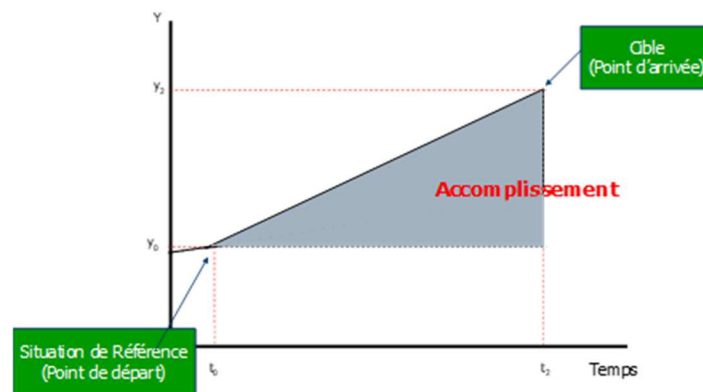
En l'absence de toutes les sources citées dans les points précédents, un autre mécanisme pouvant être utilisé consiste à engager les services d'un ou de plusieurs experts techniques ayant une expérience dans le domaine des politiques publiques du programme afin qu'ils déterminent les valeurs de la situation de référence. Tout comme la consultation d'informations provenant de sources externes, la consultation d'experts n'est valable que pour établir la situation de référence. Ensuite, les responsables du programme budgétaire se chargent eux-mêmes de la collecte d'informations factuelles, ainsi que du calcul des indicateurs et de la présentation des résultats.

12. Fixer les cibles

La situation de référence permet aux responsables du programme d'établir et de définir les cibles à atteindre au cours d'une période donnée. Les cibles représentent les valeurs attendues pour chacun des indicateurs du programme au cours des périodes futures. Ces valeurs représentent des degrés ou des pourcentages de progrès dans l'accomplissement des cibles que le programme budgétaire impose d'atteindre dans un certain délai (trimestres, semestres, années) dans le cadre de son exécution. Autrement dit, les valeurs attendues pour chaque cible ont un sens particulier pour la gestion institutionnelle qui dépasse la projection statistique de leur valeur. Ainsi, une cible bien établie doit répondre aux exigences techniques d'une bonne estimation ou d'une projection statistique (un calcul correct de la tendance dans des conditions idéales) mais elle doit contenir, en outre, et au-delà de cette valeur tendancielle, un élément supplémentaire qui fasse pression et motive les gestionnaires du programme budgétaire.

Il existe un équilibre délicat qui doit être pris en compte lors de l'élaboration des cibles, car une de leurs propriétés essentielles est leur caractère réaliste. Ceci revient à dire que les cibles constituent des valeurs réalisables qui, compte tenu de la capacité technique, humaine et financière du programme budgétaire, peuvent être atteintes au cours de la période établie. Cependant, outre ce qui précède, les cibles doivent représenter un défi pour la gestion du programme, c'est-à-dire un effort supplémentaire, et ne doivent donc pas être faciles à réaliser. À partir du facteur de motivation qui vient d'être souligné, il résulte que des cibles faciles à réaliser, ou se réalisant par elles-mêmes, ne seront pas en mesure de promouvoir de meilleures performances au sein du programme (voir le diagramme A3).

Diagramme A3
Indicateur, cible et situation de référence



Source : Guzmán (2014).

En résumé, les cibles ne doivent être ni trop ambitieuses et impossibles à atteindre – compte tenu des ressources et des capacités du programme – ni inférieures au seuil du facilement réalisable et surmontable. Les deux extrêmes peuvent invalider les cibles en tant qu'outil de gestion et même les discréditer auprès des responsables et des acteurs concernés du programme.

Enfin, en raison du fait qu'elles constituent un facteur de motivation pour une meilleure performance, il est essentiel que les cibles soient connues et, idéalement, convenues avec les responsables de programme ; tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Il en va de même pour le calcul des valeurs effectives des indicateurs, dans la mesure où diffuser et faire connaître les cibles n'a pas de sens si, par la suite, les résultats obtenus ne se retro-alimentent pas.

