

ANNEXE I

I. IDENTIFICATION

Pays/Intitulé/numéro	Benin/Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCRP) (BEN/005/08) Avenant au Programme Numéro CRIS : 20955		
Coût total	Avenant: (13 millions EUR) - révision du montant du programme d'ABG: 89,9millions EUR		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Appui budgétaire général -Gestion centralisée		
Code CAD	51010	Secteur	Appui budgétaire

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

L'objet du présent avenant est de fournir en 2010 une tranche fixe additionnelle de (13 millions EUR) et d'accroître d'autant la composante d'appui budgétaire dudit programme.

Afin de répondre à la crise économique et financière internationale, la Communication *"Supporting development countries in coping with the crisis (COM 2009-160 final)"* prévoit notamment la création d'un nouveau mécanisme, le FLEX Vulnérabilité. La raison d'être, les critères d'éligibilité et les modalités de ce mécanisme sont précisés dans la Décision de la Commission *"concerning an increase in allocation of resources for unforeseen needs from the 10th EDF to support the most vulnerable and less resilient AC P countries in coping with the impacts of the global financial crisis by setting up an ad hoc Vulnerability FLEX mechanism"*. A cet effet, l'instrument du FLEX Vulnérabilité est doté d'un montant de 500 millions d'euros issus de la réserve des programmes indicatifs nationaux et régionaux du 10^{ème} FED.

C'est dans ce contexte que l'Ordonnateur National du FED pour le Bénin a formulé une requête datant du 09 Avril 2010¹ sollicitant l'octroi d'un appui exceptionnel pour atténuer l'impact de la crise. Le Bénin est considéré éligible au Flex Vulnérabilité sur la base d'un nombre limité de critères portant sur la vulnérabilité économique et sociale, la nature du besoin de financement résiduel et sur la capacité de la CE à fournir rapidement un appui décisif. Cette proposition a donc pour objectif d'octroyer en 2010 une tranche additionnelle de 13 millions EUR au programme d'appui budgétaire général en cours (10^{ème} FED) qui sera financée par l'enveloppe B du 10^{ème} FED.

¹ Il s'agit d'une requête complémentaire à celle envoyée au siège le 15 mars 2010

2.1. Contexte national et politique et stratégie nationales

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

Le Bénin, qui a été durement affecté par la crise économique mondiale en 2009 n'a toujours pas retrouvé en 2010 le niveau de croissance qu'il avait atteint avant la crise et ce malgré une prévision de faible reprise de la croissance économique. Les projections disponibles sur l'année 2010 indiquent que les répercussions de la crise continuent de peser sur l'évolution de l'activité économique. Ainsi, les dernières informations du FMI font état d'un léger rebond de l'activité économique, le taux de croissance du PIB réel s'établirait à 3,2% contre 2,7% en

2009. Comparé à la situation d'avant la crise (2008), le taux de croissance du PIB réel pourrait enregistrer 1,8 points de pourcentage de baisse en 2010.

La balance commerciale s'est dégradée de près de 100 milliards de FCFA entre 2008 et 2009 et garde un écart de 40 milliards de FCFA entre 2008 et 2010. Le taux d'ouverture (exports plus imports sur PIB) qui était de 29,4% en 2009 s'est dégradé de près de 2,5 points pour se situer à 27% en 2010 ce qui montre un certain recul du Bénin dans le commerce mondial. Cette situation s'explique en partie par la chute des exportations de coton de près de 16 milliards de FCFA entre 2008 et 2010. Dans la période, la part des exportations de coton passe de 32 à 27% des exportations totales sans qu'un autre produit ou une autre activité économique ne prenne le relais. Les estimations prévoient une chute des exportations de 10 milliards de FCFA entre 2008 et 2010.

Le montant des transferts courants d'origine privée est estimé à 64,9 milliards F CFA en 2010 soit 9,5 milliards de FCFA en moins par rapport à l'année 2008. Ce niveau de transfert inclut l'envoi de fonds des Béninois travaillant à l'extérieur. L'importance de cette différence de transferts de ressources privées est également une marque de la persistance de la crise. Il convient de rappeler que ces transferts privés améliorent la consommation des ménages qui se traduit par une amélioration de la croissance. Leur amenuisement est une source de ralentissement économique et d'aggravation de la pauvreté. Le déficit extérieur courant (dons exclus) qui avait amorcé une tendance baissière, devrait fortement se creuser pour ressortir à -13,3% en 2009 et -9,4% en 2010 selon le FMI, soit des niveaux supérieurs au déficit enregistré avant la crise (-7,0% en 2008).

En 2008, les investissements directs étrangers étaient évalués à 79,8 milliards de FCFA. En 2010, ils sont estimés à 54 milliards de FCFA (51,7 milliards de FCFA en 2009). Par rapport à 2008, le niveau des IDE en 2010 est en régression de près du tiers (-32,3%). Cette tendance traduit la persistance de la crise mondiale en 2010 au Bénin.

La persistance de la crise est perceptible sur le niveau des recouvrements de recettes des régies financières. En effet, s'agissant des recettes douanières, le montant net recouvré à fin mars 2010 est de 56,3 milliards F CFA contre 65,3 milliards en mars 2009 soit une régression de 13,9%. Au niveau des recettes des impôts, le montant net recouvré à fin mars 2010 est de 59,1 milliards F CFA contre 67,4 milliards à fin mars 2009 soit une régression de 12,3%. Pour ces deux régies, le niveau des recettes à fin mars 2010 est inférieur de 17,4 milliards comparativement à fin mars 2009.

Par ailleurs, le solde budgétaire base ordonnancement (hors dons) est ressorti à -10,3% en 2009, en forte dégradation par rapport à 2008 (-3,5%) (avant la crise). En 2010, il sera de -6,0% soit un recul de 2,5 points par rapport à 2008.

