

ANNEXE

1. Identification

Intitulé	HAITI - Avenant nr 1 au Programme d'Appui budgétaire général à la stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté		
Coût total	5.000.000€(Enveloppe B – 10 ^{ème} FED)		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Appui budgétaire général – Gestion centralisée		
Code CAD	51010	Secteur	Appui budgétaire

2. Motif et contexte national

2.1. Contexte national et politique et stratégie nationales

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Haïti, pays fragile tout juste sorti d'une longue série de crises, a expérimenté au cours de l'année 2008 une série de chocs externes dévastateurs qui ont poussé l'inflation et ralenti considérablement la croissance économique du pays. La hausse des prix alimentaires et pétroliers ont provoqué des émeutes et une crise politique qui a lourdement affecté les activités du gouvernement. De plus, une série de tempêtes et ouragans tropicaux au cours des mois d'août et septembre ont causé des pertes humaines substantielles et induit de vastes dommages aux habitations, production agricole et à l'infrastructure du pays. Les estimations de ces dommages ont été évaluées à plus de 15% du PIB. Vient s'ajouter à cette situation très difficile, le ralentissement des économies nord-américaines et canadiennes déclenché par la crise financière mondiale qui causent une décélération des flux transferts privés qui est devrait s'intensifier et perdurer au cours des prochains mois. Ceci devrait considérablement affecter le revenu disponible des ménages et dès lors entraîner une baisse de la consommation des ménages haïtiens.

Depuis la dernière crise politique de 2004, le gouvernement a fait de la stabilité macroéconomique sa principale priorité et les réformes entamées depuis ont permis de renouer avec une stabilisation de la croissance jusqu'en 2007. En 2008, malgré ces chocs externes majeurs, Haïti a réussi à respecter ses engagements dans le cadre du programme FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance) du FMI et a maintenu une discipline budgétaire et monétaire. Néanmoins, l'impact des ces chocs va se prolonger sur l'année budgétaire en cours (08/09) et possiblement au-delà (09/10), et des ressources très substantielles vont être nécessaires afin de couvrir les besoins humanitaires et de reconstruction en addition au financement déjà requis pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement formulées dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté.

Le dernier rapport 2007-2008 du PNUD sur le développement humain montre que le pays occupe actuellement le 146^{ème} rang sur 177 pays et garde toujours la dernière position parmi les pays de la sous-région.

Le document stratégique national pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté (DSNCRP, 2007) estime que 76% de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, avec 56 % souffrant de conditions de pauvreté extrême.

Le Programme Indicatif National (PIN) conclu entre le Gouvernement de la République d'Haïti et de la Commission européenne pour la période 2008-2013, prévoit une dotation de l'enveloppe B de 13.600.000 euros destinée à couvrir les besoins imprévus telle que l'aide d'urgence. De cette enveloppe, 5.000.000 euros serait octroyés au Trésor de la République de Haïti sous forme d'appui budgétaire généralisé (ABG) afin de soutenir le gouvernement pour faire face à la crise actuelle. 5.200.000 euros seront consacrés à des reconstructions d'urgences suite aux cyclones.

2.1.2. Politique et stratégie de coopération du pays bénéficiaire

Politique principale, priorités et orientations stratégiques :

(1) Politique et stratégies nationales

La lutte contre la pauvreté est depuis 2004 l'un des enjeux majeurs de la transition. En novembre 2007, le Gouvernement a adopté une Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (SNCRP) 2008-2010 dont l'objectif est la réduction de la pauvreté tout en garantissant une croissance forte et soutenue. Cette stratégie repose sur trois piliers que sont les vecteurs de la croissance, le développement humain ainsi que la gouvernance démocratique. Cette dernière met l'accent sur la justice et la sécurité pour lutter contre le règne de l'impunité, une des causes de fragilité interne.

(2) Budget national et perspectives financières à moyen terme :

Malgré une mobilisation accrue des ressources internes au cours des dernières années, les recettes internes restent très faibles (10.8% du PIB en 2008). Ceci laisse peu de marge de manœuvre budgétaire, crée une dépendance accrue à l'aide extérieure et rend important l'atteinte du point d'achèvement PPTE et l'accès au MDRI afin d'accéder à une dette plus soutenable. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE avait été reportée à juin 2009 car, pour le FMI et la Banque Mondiale, Haïti ne remplissait pas toutes les conditionnalités. Cela était réalisé en juillet 2009. L'atteinte du point d'achèvement permet de libérer annuellement 40.000.000 U\$ du paiement du service de la dette, ressources qui seront allouées à des projets/programmes visant la réduction de la pauvreté.