Dans certains cas, il est recommandé que les valeurs effectives enregistrées pour les indicateurs au cours des premières années de fonctionnement du programme budgétaire retro-alimentent les valeurs initiales des objectif-cibles. Autrement dit, il est nécessaire que les cibles initiales soient révisées à la hausse ou à la baisse en fonction des résultats effectifs observés. Ce qui précède est dû au fait que les cibles ont une dimension quantitative qui doit remplir les conditions techniques minimales d'une projection ou d'une estimation correcte, et que ces projections sont plus robustes lorsqu'une tendance est calculée. Par exemple, pour définir des objectifs de gestion dans le cadre des programmes d'amélioration de la gestion (PMG) appliqués dans le secteur public au Chili, on a établi comme exigence technique que les indicateurs aient été préalablement mesurés pendant trois années consécutives (pour plus d'informations sur le système PMG, voir DIPRES, 2014).

Logiquement, ce qui est indiqué dans le paragraphe précédent ne s'applique pas seulement aux programmes budgétaires nouveaux ou nouvellement créés, mais aussi aux nouvelles cibles des programmes déjà en cours, étant donné que les orientations stratégiques et, par conséquent, les cibles des programmes, peuvent changer dans le temps. Il est également recommandé de recalibrer les cibles lorsque des changements importants et permanents se produisent dans le contexte social ou institutionnel des programmes, dans la mesure où ces changements peuvent de fait affecter de manière significative leur fonctionnement. Par exemple, il est fréquent et logique de réviser à la baisse les cibles lorsque, face à des problèmes budgétaires, se produisent des réductions importantes des budgets alloués aux programmes.

13. Formuler les hypothèses

La question de l'identification des conditions dans lesquelles les objectifs seraient atteints est étroitement liée à la définition et au calibrage des cibles. Cela est dû au fait que la gestion d'un programme est souvent influencée par de multiples facteurs externes, dont beaucoup ne sont pas entièrement contrôlables par l'administration ou la direction responsable du programme.

Des changements imprévus dans la demande de services, les actions d'autres programmes ou institutions, les contrôles ou approbations d'organismes externes qui affectent les processus internes, les changements de la situation économique des bénéficiaires, l'urgence, etc. constituent des situations susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs d'un programme. Par conséquent, il est fortement recommandé d'identifier ces risques et de les expliquer clairement au cours de l'étape de calibrage des cibles.

Les risques désignent des facteurs externes qui échappent au contrôle du programme et qui influent le degré d'accomplissement des cibles établies au cours d'une période donnée. C'est la raison pour laquelle les risques ont une connotation négative. Au contraire, les hypothèses se formulent positivement et sont identifiées comme les conditions à remplir pour atteindre les cibles fixées pour chaque indicateur du programme.

Autrement dit, les risques et les hypothèses décrivent la même situation, mais le risque la décrit en termes négatifs (comme ce qui ne se produit pas) et l'hypothèse la décrit en termes positifs (comme ce qui se produit). Les risques sont donc le non-respect des hypothèses.

Cela rend l'analyse bien plus facile, car une fois identifiés les risques externes pertinents auxquels le programme est confronté, il est possible d'indiquer les hypothèses pertinentes en modifiant uniquement le sens des phrases : en formulant chaque hypothèse comme si le risque respectif ne se produisait pas (voir le tableau A34).

Tableau A34
Rédaction des risques et des hypothèses

Risque	Hypothèse
Les municipalités n'attribuent pas les allocations de logement de manière adéquate.	Les municipalités attribuent les allocations de logement de manière adéquate.
Il n'existe pas de marché de produits dérivés financiers suffisamment développé dans la région.	Il existe un marché de produits dérivés financiers suffisamment développé dans la région.
Les professeurs n'utilisent pas les textes ni les manuels dans la salle de classe.	Les professeurs utilisent les textes et les manuels dans la salle de classe.
Les pêcheurs artisanaux ne s'organisent pas de manière autonome.	Les pêcheurs artisanaux s'organisent de manière autonome.

Source : CEPAL.