En 2010, le Gouvernement s'est engagé à maintenir les dépenses affectées aux secteurs sociaux à un niveau au moins équivalent à celui d'avant la crise (2008). La priorité sera accordée aux dépenses susceptibles de limiter les conséquences néfastes de la crise sur les populations vulnérables. Le Gouvernement poursuivra notamment sa politique de gratuité des enseignements maternel et primaire²; d'une plus grande accessibilité aux soins de santé avec entre autres la gratuité de la césarienne³, et des actions spécifiques en faveur des populations les plus vulnérables à travers le Ministère de la Famille. La politique des grands travaux devrait se poursuivre à travers les infrastructures socio-économiques à forte intensité de main d'œuvre. De plus, une revue du portefeuille d'investissements a été effectuée afin de donner la priorité aux projets dont le niveau de maturité permet d'espérer un effet socio-économique plus important. Cet assainissement a conduit à une rationalisation du nombre de projets et programmes d'investissements, dont le nombre est passé de 460 en 2009 à 364 en 2010 (272 anciens et 92 nouveaux).

Face à cette situation, le Gouvernement, anticipant une reprise de l'activité, a pris de nouvelles mesures dans la loi de finances 2010 et a décidé de renforcer certaines mesures du plan d'actions d'urgence des régies financières, afin d'accroître la mobilisation des recettes publiques. Il s'agit, entre autres, de : (i) l'ouverture de quatre nouvelles unités douanières au niveau de la frontière bénino-nigériane et leur informatisation ; (ii) le renforcement des structures du contrôle douanier ; (iii) le renforcement des mesures de lutte contre la fraude fiscale ; (iv) la poursuite de l'extension du SYDONIA++ à de nouveaux postes de douane ; (vii) la réduction de la Taxe Spéciale de Réexportation (TSR) de 8% à 4% pour faire face au détournement du trafic des marchandises à destination du Nigéria constaté depuis quelques années et qui s'est accentué particulièrement au cours de 2008 et 2009 à cause de la suspension de la perception de la Taxe de Voirie (TV) sur les marchandises déclarées en transit sur les pays de l'hinterland ; (viii) l'allongement du délai d'entrée en dépôt des véhicules importés ; (ix) l'application de la TVA sur le ciment au taux légal de 18%, (x) l'application de la Taxe Spéciale Unique sur les Produits Pétroliers (TSUPP) au tarif de 20 francs CFA par litre sur le gasoil, conformément aux dispositions de l'article 255 bis du Code Général des Impôts.

L'une des conséquences de la persistance de la crise est la non satisfaction par le Gouvernement des revendications des travailleurs de l'administration publique. Ce qui se traduit par des grèves perlées notamment dans les domaines de l'Education et de la Santé.

Dans le cadre du V FLEX 2009, un montant de 25 millions d'euros a été décaissé au profit du Bénin. Cette somme a contribué à résorber significativement en fin d'année 2009, l'important gap de financement résiduel du Tableau des Opérations financières de l'Etat estimé à environ 131,9 milliards F CFA en septembre 2009. De façon plus concrète, le décaissement du V FLEX 2009 a significativement contribué à éviter au Bénin d'importantes accumulations d'arriérés notamment les dettes de l'Etat vis à vis de ces créanciers (opérateurs économiques et autres prestataires de services) évalués à une vingtaine de milliards F CFA en fin d'année 2009 et qui ont été payés au cour du premier trimestre 2010. Pour prévenir de telles situations et dans l'optique de la requête pour le V FLEX 2010, des mesures seront mises en œuvre par le Gouvernement aussi bien pour améliorer les niveaux des recettes que pour contenir les

² Les subventions aux écoles maternelles et primaires seront en augmentation de 9,8% de 2009 à 2010.

³ La mise en œuvre de la gratuité de la césarienne sera renforcée, à travers l'Agence Nationale de Gestion de la Gratuité de Césarienne qui bénéficie d'une subvention de 2,5 milliards de FCFA en 2010 contre 0,2 milliard en 2009.

niveaux de dépenses tout en protégeant les couches vulnérables affectées par la crise économique.

2.1.2. Développement national/politique et stratégie de coopération

Le Gouvernement a adopté en février 2007 une Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2007-2009, qui fait suite à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), qui couvrait la période 2003-2005. Cette stratégie a été prolongée sur l'année 2010. La SCRP est construite autour de cinq axes. La mise en œuvre de la SCRP fait l'objet de revues sectorielles et d'une revue annuelle au cours desquelles le gouvernement et les partenaires au développement en évaluent conjointement les résultats. Une nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté couvrant la période 2011-2015 est en cours d'élaboration. Un draft de cette stratégie a été discuté avec les partenaires au développement du Bénin lors de la revue conjointe de Juin 2010.

2.2. Eligibilité à l'appui budgétaire

Dans le cadre du Document de Stratégie Pays du 10^{ème} FED et du Plan Annuel d'Action 2008, le Bénin bénéficie actuellement d'un appui budgétaire général de la Commission européenne. La Convention de Financement dudit programme a été signée le 14 Mai 2009.

Sur la base de la requête soumise par les autorités béninoises et des données actuelles du FMI, le Bénin répond à au moins un des critères techniques d'éligibilité à savoir que la différence du ratio Déficit budgétaire/PIB entre 2010 et 2008 est égal à (-2,4 points) contre un seuil de (-2 points). Le Bénin est considéré éligible au FLEX Vulnérabilité 2010.

2.2.1. Développement national et politique et stratégie de coopération

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté pour la période 2007-2009 prolongée en 2010 est en place et en cours de mise en œuvre au Bénin.

2.2.2. Situation macro-économique

La stratégie de réponse du Gouvernement face à la crise consiste à (i) en limiter les effets sur la croissance et sur les couches les plus vulnérables, (ii) renforcer les actions de contrôle et de lutte contre la fraude au niveau des régies financières pour limiter la baisse des recettes publiques et (iii) mettre en œuvre ou poursuivre les réformes qui permettront d'assurer une croissance forte et soutenue à moyen terme, après la crise.

