



Inspection Générale des Finances IGF

RÉSUMÉ

**Mission d'audit Programme d'Identification et de
Documentation des Immigrants Haïtiens (PIDIH)**

Décembre 2015



RÉSUMÉ

Mission d'audit Programme d'Identification et de Documentation des Immigrants Haïtiens (PIDIH)

L'audit du Programme d'Identification et de Documentation des Immigrants Haïtiens (PIDIH), mené par l'IGF du 27 Juillet au 29 Août 2015, a pour objectif d'évaluer ledit Programme afin d'apporter des éclaircissements sur la gestion des ressources et aussi d'apprécier la performance des interventions réalisées. Ainsi, selon le mandat de l'IGF, cette mission porte sur deux (2) volets, à savoir : **la gestion comptable et financière & l'évaluation technique du PIDIH.**

Ce programme, démarré officiellement en Juillet 2014, avait pour objectif principal de fournir à *300,000 haïtiens* environ **l'extrait des archives, la carte d'identification nationale et le passeport** pour un montant de mille (1000) pesos. Selon les projections, le PIDIH devrait ouvrir ses portes dans quatre (4) points stratégiques en République dominicaine : **Santo-Domingo, Barahona, Santiago et Higüey.**

Cette mission qui a conduit l'équipe auprès de différents responsables de ministères et d'organismes publics impliqués, tant à Port-au-Prince qu'en République Dominicaine, a permis de collecter des informations financières relatives au déroulement du programme mais aussi de déceler des points forts et des faiblesses pour lesquelles des recommandations sont produites.

Les entrées et les disponibilités de fonds du PIDIH

Selon les informations recueillies par l'IGF, les fonds disponibles pour la mise en œuvre du PIDIH sont de provenances diverses. En effet, ils s'évaluent à environ 150,829,167.94 HTG et les dépenses sont de l'ordre de 91,141,384.90 HTG environ comme présenté dans le tableau de synthèse ci-après :

Tableau synthétique des informations comptables et financières du PIDIH

DISPONIBILITES		
Provenance des fonds	Montant	Equivalent en gourdes
MEF	US \$ 2,000,000.00	93,975,703.80
UNHCR	US \$ 28,425.27	1,335,987.69
Mise en Œuvre d'un Mécanisme d'Identification des Haïtiens Vivant à l'Étranger, MHAVE (10, 000,000.00 HTG)	HTG 3,411,258.23	3,411,258.23

Recettes PIDIH (48, 368,870.00 pesos)		US \$ 1,083,289.36	52,106,218.22			
TOTAL DES DISPONIBILITÉS						<u>HTG 150,829,167.94</u>
DEPENSES						
Code Budg	Comptes	MHAVE	Ambassade et Consulat (HTG)	ONI (HTG)	ANH (HTG)	Total (HTG)
1	Dépenses de personnel	6,108,162.22	18,086,308.06	-	3,906,932.55	28,101,402.83
2	Dépenses de services et de Charges divers	27,068,150.23	13,465,896.30	785,570.00	-	41,319,616.56
3	Achat de biens de consommation et petit matériel	-	2,138,236.68	1,843,368.00	344,273.00	4,325,877.68
4	Immobilisations corporelles	3,881,098.51	10,542,017.70	2,705,600.00	265,771.62	17,394,487.83
TOTAL DEPENSES		37,057,410.96	44,232,458.74	5,334,538.00	4,516,977.17	<u>91,141,384.90</u>
<u>Solde du fonds du projet</u>					<u>HTG 59,687,782.90</u>	

Les principaux points forts du Programme

- Le PIDIH constitue une réponse au contexte sociopolitique que confrontent les immigrants haïtiens sans papiers en République Dominicaine, aggravé par la sentence 168-13 prononcée par le Tribunal Constitutionnel dudit pays et qui révoque rétroactivement la nationalité de dominicain d'ascendance étrangère jusqu'à 1929.
- Le PIDIH est une solution à la problématique de l'identification et la documentation des Haïtiens.
- Moyennant une gestion efficace des ressources, ce programme, pourrait s'autofinancer sur trois (3) ans et rembourser le montant des deux millions de dollars avancés par le MEF.

Les faiblesses du Programme

Les faiblesses mises en relief dans le rapport portent en grande partie sur l'aspect financier du programme en raison de l'indisponibilité de certains documents techniques clés, et sont présentées dans le tableau ci-après ainsi que les propositions d'amélioration.