Suite à la crise politique et à l'épisode de vagues cycloniques qui ont fortement déstabilisé le pays. Le vote de la Loi des Finances 2008/2009 a été retardé. Le texte a été approuvé par la Chambre des députés seulement en mars et par le Sénat en avril 2009.

Le besoin de financement du budget en septembre 2008 semblait être théoriquement couvert (condition FRPC) mais la perte des recettes engendrées par les mesures prises d'abaissement des droits de douanes décidée en réaction à l'envolée des cours mondiaux puis les chocs cycloniques posent des nouveaux défis. De plus la crise financière mondiale risque d'affecter considérablement les transferts net privés (près de 30% du PNB en 2007) de la diaspora, qui à leur tour, risquent de réduire les recettes fiscales. A l'issue de la Conférence de Washington en avril 2009 durant laquelle 324.000.000 U\$, dont 41.000.000 U\$ sous forme d'appui budgétaire, ont été promis au pays par les différents bailleurs de fonds, il subsistait encore un gap de 13.000.000 U\$ pour le budget 2008/09. Ce montant a atteint les 50.000.000 USD en

mai. Faute de ressources suffisantes, le FMI a dû augmenter très fortement le seuil du financement monétaire.

(3) *Mesure des performances* : La faiblesse des institutions nationales se traduit entre autres par l'absence de statistiques fiables. Face au manque de clarté du mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la SNCRP, en 2008, avec l'appui du PNUD et de la CE, une liste de 28 indicateurs de performance a été retenue. Elle est en attente de validation par le Gouvernement et la Coordination des bailleurs. L'évolution de ces indicateurs sera suivie et évaluée dans le cadre des revues annuelles conjointes de la mise en œuvre de la SNCRP. La situation macroéconomique est suivie dans le cadre du programme du FMI (FRPC) et le suivi de l'initiative PPTE par les IFIs.

2.2. Eligibilité à l'appui budgétaire

Haïti répond aux critères de l'Accord de Cotonou. Les processus engagés en termes de politique nationale de développement, de stabilisation macro-économique, de réforme de la gestion des finances publiques et l'engagement du FMI le confirment.

2.2.1. Politique et stratégie de développement

Le gouvernement a adopté en 2007 la Stratégie Nationale pour la Croissance et la réduction de la Pauvreté (SNCRP) qui définit pour la période 2008-2010 les axes prioritaires de développement et de lutte contre la pauvreté.

2.2.2. Situation macroéconomique

Les flux d'assistance extérieure et les améliorations de la gestion macroéconomique depuis 2004 ont contribué à une reprise de la croissance au cours de l'année fiscale 2006/7 de 3.2% (octobre-septembre). Ce contexte s'est malheureusement brusquement dégradé au cours du deuxième semestre 2008 suite aux chocs exogènes. La croissance pour 2007/08 a chuté à 2.3% et les destructions liées aux récents ouragans, combinés à une demande domestique et externe faibles suite à la forte contraction de l'économie US laissent prévoir un déclin de la croissance autour de 1.3% pour l'année 2009 avec une contraction du PNB par habitant de 0.2% et une baisse des salaires minimaux réels de 14.2%. En 2008, Haïti a été l'un des pays les plus touchés par l'envolée des prix mondiaux des produits de base. L'inflation, essentiellement liée au renchérissement des produits alimentaires, des combustibles et des transports publics, s'est accrue rapidement en 2008, et malgré l'introduction de subsides aux denrées alimentaires et produits pétroliers, elle n'a cessé d'augmenter pour atteindre 19.5% en septembre 2008. Suite à la baisse des cours mondiaux, l'inflation est revenue à 10.1% en décembre, ce qui restait tout de même élevé.