A cet égard, le Gouvernement maintiendra une politique prudente en matière de dépenses publiques, dans les limites convenues avec le FMI, afin de garantir la stabilité macroéconomique. Cette stratégie provient de la nécessité de mener une politique raisonnable en matière d'endettement, telle que retenue dans la stratégie d'endettement adossée à la Loi de finances 2010, en s'abstenant notamment de contracter de nouveaux prêts extérieurs non concessionnels, afin de préserver la viabilité à long terme de la dette.

Par ailleurs, les actions seront poursuivies pour atténuer les effets de la crise sur les couches les plus vulnérables de la population. Les objectifs de dépenses initiaux, prévus dans le cadre du programme convenu avec le FMI en novembre-décembre 2009, et repris dans la lettre d'évaluation, seront maintenus avec des augmentations discrétionnaires limitées en faveur des

couches les plus défavorisées, à travers les actions du Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale.

De la mission du FMI tenue à Cotonou en mars 2010 et des discussions qui s'en sont suivies entre les deux parties (Gouvernement- FMI), la conclusion d'un nouveau programme en Juin 2010 était envisagée. Le dossier du Bénin a en effet été présenté au Conseil d'Administration le 14 juin 2010 et un nouvel accord triennal de la Facilité Elargie de Crédit pour un montant de 109 millions de dollars EU a été approuvé.

2.2.3. Gestion des Finances publiques

Comme suite aux résultats de l'exercice PEFA de 2007, le Gouvernement Béninois a élaboré un Plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des Finances publiques sur la période 2009-2013. Ce plan d'actions a reçu l'assentiment de tous les bailleurs, entre autres de l'Union européenne et de trois Etats membres (Danemark; Pays Bas, Belgique) qui ont décidé de cofinancer ce projet à hauteur de 9,55 millions d'euros. D'autres partenaires (France, Allemagne, BAfD) apportent leurs appuis à certains volets de ce plan d'actions. Du côté du Gouvernement, la volonté ferme d'assurer la mise en œuvre du projet est affichée. En effet, les membres de l'Unité de Gestion de la Réforme (UGR) ont été tous recrutés et installés. Les travaux préliminaires à la bonne mise en œuvre de plan d'actions sont en cours avec l'appui de l'Union européenne à savoir : formations, élaboration des dossiers d'appels d'offres et d'appels à candidature, élaboration de devis programmes, finalisation de plan de travail, organisation du premier comité technique mixte qui s'est tenu le 05 mars 2010, organisation de la première revue sectorielle Finances publiques tenue en Juin 2010.

2.3. Politiques sectorielles (non approprié)

2.4. Enseignements tirés

La crise des prix des produits pétroliers et alimentaires et la crise financière actuelle ont démontré que les dépenses essentielles ("*core spending*") doivent être soutenues pendant les périodes de crise si l'on veut sauvegarder les acquis obtenus en termes de développement et atteindre les objectifs fixés à long terme.

2.5. Actions complémentaires

En 2008 et en 2009, pour aider le Bénin à faire face à la crise, un certain nombre de projets aussi bien de l'Union européenne que d'autres bailleurs, avaient été mis en place. Il s'agit en l'occurrence de : i) Projet d'appui à la filière Riz au Bénin (PAFI/RIZ) (de 5.420.000 euros), ii) de la Facilité de réponse rapide à la flambée des prix des produits alimentaires dans les pays en développement mis en place par l'Union européenne; dans ce cadre, une enveloppe indicative de 12.900.000 euros a été mise à disposition dont 6.800.000 euros mis en œuvre par la Banque Mondiale dans le cadre du programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire (PUASA) et 6.100.000 euros au travers d'appels à propositions; iii) le projet de la Banque mondiale concernant un appui d'urgence « Emergency Food Security Support Project (EFSSP) ». En 2010, on peut noter que les phases opérationnelles de ces différentes interventions commenceront à être mises en œuvre.

2.6. Coordination des bailleurs de fonds

La Commission, en étroite coordination avec les Etats membres, les organisations internationales et notamment le FMI et la Banque Mondiale, a analysé l'impact de la crise économique et financière internationale sur les Etats ACP. Il en ressort que cette crise peut

affecter négativement la stabilité macro-économique ainsi que les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs du millénaire dans de nombreux pays.

Afin de s'assurer que les appuis des bailleurs de fonds produisent leurs meilleurs effets au profit des pays affectés, il est essentiel de promouvoir une approche coordonnée tout au long du processus du FLEX Vulnérabilité entre la Commission, le FMI, la Banque Mondiale, les Etats Membres et la BAfD.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général de cet avenant est de soutenir davantage la mise en œuvre des politiques budgétaires et macro-économiques menées par le Gouvernement du Bénin pour atténuer l'impact de la crise. Au travers du FLEX Vulnérabilité, la CE procure un appui de court terme qui sera décisif pour combler le gap de financement budgétaire résiduel afin de contribuer à maintenir les dépenses prioritaires en 2010, particulièrement les dépenses sociales.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Le résultat attendu est de réduire l'impact négatif de la crise sur un pays vulnérable sur le plan économique et social ainsi que de contribuer à préserver sa stabilité macro-économique. Concrètement, et alors que les gaps de financements budgétaires vont potentiellement s'accroître, l'intervention de la Commission permettra de *réduire substantiellement* ces gaps budgétaires afin de protéger les dépenses sociales essentielles.

3.3. Parties prenantes

Les principales parties prenantes à la mise en œuvre du présent programme sont : Pour le gouvernement :

- L'Ordonnateur national du FED, Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- Le Ministère d'Etat chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'action publique,
- Le Secrétariat Technique de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (ST/CSPEF) du MEF
- Les ministères techniques chargés du suivi des stratégies, politiques et programmes sectoriels et particulièrement des revues sectorielles conduites chaque année ;

Pour les bailleurs de fonds

- Les partenaires d'appui budgétaire conjoint ayant signé le Protocole d'accord relatif à l'appui budgétaire. Ce sont l'Union Européenne, l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Suisse, la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale.
- Tous les autres bailleurs qui œuvrent d'une manière ou d'une autre à atténuer les effets de la crise (FMI, PNUD, etc.)