I.- CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'ORGANISATION, LES MECANISMES DE PILOTAGE & LA

GESTION FINANCIERES DU PIDIH

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
PERTINENCE ET COHERENCE DU PIDIH		
1	Le PIDIH, malgré son caractère ad hoc dû au contexte politico-diplomatique, se trouve en étroite adéquation aux besoins des migrants et aux priorités politiques et sociales du gouvernement (cf. enjeu politique).	Concevoir le PIDIH comme un programme d'Etat et non un programme d'un ministère, d'où la mise en place d'une structure interministérielle.
2	Absence d'études préalables, formelles et concertées guidant la mise en place du PIDIH.	
3	Le manque de synergie institutionnelle a altéré l'atteinte des objectifs du PIDIH.	

I.- CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'ORGANISATION, LES MECANISMES DE PILOTAGE & LA

GESTION FINANCIERES DU PIDIH

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
GOVERNANCE DU PIDIH		
4	Inexistence d'une structure formelle mise en place pour assurer la gestion du programme.	Nommer une structure interministérielle, avec des responsabilités précises, notamment la charge de l'émission de directives stratégiques ainsi que du suivi opérationnel du programme. Elle se

		composera du MAEC, MHAVE, MICT, MJSP et du MC.
5	Absence d'un protocole signé entre les principaux acteurs qui préciserait les modalités d'interventions et les responsabilités de chacun.	Définir un protocole d'intervention validé par les principaux acteurs du programme qui définit les responsabilités, les droits et les responsabilités de chacun.
6	Organisation supportée par une structure provisoire et perturbée par des changements au niveau stratégique.	Doter le programme d'un Secrétariat permanent assurant le suivi des décisions adoptées par la structure interministérielle.
7	Processus de planification non formalisé impactant négativement les activités et opérations du PIDIH.	Formaliser le processus de mise en œuvre du programme par l'établissement d'un manuel de procédures qui définit l'ensemble des opérations concourant à la réalisation des activités prévues.
8	Les circuits de reporting (remontée d'informations aux structures stratégiques) fragilisés par la qualité des agents opérationnels et la superposition des structures stratégiques.	Définir un cadre opérationnel résultant d'un processus de planification formalisé et validé par la structure stratégique (<i>comité interministériel</i>) précisant le rôle de chaque intervenant.
9	La sécurité, l'intégrité et la traçabilité des données difficilement garanties par le système d'information du PIDIH.	Mettre les documents y relatifs à la disposition de la mission d'audit afin de permettre une analyse approfondie du système d'information.
10	Les interventions fréquentes et non planifiées du MHAVE n'ont pas contribué à rendre efficace les mécanismes de suivi-évaluation du PIDIH.	<ul style="list-style-type: none"> - Planifier, de façon formelle, les interventions de chaque acteur du PIDIH. - S'assurer que des rapports soit élaborés et transmis à la fin de l'exécution de chaque activité.
EF FICACITE DU PROGRAMME		
11	Un PIDIH avec des résultats mitigés traduisant un dévoiement des objectifs.	Mettre en place des outils, des procédures et des mécanismes de gestion axée sur les résultats pour atteindre les objectifs.

12	Le PIDIH : Un programme dépourvu de cartographies de processus et de risques.	S'assurer que le programme dispose d'une cartographie de processus et de risques ainsi que d'un organigramme fonctionnel devant aider à un système performant de contrôle interne.
----	---	--

I.- CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'ORGANISATION, LES MECANISMES DE PILOTAGE & LA

GESTION FINANCIERES DU PIDIH

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
----	---------------------	-----------------

EFFICIENCE DU PROGRAMME

13	Le faible degré de formalisation de la planification du PIDIH n'a pas contribué à une meilleure administration de l'allocation budgétaire des ressources financières.	Vulgariser et valider d'un commun accord le processus de planification du PIDIH présentant les activités, les acteurs responsables et les montants alloués par activité.
----	---	--

GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE DU PIDIH

14	Les fonds utilisés pour la mise en œuvre du PIDIH excédaient les US \$ 2,000,000.00 avancés par le MEF.	Déterminer le coût réel du PIDIH afin de bien orienter les décisions futures puisque la problématique de la documentation et de l'identification des citoyens haïtiens vivant sans papier en République Dominicaine reste entière en tenant compte de la faiblesse des résultats par rapport aux objectifs fixés.
15	L'ensemble des entités impliquées n'ont pas toutes bénéficié de fonds dans le cadre du PIDIH	Procéder à une répartition des fonds qui tiennent compte des besoins de tous les acteurs pour leur permettre de réaliser leurs activités dans le cadre défini pour la mise en œuvre du PIDIH.
16	L'indisponibilité d'un budget intégré par institutions avec un chronogramme d'activités intégré puisque la coordination interinstitutionnelle prévue a fait place à la	Préparer un budget intégré afin d'avoir une évaluation des coûts par poste budgétaire et en fonction des activités prévues par l'ensemble des acteurs participant dans la mise en œuvre du programme.

	coordination du MHAVE au cours de l'exécution du programme.	
17	Le paiement des frais de 1000 pesos est effectué soit directement ou indirectement.	Assurer une gestion intégrée avec la mise en œuvre d'un système d'enregistrement permettant de disposer d'informations sincères et fiables sur les recettes collectées dans le cadre du PIDIH.
18	Le non-respect de certains articles du contrat entre le MEF et le MHAVE fragilise les modalités d'utilisation des recettes collectées	<p>Mettre en application les clauses du contrat signé entre le</p> <p>MEF et le MHAVE, plus particulièrement les articles 5,6 et 7 portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la manière d'utiliser les ressources collectées; - le remboursement des fonds qui ont été avancé pour le démarrage du Programme; - la fourniture de rapport sur les activités réalisées accompagné de pièces justificatives au MEF.
19	L'Impossibilité de chiffrer avec exactitude le montant des recettes collectées.	Etablir le montant réel des recettes collectées pour le PIDIH par rapport au nombre de demandes enregistrées.

I.- CONSIDERATIONS GENERALES SUR L'ORGANISATION, LES MECANISMES DE PILOTAGE & LA

GESTION FINANCIERES DU PIDIH

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
20	L'absence d'un mécanisme comptable uniforme pour l'exécution des dépenses.	<ul style="list-style-type: none">- Etablir un mécanisme uniforme pour l'exécution des dépenses du PIDIH conformément à la réglementation sur la comptabilité publique et l'exécution du budget. - Mettre en place une structure centrale pour la centralisation des informations comptables et la préparation des rapports comptables et financiers du programme.

II.- CONSIDERATIONS SPECIFIQUES RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE DU PIDIH PAR CHAQUE

ENTITE IMPLIQUEE

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
LE MINISTERE DES HAITIENS VIVANT A L'ETRAN GER (MHAVE)		
21	Le processus d'exécution des dépenses ne favorise pas la séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public.	Appliquer les procédures établies par le MEF, dans le cadre de la réforme des finances publiques, pour l'exécution des dépenses par l'implication du Comptable Public dans le contrôle de l'exécution des dépenses opérées à partir du compte du programme.
22	Des dépenses de personnel et frais de déplacement substantielles à la base de questionnements quant au besoin d'optimisation des ressources.	Rationnaliser les dépenses de personnel et les frais de déplacement par l'établissement d'une grille calculée en fonction du montant disponible et la délégation des compétences limitant les déplacements de personnel occasionnant des coûts insupportables pour le programme.

23	Des dépenses de publicité et promotions importantes payées pour le programme.	S'assurer de prendre les bonnes décisions concernant les activités à réaliser et les réaliser dans le bon momentum afin qu'elles servent aux intérêts du programme et des citoyens qui attendent toujours les documents d'identification.
24	Acquisition de deux (2) véhicules tardivement dont l'un n'as été utilisé jusqu'à la fermeture du programme.	Récupérer le véhicule pour l'affecter à la continuité des actions visant la documentation et l'identification des haïtiens vivant à l'étranger.

II.- CONSIDERATIONS SPECIFIQUES RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE DU PIDIH PAR CHAQUE

ENTITE IMPLIQUEE

N ⁰	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
25	Des dépenses non-Justifiées.	Accompagner les réquisitions de toutes les pièces justificatives pour toutes les dépenses effectuées sur les fonds du programme, avec attestations de services faits, conformément aux obligations de la nomenclature budgétaire des dépenses de l'Etat et du PCGE.
26	Non versement des montants prélevés au titre de retenu à la source sur la rémunération (Salaire, Gratification, etc.) du personnel du PIDIH.	Verser les montants prélevés au titre de retenu à la source sur les rémunérations versées au personnel du PIDIH conformément aux prescrits de la législation.
27	Réalisation d'activités n'intégrant pas le cadre du PIDIH.	S'assurer que les activités réalisées restent à l'intérieur du cadre défini pour le programme.
L'AMBASSADE & LES CONSULATS HAITIENS EN REPUBLIQUE DOMINICAINE		
28	Les fonds transférés par le MHAVE en République Dominicaine ne suivaient pas un circuit unique.	Formaliser et uniformiser le processus de transfert/virement des fonds suivant un protocole défini pour le programme.