Depuis 2004, Haïti a appliqué avec succès plusieurs programmes convenus avec le FMI. Ce dernier a approuvé en Novembre 2006 un programme FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance) de trois ans pour un montant de U\$ 110 millions qui repose sur la SNCRP. En dépit des chocs externes, la performance du programme FRPC a été solide pendant le second semestre 2008 (selon la 4^{ème} évaluation réalisée en février 2008) : tous, sauf un, les critères de performance ont été atteints. Lors de cette revue (juin 2008), en réponse aux chocs, le FMI a accordé une augmentation de droits de tirage spéciaux équivalente à 36.39 million U\$¹. (30% du quota) réparti sur deux tirages (juin 2008 et février 2009).

¹ SDR = 1.48115 U\$ (21.04.2008)

La crise financière mondiale n'a pas directement touché le secteur financier haïtien qui reste peu intégré au système financier mondial. Néanmoins, les dernières prévisions semblent indiquer que l'économie haïtienne connaîtra des répercussions négatives en termes de déficit de sa balance courante suite à une baisse des transferts privés et de ses exportations à destination des marchés d'Amérique du Nord (principal partenaire commercial).

2.2.3. Gestion des Finances publiques

Au cours des trois dernières années, le gouvernement d'Haïti a réalisé d'importants progrès en renforçant la discipline budgétaire et en améliorant l'efficacité de son système de gestion des finances publiques. En raison de l'amélioration de la gestion et de la perception des recettes, l'ajustement adéquat des dépenses et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion publique, les principaux bailleurs de fonds (BM, FMI, BID) de même que la CE et des Etats Membres (Espagne, France) ont repris leurs appuis budgétaires (2004/05).

La préparation de la SNCRP et du PEMFAR ont été l'occasion d'élaborer et de chiffrer un plan d'action destiné à l'amélioration du système de gestion des finances publiques en Haïti pour les cinq prochaines années. Ainsi, une matrice des réformes des finances publiques a été élaborée par le gouvernement et présentée en annexe au document de la SNCRP. Les actions prioritaires pour l'amélioration de la gestion des finances publiques, identifiées par le Plan d'Action élaboré dans le cadre du PEMFAR, ont été intégrées dans ladite matrice.

Malgré les nombreuses améliorations du système et des pratiques au cours des récentes années, il est nécessaire de travailler à l'amélioration de la coordination des différents aspects de la réforme des finances publiques, notamment la préparation et l'exécution budgétaires, la comptabilité de l'Etat et le reporting financier, le système d'information, le contrôle interne et externe et le développement d'un cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) cohérent.

2.3. Enseignements tirés

Malgré le nombre réduit de bailleurs de fonds, l'intervention d'appui budgétaire est venue renforcer le bon déroulement du programme du FMI et on fortement soutenu le processus de réformes des finances publiques et la mise en place de politiques de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles.

La CE a depuis 2006 octroyé deux programmes d'appuis budgétaires, le 1^{er} de 10.000.000 euros en 2006 et le 2^{ème} de 26.000.000 d'euros sur 2007-2009. Une enveloppe de 48.000.000 euros est prévue sous le 10^{ième} FED pour la période 2008-2013 dont 27.000.000 euros pour la première phase ont été approuvés dans le cadre du PAA 2008. Le présent avenant est imputé sur ce dernier programme (ABG-SNCRP).

2.4. Actions complémentaires

En mars 2009, les bailleurs de fonds réunis à la Conférence de Washington se sont engagés à augmenter leur aide à Haïti, notamment à travers des appuis budgétaires complémentaires, afin d'aider le pays dans la reprise économique face à la crise liée à la hausse des prix des denrées alimentaires et produits pétroliers, à l'impact de la saison cyclonique 2008.

Dans cette logique, des allocations supplémentaires financées à partir des Instruments spécifiques "Food Facility" et "Flex Vulnerability", liés respectivement à la hausse des prix des denrées alimentaires et à la crise économique globale, viendront augmenter les appuis budgétaires en Haïti sur l'année fiscale 2009/2010.

Par ailleurs, l'appui budgétaire de la CE vient compléter les efforts des IBW pour la mise en œuvre du programme macro-économique et financier du Gouvernement en contribuant notamment à assurer un niveau de dotations budgétaires suffisantes en faveur des secteurs clefs et permettant de soutenir les actions de réduction de la pauvreté dans un contexte de crise.