3.4. Risques et hypothèses

La Commission européenne sera très attentive et très stricte aux respects des engagements pris par le Gouvernement en matière du suivi de l'évolution de la masse salariale et de la bonne exécution du Programme d'Investissements Publics. En effet, le non respect de ces

engagements pourrait affecter négativement le cadre macro-économique du pays et par conséquent l'efficacité de l'appui budgétaire.

Par ailleurs, la mise en œuvre du nouvel accord triennal de la Facilité Elargie de Crédit nécessite le respect par le Gouvernement d'un certain nombre d'engagements qui sont pour la plupart, relatifs à la mise en œuvre des réformes aussi bien structurelles qu'en matière de finances publiques. La question qui se pose aujourd'hui en termes de risque, est de savoir si le contexte préélectoral⁴ et les tensions sociales actuelles permettront le respect de ces engagements.

Les niveaux de recouvrements de recettes fiscales pendant les premiers mois de l'année 2010 confirment la persistance de la crise. Il est à craindre que cette crise soit beaucoup plus accentuée que prévue, au point de remettre en cause le cadre macro-économique récemment adopté avec le FMI occasionnant ainsi le non respect des différents repères structurels contenus dans le nouveau programme avec le FMI.

On peut toutefois noter que la Convention de financement du Projet d'Appui à la bonne gouvernance dans les domaines des finances publiques et de la statistique a été signée le 19 Février 2010. La mise en œuvre de ce projet conjoint à plusieurs bailleurs devrait sensiblement améliorer la gestion des finances publiques au Bénin

3.5. Questions transversales

La bonne gouvernance, l'égalité des genres et la protection de l'environnement sont des objectifs explicites de la SCRП dont la présente action entend appuyer la mise en œuvre par le gouvernement.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Budget et calendrier

En sus des 76,9 millions EUR initialement prévus au titre du Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCRП) (avenant N°1 compris), le présent avenant augmente la composante d'appui budgétaire qui passe de 76,9 millions EUR à 89,9 millions EUR. Le profil de décaissements révisé du Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCRП) est présenté dans le tableau ci-après:

⁴ Le Bénin organise des élections présidentielles en Mars- Avril 2011

Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCR) - Profil de décaissement

(en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	Total Part (%)
Tranche fixe	14	11,5	9		34,5 38,8
Tranche fixe - enveloppe Flex	25	13			38 42,7
Vulnérabilité					
Tranche variable (max.)	2,5	5	7,5		15 16,9
Flex compensation	1,4				1,4 1,6
Total appui budgétaire	42,9	29,5	16,5		88,9 100,0
Appui Institutionnel (AI)					0,5
Evaluation de l'AI					0,3
Audit de l'AI					0,1
Actions de visibilité complémentaire					0,1
TOTAL PROGRAMME					89,9

4.2. Modalités de l'appui budgétaire

L'action consiste en un appui budgétaire direct et non ciblé, conformément aux modalités agréées par la décision portant création du FLEX Vulnérabilité.

4.3. Procédure de passation de marchés et de subvention

Les dispositions du Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCR) 10^{ème} FED (Convention de financement NoBJ/FED/2008/020955) à ce sujet ne sont pas modifiées. En d'autres termes, tous les contrats qui mettent en œuvre la convention de financement doivent être attribués et mis en œuvre selon les procédures et documents standard définis par la Commission pour la mise en œuvre des actions extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure concernée.

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

Le décaissement de cette tranche fixe additionnelle sera guidé par les dispositions de la convention de financement N^oBJ/FED/2008/020955 du Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCR) 10^{ème} FED.

Ce décaissement fait l'objet de nouvelles conditions spécifiques dans l'avenant N°2 à la Convention du financement sus cité.

4.5. Communication et visibilité

L'action bénéficiera d'une couverture médiatique car elle vient en supplément des tranches déjà prévues par le Programme d'Appui budgétaire général à la Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (ABG-SCRP) 10^{ème} FED (Convention de financement N°BJ/FED/2008/020955), ce qui est justifié par des circonstances particulières.

ANNEXE II

1. IDENTIFICATION

Pays/Intitulé/numéro	Cap Vert/FLEX Vulnérabilité 2010 - Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté - Avenant n° 1 – 2008 / 021-001		
Coût total	9 millions EUR (relatif au FLEX Vulnérabilité 2010) – augmentant le montant de la CF à un total de 25.300.000 €		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Appui budgétaire général – Gestion centralisée		
Code CAD	51010	Secteur	Appui budgétaire

2. MOTIF ET CONTEXTE NATIONAL

L'objet du présent avenant est de fournir en 2010 une tranche fixe additionnelle de 9 millions EUR et d'accroître d'autant la composante d'appui budgétaire dudit programme.

Afin de répondre à la crise économique et financière internationale, la Communication "*Supporting development countries in coping with the crisis (COM 2009-160 final)*" prévoit notamment la création d'un nouveau mécanisme, le FLEX Vulnérabilité. La raison d'être, les critères d'éligibilité et les modalités de ce mécanisme sont précisés dans la Décision de la Commission "*concerning an increase in allocation of resources for unforeseen needs from the 10th EDF to support the most vulnerable and less resilient ACP countries in coping with the impacts of the global financial crisis by setting up an ad hoc Vulnerability FLEX mechanism*". A cet effet, l'instrument du FLEX Vulnérabilité est doté d'un montant de 500 millions d'euros issus de la réserve des programmes indicatifs nationaux et régionaux du 10^{ème} FED.

C'est dans ce contexte que l'Ordonnateur National du Cap Vert a formulé une requête datant du 12 mars 2010 sollicitant l'octroi d'un appui exceptionnel pour atténuer l'impact de la crise. Le Cap Vert est considéré éligible au FLEX Vulnérabilité sur base d'un nombre limité de critères portant sur la vulnérabilité économique et sociale, la nature du besoin de financement résiduel et sur la capacité de l'UE à fournir rapidement un appui décisif (cf. Décision d'allocation pour le FLEX Vulnérabilité 2009). Cette proposition a donc pour objectif d'octroyer en 2010 une tranche additionnelle de 9 millions EUR au programme d'appui budgétaire général en cours (10^{ème} FED), qui sera financée par l'enveloppe B du 10^{ème} FED.