Recommandations :

- Identifier les risques qui ont une probabilité raisonnable de se réaliser et les écrire de manière positive.
- Ne pas considérer comme des hypothèses les conditions qui doivent être remplies avant le début du programme ; par exemple, la capacité technique disponible, le budget approuvé et la volonté politique, entre autres.


- Identifier les hypothèses dans la phase initiale du cycle de vie du programme ; idéalement au cours de l'étape de formulation ou de conception de l'initiative.
- Éliminer les hypothèses ayant un impact faible sur la gestion du programme ou, au contraire, les hypothèses dont la probabilité de réalisation est élevée.
- Être précis dans les énoncés des hypothèses et identifier clairement les objectifs auxquels elles sont associées.
- Développer des stratégies d'atténuation pour les risques les plus élevés.

Il est possible que, face à l'existence d'une hypothèse déterminante pour la réussite du programme et impossible à contrôler, les responsables du programme considèrent que le risque est trop élevé et décident d'abandonner l'initiative.

Enfin, il convient de signaler que l'explication des hypothèses sur lesquelles se fonde la réalisation des objectifs permet aux responsables d'évaluer la viabilité du programme et d'élaborer des stratégies d'anticipation à mettre en œuvre aux moments où la réalisation des hypothèses est mise en doute.

Bibliographie

- Armijo, M. (2011), « Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público », Serie Manuales N°69, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago du Chili.
- Bonnefoy, J.C. et M. Armijo (2005), « Indicadores de desempeño en el sector público », Serie Manuales N°45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago du Chili.
- Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias (2014), « Indicadores de Gestión Presupuestaria. Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública », Ministère de l'Économie, Buenos Aires, Argentine.
- DIPRES (Direction du Budget du Chili) (2015a), « Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico », División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Santiago du Chili.
- _____ (2015b), « Evaluación Ex-Post : Conceptos y Metodologías », División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos (DIPRES), Santiago du Chili.
- _____ (2014), « Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG : Evolución 2011-2014 y desafíos futuros », División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos (DIPRES), Santiago du Chili.
- Guzmán, N. (2014), « Medición de desempeño e impacto en el sector público », *Apuntes Docentes*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago du Chili.
- Rapport Final, projet CEPAL-MEF (Haïti), « Renforcement institutionnel de la Direction Générale du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances d'Haïti », octobre 2018, Santiago du Chili.
- Mackay, K. (2007), « Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno », IEG Grupo de Evaluación Independiente, Banque Mondiale, Washington D.C.
- Oyarce, H. (2015), « Formulación de indicadores de desempeño en el sector público », *Apuntes Docentes*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago du Chili.



Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti est en train de mettre en œuvre un processus de modernisation de la gestion des finances publiques. Celui-ci a pour but d'avancer en matière de transparence des finances publiques et du budget, d'efficacité de la dépense et de performance de l'action publique. Cette modernisation budgétaire implique l'incorporation de nouveaux instruments de gestion et, en particulier, la formulation de nouveaux programmes budgétaires. La Direction Générale du Budget (DGB) du MEF est l'entité chargée de veiller à l'accomplissement des objectifs associés à cette réforme.

Une des priorités de ce processus de modernisation est la mise en place d'un Système d'Évaluation et de Contrôle de Gestion administré par la DGB, permettant de collecter et de consolider l'ensemble des informations relatives à la performance des institutions sectorielles et de leurs programmes. Ce système représente un instrument clé pour la prise de décision tout au long du cycle budgétaire.

Un autre aspect fondamental est le renforcement institutionnel de la DGB à travers la création de secteurs budgétaires. Cette nouvelle structure lui permettra de compter avec une connaissance précise des politiques, plans et programmes sectoriels, ainsi que de la performance des secteurs.

Une dernière composante à considérer pour le renforcement institutionnel de la DGB et la consolidation du processus de modernisation budgétaire en Haïti est le développement des ressources humaines au sein de cette entité. Ceci implique la génération de compétences à travers l'intégration de professionnels additionnels, ainsi que des actions de formation pour le personnel existant.