2.5. Coordination des bailleurs de fonds

La coordination des bailleurs joue un rôle essentiel pour renforcer le recours à l'aide budgétaire dans ce contexte de fragilité et pour mieux gérer les risques. La Délégation participe activement aux missions du FMI, de la BM et de la BID. Le cadre de partenariat, signé le 27 février 2009, entre les bailleurs² et le Gouvernement prévoit deux réunions statutaires permettant, d'une part, d'apprécier les résultats obtenus dans la mise en œuvre du DSNCRP et de la réforme des finances publiques et, d'autre part, discuter de l'exécution de l'exercice budgétaire écoulé.

3. Description

3.1. Objectifs

L'objectif global est la contribution à la stabilisation macro-économique nécessaire pour progresser dans la sortie de crise et participer de la consolidation de l'Etat au travers de l'amélioration de la gouvernance économique dans une situation de fragilité.

Les objectifs spécifiques de cette tranche d'urgence sont: donner une réponse d'urgence immédiate pour réduire le besoin de financement sur 2008/09 créé d'une part suite à la hausse des prix alimentaires par la diminution des recettes fiscales en conséquence de la réduction des tarifs d'importation sur les produits alimentaires de base et le pétrole, et d'autre part par les dégâts occasionnés par la dernière vague cyclonique. Cet appui d'urgence vise à contribuer au rétablissement de l'équilibre budgétaire en apportant des recettes au budget de l'Etat.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Le résultat escompté par cet appui budgétaire d'urgence est une contribution à la couverture du déficit budgétaire pour l'exercice fiscal en cours (08/09) voire de la prochaine année (09/10). L'activité consiste en un déboursement d'une seule tranche fixe de €5 millions durant le second semestre 2009, si possible avant la fin septembre 2009.

3.3. Parties prenantes

Les principales parties prenantes de l'ABG sont : le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qui est chargé de la mise en œuvre et les donateurs (CE, ES, FR, FMI, BM, BID). A la Conférence des Bailleurs de fond qui s'est tenue à Washington le 14 avril où les bailleurs de fonds se sont engagés à une augmentation de 41.000.000 U\$ sous forme d'appui budgétaire, dont 20.000.000 U\$ promis par les Etats-Unis, nouveau bailleur a adopté cette modalité d'aide en Haïti.

² Commission européenne, Banque Mondiale, Banque Interaméricaine de Développement, Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement.

3.4. Risques et hypothèses

Le risque réside dans le non paiement de cette tranche d'urgence avant la fin de l'année fiscale 2008/09 qui pourrait entraîner une accumulation d'arriérés du montant équivalent ou pousser le gouvernement à recourir davantage au financement monétaire ou bancaire en attendant le déboursement. Un financement interne par la Banque de la République d'Haïti (BRH) – dont le seuil a été fortement relevé en accord avec le FMI - risque de compromettre l'objectif de stabilisation des prix.

Les principaux risques sont relatifs à la situation politique et sociale du pays, qui demeure très fragile, notamment en l'absence de filets de protection sociale. De plus Haïti est très vulnérable aux aléas climatiques et aux chocs exogènes. Tous ces facteurs de risques peuvent mettre à mal de façon considérable la situation économique et sociale du pays.

3.5. Questions transversales

Les actions transversales de l'ABG comprennent la modernisation de l'Etat, l'égalité des genres, l'environnement et le développement durable, la gestion des risques et catastrophes, la gouvernance, en particulier la gouvernance économique et la transparence de gestion des finances publiques.

4. Questions de mise en œuvre

4.1. Budget et calendrier

Le budget est fixé à 5.000.000 euros d'appui budgétaire d'urgence. Le décaissement de cette tranche sera réalisé, si possible, avec le décaissement de la dernière tranche de l'ABG II, durant le deuxième semestre 2009.

4.2. Modalités de l'appui budgétaire

Appui Budgétaire Direct non ciblé.

4.3. Procédure de passation de marchés et de subvention

Non applicable.

4.4. Suivi de l'exécution et des critères de décaissement

Le suivi se fera selon les conditions de l'appui budgétaire décidé pour 2009.

4.5. Evaluation et audit

Une évaluation ou audit pourra être lancé, si jugé nécessaire, et sera financé par la partie d'appui institutionnel en cours d'exécution.

4.6. Communication et visibilité

Le Gouvernement veillera, à travers une stratégie de communication, à rendre visible les contributions du FED, en valorisant notamment l'ampleur de l'appui communautaire en réponse à la situation exceptionnelle à laquelle fait face le pays.