2.1. Contexte national et politique et stratégie nationales

2.1.1. Situation économique et sociale et analyse de la pauvreté

- Analyse de la vulnérabilité et de l'éligibilité au VFLEX 2010

Le Cap Vert est un pays structurellement fragile, de par sa position géographique, sa faible taille et une économie essentiellement dépendante du secteur de tourisme, qui est lui même particulièrement vulnérable.

- Critère 1 - Vulnérabilité

Le Cap Vert a relativement bien résisté à la crise économique en 2009, du fait en partie de la marge fiscale accumulée les années précédentes, de l'importance de ses réserves internationales, et de la réduction de sa dette interne. Toutefois l'avenir s'annonce plus difficile et le gouvernement prévoit un déficit budgétaire global en 2010 et en 2011 de 12% du PIB, tout en gardant un objectif de le réduire à 6% dès 2012. Les effets de la crise sont notamment évidents dans les domaines suivants:

Recettes: Les recettes budgétaires sont toujours affectées négativement par le ralentissement de l'activité économique et par les mesures contra-cycliques prises par le Gouvernement pour réduire l'impact de la crise sur les ménages. Les dernières données du FMI prévoient une réduction des recettes fiscales de 4.5 % PIB en 2009 par rapport à 2008. La baisse des recettes estimée entre 2008 et 2010 se situe autour des 5 points du PIB. Le critère FLEX Vulnérabilité concernant les recettes fiscales est donc largement rempli.

En particulier, les recettes sur le tourisme ont enregistré une réduction sensible et ont connu par rapport au niveau de 2008 une contraction d'environ 18% en 2009, avec une légère reprise en 2010. Le niveau de recettes reste néanmoins largement en dessous de son niveau "avant-crise". Le compte courant est passé de -12.9% du PIB en 2008 à un niveau prévu de -21.8% du PIB en 2010, alors qu'il se situait à un niveau de 5% en 2006. Les transferts des émigrés ont connu une diminution entre 2006 et 2008 de 2.3% en moyenne. L'investissement direct étranger, qui est principalement dirigé vers le secteur de l'immobilier touristique et le secteur financier, a cru en moyenne de 32.1% entre 2006 et 2008 et a représenté 9.9% à 12% du PIB entre ses deux années. Il connaît cependant, en 2010, une réduction significative (41%) par rapport à son niveau de 2008.

Déficit Budgétaire: Le déficit budgétaire hors dons est passé de 6.9 % PIB en 2008 à 21.3% PIB en 2010 ce qui remplit clairement le critère FLEX Vulnérabilité. D'après les estimations dans le cadre du programme négocié avec le FMI, le déficit budgétaire résiduel est estimé à 977 millions CVE pour 2010. Ceci reflète la réduction des recettes budgétaires ainsi que la politique fiscale contra-cyclique adopté par le Gouvernement déjà en 2009. Le FMI, à la sortie de leur dernière revue début 2010, a considéré la politique fiscale de réponse à la crise appropriée.

Les *réserves internationales* ont connu une légère diminution par rapport au niveau de 2008, et sont passées en valeur absolues, de 280 millions EUR en 2008 à 275 millions EUR (soit environ 4 mois d'importation de B&S). Les priorités du Gouvernement restent dans ce domaine, le maintien de la soutenabilité du régime de parité fixe avec l'euro au travers de l'accord cambial avec le Portugal et le niveau de réserve assumée dans l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE) du FMI.

Le Cap Vert remplit le critère de vulnérabilité en raison de la forte chute des recettes propres et de la hausse du déficit.

- Critères 2 et 3 – Besoin de financement résiduel et impact décisif du V-FLEX

Le Cap Vert a réussi à faire face à la crise en 2009 mais 2010 s'annonce très difficile. Le besoin de financement résiduel estimé pour 2010, par rapport au budget, est lié à la chute des recettes suite au ralentissement de l'activité (11 millions EUR) et aux décisions visant à alléger la fiscalité des entreprises pour éviter les faillites (36 millions EUR). Des dépenses ont déjà été supprimées, à hauteur de 18 millions EUR afin de ramener le gap de 47 millions EUR à 29 millions EUR.

Pour combler le gap résiduel, le Cap Vert devra ajuster ses dépenses et augmenter le financement domestique (celui pourrait s'élever à 3,25% du PIB) tout en restant dans les limites fixées par l'ISPE. Depuis la réception officielle de la requête, il semblerait que des financements additionnels (emprunts externes et domestiques notamment) ont déjà été trouvés pour combler partiellement ce gap. Il est donc proposé de mobiliser une allocation FLEX Vulnérabilité de 9 millions EUR permettant de compenser 50% des dépenses ayant été supprimées suite à la chute des recettes. Le critère d'impact serait atteint. La mobilisation du FLEX Vulnérabilité permettrait ainsi au Gouvernement de maintenir les dépenses prioritaires dans les domaines du capital humain et de la cohésion sociale et de fournir un appui important et direct aux populations. Pour faire face à la crise, le gouvernement a, dès 2009, mis en place des mesures anticycliques. En particulier une augmentation de son programme d'investissement public, de l'ordre de 15%, pour supporter l'emploi, la consommation interne et l'investissement productif. Une série de mesures focalisée sur les catégories de la population défavorisées a été adoptée. Pour 2010, le Gouvernement a décidé de continuer l'expansion du Programme d'investissement. Ce budget repose sur l'amélioration du pouvoir d'achat des familles, la consommation privée, et l'investissement dans les infrastructures pour renforcer la capacité productive du pays et l'emploi. Le financement des infrastructures mobilisera 62.9% du PIP dans le domaine des routes, des ports et infrastructures de production et de distribution d'énergie. Il est prévu la création de 11.000 emplois supplémentaires

L'endettement a progressé en 2009 plus rapidement que prévu et la marge fiscale sur laquelle le gouvernement pouvait compter a été réduite. Le FMI recommande de réduire significativement le déficit en 2011 et de maintenir le déficit budgétaire à un niveau bas sur le moyen terme. La réduction du déficit passe par la priorisation des projets et l'utilisation des partenariats public-privé, une limitation des financements long terme et concessionnels, le renforcement de la collecte des revenus, et la rationalisation des exemptions sur les taxes.