29	La fréquence de disponibilité des fonds accuse un certain déséquilibre.	Régulariser la fréquence de transfert de fonds en tenant compte du chronogramme d'activités, des délais, des procédures et les conditions de transferts conformément au protocole du programme.
30	Les soldes potentiels et ceux enregistrés dans les comptes accusent un écart significatif	Porter les éclaircissements nécessaires relatifs à l'écart constaté entre le solde au livre et celui enregistré dans les comptes en banque
31	Les locaux loués et réaménagés pour abriter le PIDIH ne sont pas utilisés ou ne sont pas exploités de façon optimale en considérant la durée des baux et les temps de fonctionnement.	<p>S'organiser en vue de profiter au maximum des locaux du PIDIH en tenant compte des besoins réels à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définir un plan d'action (Définition des activités, des rôles et des responsabilités - Etablir un calendrier d'activités

II.- CONSIDERATIONS SPECIFIQUES RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE DU PIDIH PAR CHAQUE

ENTITE IMPLIQUEE

N°	POINTS DE FAIBLESSE	RECOMMANDATIONS
32	L'impossibilité de retracer, à travers l'inventaire des matériels et équipements, les téléviseurs achetés dans le cadre du PIDIH.	<ul style="list-style-type: none"> - Dresser un inventaire complet des matériels et équipements acquis à partir des fonds du programme. - S'informer sur les éléments expliquant la non- traçabilité des téléviseurs en vue de prendre les mesures qui s'imposent.
33	Un manque de rigueur dans la conformité des dépenses au regard des règles sur la Comptabilité Publique.	Assurer autant que possible une certaine rigueur dans l'application de la nomenclature des dépenses publiques

34	La non-uniformisation de la tenue de comptabilité par les entités exécutant le PIDIH en République Dominicaine.	- Uniformiser le mode de la tenue de comptabilité par les entités exécutant le PIDIH en République Dominicaine.
LES ARCHIVES NATIONALES D'HAITI (ANH)		
35	Les dépenses de personnel représentent une part assez significative dans les dépenses engagées pour le PIDIH.	Présenter un rapport financier complet qui décrit les transactions réalisées avec les explicatifs appropriés.
L'OFFICE NATIONAL D'IDENTIFICATION (ONI)		
36	L'ONI n'a reçu qu'un montant représentant 22 % des fonds sollicités dans le budget présenté.	Adapter le budget présenté par les institutions et les chronogrammes d'activités par rapport aux disponibilités budgétaires.
37	L'inexistence d'une comptabilité séparée entre les dépenses relatives au PIDIH de celles propres au fonctionnement de l'ONI.	L'ONI devrait soumettre un document prouvant effectivement l'utilisation de ces fonds dans le cadre des activités propres au PIDIH.

Par ailleurs, la mission d'audit du PIDIH réalisée par l'IGF a rencontré des limites à l'atteinte des objectifs préalablement fixés. Celles-ci peuvent se résumer en :

- *La non-soumission des documents administratifs sollicités à la coordination du PIDIH en république dominicaine qui n'a pas permis d'établir la corrélation entre les actions posées dans le cadre du processus de planification, de la gestion administrative et de l'opérationnalisation du programme par rapport aux dépenses exécutées.*
- *L'impossibilité de réaliser les visites dans les zones transfrontalières ciblée ; Ainsi, certaines questions demeurent pendantes.*

Finalement, sous réserve de ces limites, les différents manquements dans le mécanisme de coordination, l'affectation des ressources, le mode de prise de décision sur les activités à réaliser et le manque d'engagement des acteurs, ont considérablement affecté l'exécution du programme et l'atteinte des objectifs, malgré l'urgence qui le caractérise. Considérant l'ensemble de ces déficiences constatées, *'les ressources du PIDIH n'ont pas été utilisées de façon rationnelle et optimale, ce qui n'a pas favorisé l'atteinte des objectifs et la réalisation des résultats attendus'*.