Le Cap-Vert remplit ainsi le critère de besoin de financement résiduel et impact décisif.

- Critère 4 - Capacité d'absorption

Le Cap-Vert bénéficie d'une aide budgétaire générale ainsi que d'une aide budgétaire sectorielle à la mise en œuvre du Partenariat Spécial Cap-Vert – UE, financés sur le 10^e FED. Le critère d'absorption est ainsi rempli. Les décaissements de ces deux programmes sont bien engagés et les programmes précédents ont également connu des taux de réalisation relativement bons.

- Référence et résumé de la requête V- FLEX

La requête du Gouvernement expose très clairement l'impact de la crise et la tension budgétaire actuelle. Le Cap Vert a déjà connu une forte réduction des recettes en 2009 liée à l'impact de la crise sur le secteur de tourisme et sur l'investissement direct étranger et à une diminution des recettes fiscales. L'augmentation du déficit budgétaire et le rythme d'endettement extérieur du pays atteignent des niveaux très élevés pour 2010 et 2011. La requête établit le besoin de financement résiduel à l' hauteur de 3200 M CVE, soit environ 29 millions EUR (environ 2% du PIB) pour maintenir l'investissement prévu dans le PIP, dont

une grande partie dans les secteurs sociaux, sans recours additionnel à des emprunts. Pour atteindre ce niveau, le gouvernement a dû réaliser des coupes dans les dépenses à hauteur de 18 millions EUR. Le Gouvernement explique que la marge d'endettement additionnel du Cap-Vert est très réduite et que sans autres ressources, il ne reste qu'à comprimer d'avantage la dépense.

- Description de l'impact de la crise

Petit pays avec un degré élevé d'ouverture à l'extérieur, la crise économique et financière global a affecté largement le Cap-Vert, fortement dépendant des flux externes. L'impact de la crise s'est fait sentir notamment dans la chute des recettes de tourisme (représentant environ 20% du PIB) d'environ 26,5% entre 2008 et 2010 et dans la réduction de l'investissement direct étranger, principalement dirigé vers le secteur de l'immobilier touristique et le secteur financier, (représentant environ 12% du PIB en 2008) qui a connu une réduction significative (environ 41%) par rapport à son niveau de 2008.

- Pauvreté

Corrélativement à l'analyse de la pauvreté, l'Indice de développement humain du PNUD 2008/2009 qui porte sur 182 pays, positionne le Cap Vert à la 121^{ème} place, le septième en Afrique. Le Cap Vert est sorti de la catégorie des PMA en janvier 2008 pour rentrer dans celle des Pays à Revenu Intermédiaire. Cependant le pays reste confronté aux contraintes de l'insularité, à la dispersion de son territoire, à la petite taille de sa population, à la rareté des ressources naturelles, et à sa vulnérabilité aux risques liés à la dépendance aux sources de financements extérieurs. Si le taux de pauvreté absolue a diminué grâce à la forte croissance enregistrée dans les dernières années, les inégalités se sont fortement accrues. La pauvreté est largement liée au chômage et au sous-emploi qui reste à un niveau préoccupant et touche particulièrement les jeunes, les femmes et les zones rurales.

2.1.2. Développement national/politique et stratégie de coopération

(1) Politique et stratégies nationales

Le document de référence pour le développement et la croissance du pays est le Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté II (DSCRPII) couvrant la période 2008 à 2011 (voir point 2.2.1).

(2) Budget national:

Le Plan d'Investissement Pluriannuel qui représente en 2010 environ 18,8% du PIB est en ligne avec le DSCRPII. Les investissements dans les infrastructures de base (routes, énergie, port) constituent environ 63% du programme d'investissements publics (PIP). Le pilier capital humain et celui de la cohésion sociale captent respectivement environ 11% et 5% du plan. Le DSCRPII est aussi un des piliers du Partenariat Spécial Cap-Vert-UE.

(3) Mesure de la performance :

Le système de suivi des performances est logé à la DG Plan qui bénéficie d'un Secrétariat technique d'appui au développement (STAD). Il est responsable de la coordination technique du système national et traite les informations des différents secteurs qui disposent d'un système de suivi propre ainsi que de l'Institut National de Statistiques (INE). Les donateurs utilisent comme base de décaissement et pour le suivi de la performance, une matrice commune qui rassemble la plupart des mesures et indicateurs suivis par chacun d'eux.

2.2. Eligibilité à l'appui budgétaire

Dans la cadre du Document de Stratégie Pays du 10^{ème} FED et du Plan Annuel d'Action 2008, le Cap Vert bénéficie actuellement d'un appui budgétaire de la CE. La Convention de Financement dudit programme a été signée le 28 mai 2009.

2.2.1. Développement national et politique et stratégie de coopération

Le Gouvernement s'est engagé dans une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, avec le DSCRPI, réalisé sur la période 2007-2008, et un DSCRPII qui couvre la période 2008 à 2011. La politique gouvernementale est axée sur une croissance à deux chiffres et un taux de chômage à un chiffre en vue d'obtenir une réduction significative des indicateurs de chômage et de pauvreté. Le DSCRPII se base sur les orientations de l'Agenda de transformation du pays et sur le programme de développement du gouvernement qui comporte cinq piliers : (i) la réforme de l'Etat et la bonne gouvernance, (ii) le capital humain, (iii) la compétitivité, (iv) les infrastructures et (v) la cohésion sociale, qui couvre la réduction de la pauvreté, l'emploi, la santé, la sécurité alimentaire, la protection sociale, ainsi que les programmes jeunes et genre.

La croissance et l'investissement dans le capital humain ont permis au Cap Vert d'améliorer significativement ses indicateurs sociaux, et la plupart des OMD sont en bonne voie d'être atteints d'ici 2015. Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années dans les secteurs de l'éducation et de la santé et l'espérance de vie s'est accrue pour atteindre en 2008 une moyenne de 71 ans (68.5 ans pour les hommes et 76.3 ans pour les femmes), ce qui positionne le pays au troisième rang en Afrique dans ce domaine.

2.2.2. Situation macro-économique

Le Cap Vert a adopté en juillet 2006 un programme triennal avec le FMI qui s'achève en juin 2010 et dont l'objectif est de favoriser la croissance et le développement en maintenant un cadre macroéconomique stable et en faisant progresser les réformes structurelles. La 8^e et dernière revue du programme a été conclue en mai 2010 avec succès. La revue a félicité les autorités des mesures contra-cycliques appropriés pris pour faire face à la crise financière et économique. Le communiqué de presse issu de la revue, constate que les critères de performances sont positifs et que presque tous les objectifs structurels ont été atteints. La négociation d'un nouveau programme sera menée dans les mois qui viennent. Une nouvelle mission du FMI est prévue en septembre 2010 ce qui permettra la mise en place d'un nouveau programme pour 2011.

2.2.3. Gestion des Finances publiques

Le système de gestion des finances publiques a connu une évolution remarquable récente, notamment à travers la réalisation des plans d'action CFAA/CPAR⁵, d'une évaluation PEFA⁶, et surtout, par une volonté réelle du Gouvernement de consolider l'efficacité, la fiabilité et la transparence du système auprès des bailleurs de fonds. Le Gouvernement a élaboré un plan d'action GFP pour 2010 -2013, en collaboration étroite avec les partenaires du groupe d'appui budgétaire et sans assistance technique, et un PEMFAR⁷, sera réalisé au cours du second semestre de 2010.

⁵ Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Country Procurement Assessment (CPAR)

⁶ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

⁷ Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR)

Des acquis notables ont été apportés dans les domaines de (i) l'informatisation de la chaîne des dépenses et des opérations comptables à travers le SIGOF⁸, (ii) du renforcement des capacités de l'Inspection générale des finances ainsi que de la Cour des comptes, avec notamment la résorption des retards dans la prestation des audits des comptes de l'Etat, (iii) de l'amélioration de la gestion de la dette publique, de la trésorerie ainsi que des impôts. Le critère relatif à la gestion des finances publiques est respecté.

2.3. Enseignements tirés

La crise des prix des produits pétroliers et alimentaires et la crise financière actuelle ont démontré que les dépenses essentielles ("*core spending*") doivent être soutenues pendant les périodes de crise si l'on veut sauvegarder les acquis obtenus en termes de développement et atteindre les objectifs fixés à long terme (*cf. Analyse de la Banque Mondiale, rapport de mars 2009 du FMI, etc*).

2.4. Actions complémentaires

Les effets de la crise ont obligé le Gouvernement à mettre en œuvre des mesures de relance de l'économie : d'une part, le Gouvernement a adopté une série de mesures contra-cycliques destinée à atténuer l'impact de la crise sur les activités économiques, notamment: (i) un allègement de la pression fiscale sur les opérateurs économiques, et (ii) la mise en œuvre d'un PIP élargi et l'augmentation des dépenses prioritaires (pensions sociales, etc.). D'autre part, le Gouvernement s'est engagé à réduire les dépenses publiques, notamment par (i) une baisse des dépenses courantes et non prioritaires, et (ii) la consolidation des réformes en matière des finances publiques.

La Banque Mondiale ne peut octroyer d'aide supplémentaire au Cap Vert, en particulier la Crisis Response facility car le pays, classé dans la catégorie des pays "IDA-blend" n'est pas éligible à cet instrument. Elle a cependant anticipé le financement de certains projets en vue d'appuyer le pays. La Banque Africaine de Développement (BAfD) a octroyé un nouveau prêt concessionnel de 20 millions EUR pour 2010.

2.5. Coordination des bailleurs de fonds

La Commission, en étroite coordination avec les organisations internationales et notamment le FMI et la Banque Mondiale, a analysé l'impact de la crise économique et financière internationale sur les Etats ACP. Il en ressort que cette crise peut négativement affecter la stabilité macro-économique ainsi que les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs du millénaire dans de nombreux pays.

Afin de s'assurer que les appuis des bailleurs de fonds produisent leurs meilleurs effets au profit des pays affectés, il est essentiel de promouvoir une approche coordonnée tout au long du processus du FLEX Vulnérabilité entre la Commission le FMI, la Banque Mondiale, les Etats Membres et la BAfD. La coordination des bailleurs au Cap Vert est bien structurée autour du *Budget Support Group* qui rassemble 7 donateurs, dont 4 Etats membres, signataires du *Memorandum of Understanding*⁹. Un mécanisme de revues conjointes biannuelles a été mis en place pour évaluer le DSCR et le progrès en GFP.

⁸ Système intégré de gestion budgétaire et financière

⁹ Celui-ci a été conclu en avril 2005 entre la Banque mondiale, l'Ambassade des Pays-Bas, la CE et le Gouvernement capverdien, en vue d'harmoniser les procédures des bailleurs en matière d'aide budgétaire. La BAD, l'Autriche, l'Espagne et le Portugal l'ont par la suite rejoint.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif général de cet avenant est de soutenir davantage la mise en œuvre des politiques budgétaires et macro-économique menées par le Gouvernement du Cap Vert pour atténuer l'impact de la crise.

Le Cap Vert a réussi à faire face à la crise en 2009 mais 2010 s'annonce très difficile. Le CV remplit le critère de vulnérabilité en raison de la forte chute des recettes propres et de la hausse du déficit. Le besoin de financement résiduel identifié pour 2010 par rapport au budget est lié à la chute des recettes suite au ralentissement de l'activité (11 millions EUR) et aux décisions visant à alléger la fiscalité des entreprises pour éviter les faillites (36 millions EUR). Des dépenses ont déjà été supprimées, à hauteur de 18 millions EUR pour ramener le gap de 47 à 29 millions EUR. Pour combler ce gap résiduel, le CV devra ajuster les dépenses, combiner des appuis extérieurs et agir sur l'endettement externe et domestique tout en conservant une dette relativement basse et. Il est proposé de mobiliser une allocation de 9 millions EUR permettant de compenser 50% des dépenses ayant été supprimées en réaction à la chute des recettes. Le critère d'impact serait atteint.

Le CV met en œuvre de manière satisfaisante un ABG. Le programme FMI (ISPE) s'achève en 2010 un programme successeur est en cours de négociation.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

Le résultat attendu est de réduire l'impact négatif de la crise au Cap Vert sur le plan économique et social ainsi que de contribuer à préserver sa stabilité macro-économique. Concrètement, l'intervention de la Commission permettra de *réduire substantiellement* le gap budgétaire afin de protéger les dépenses sociales essentielles.

3.3. Parties prenantes

Les correspondants principaux du programme sont le Ministère des Finances, et plus particulièrement la direction Générale du Plan et de l'Unité de Coordination des Réformes qui assurent respectivement la gestion du monitoring de la DSCR II et le *reporting* sur la gestion des finances publiques. Les partenaires pour l'analyse des indicateurs sont l'INE et les ministères sectoriels (Education, Santé, Travail Emploi et Solidarité sociale, ainsi que Infrastructures, Tourisme et Energie et Economie). Les partenaires extérieurs sont associés au travers du *MoU* et au côté de la société civile à travers les instruments de suivi de la DSCR II.

3.4. Risques et hypothèses

La tenue des élections législatives et présidentielles au cours du premier trimestre 2011 représente un risque pour le creusement du déficit et pour la gestion des finances publiques. En effet, du fait des élections, le Gouvernement n'élaborera pas de budget pour 2011. Le budget sera géré "par douzième" jusqu'à ce que le Président instaure le nouveau Gouvernement.

L'expansion du programme d'investissement public peut générer des tensions de trésorerie. La parité fixe de la monnaie nationale avec l'Euro est affectée par la crise européenne. Le risque de résurgence de la dengue au moment de l'époque des pluies peut affecter négativement le tourisme. Par ailleurs la capacité d'absorption des projets financés sur aide extérieure liée peut être affectée par l'implication des entrepreneurs européens eux même en crise.

3.5. Questions transversales

La bonne gouvernance économique est particulièrement visée dans le présent programme. La dimension genre sera l'objet d'une attention spéciale au niveau des indicateurs de suivis.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Budget et calendrier

En sus des 15 millions EUR initialement prévus au titre du programme d'Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, le présent avenant augmente la composante d'appui budgétaire qui passe à 24 millions EUR. Y inclus les autres composantes, le programme passe d'un total de 16,3 millions EUR à 25,3 millions EUR. Le profil de décaissements révisé du programme d'Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté est présenté dans le tableau ci-après.

Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

Profil de décaissement en M€

	2009	2010	2011	Total	Part (%)
Tranche fixe	4	3	3	10	41.66
Tranche fixe – enveloppe B Flex Vulnérabilité		9		9	37.5
Tranche variable (max.)	1	2	2	5	20.83
Total appui budgétaire	5	14	5	24	
Part	20.83%	58.83%	20.83%		100.0
Appui Institutionnel (AI)				1	
Évaluation et audit				0.3	
TOTAL PROGRAMME	5	14	5	25.3	

4.2. Modalités de l'appui budgétaire

L'action consiste en un appui budgétaire direct et non ciblé, conformément aux modalités agréées par la décision portant création du FLEX Vulnérabilité.

4.3. Procédure de passation de marchés et de subvention

Les dispositions du programme d'Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté à ce sujet ne sont pas modifiées.

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

Le décaissement de cette tranche fixe additionnelle sera guidé par les dispositions de la convention de financement du programme Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté.

4.5. Evaluation et audit

Une évaluation sera menée en fin de programme pour servir de base au prochain programme tel que prévu dans le PIN. Les audits porteront sur les appuis institutionnels, suivant les règles en vigueur. Les audits et évaluations seront mis en œuvre en mode de gestion centralisée.4.6 Communication et visibilité

4.6 Evaluation et audit

L'action bénéficiera d'une couverture médiatique car elle vient en supplément des tranches déjà prévues par l'Appui Budgétaire à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté ce qui est justifié par des circonstances particulières.

ANNEXE III

1. IDENTIFICATION

Country/Title/Number	Lesotho /Poverty Reduction Budget Support Programme PBRBS-1 Rider to the Financing Agreement LSO/003/08 EDF 10 CRIS number LS/FED/2008/021-005		
Total cost	Rider: EUR 21 million – Amended value of PRBS-I: EUR 47 million		
Aid method / Management mode	General budget support – centralised management		
DAC-code	51010	Sector	General Budget Support

2. RATIONALE AND COUNTRY CONTEXT

The purpose of the present amendment is to provide an additional 2009 fixed tranche of EUR 21 million and increase the amount of the budget support component of the programme accordingly. In response to the international economic and financial crisis, the Communication *Supporting development countries in coping with the crisis* (COM 2009-160 final) foresees inter alia the creation of the Vulnerability FLEX mechanism. The Commission Decision concerning an increase in allocation of resources from the 10th EDF to support the most vulnerable and least resilient ACP (African, Caribbean and Pacific) countries in coping with the impact of the global financial crisis by setting up an ad hoc Vulnerability FLEX mechanism details its rationale, eligibility criteria and modalities. The Vulnerability FLEX mechanism has set aside an amount of EUR 500 million from the reserve of the national and regional indicative programmes under the 10th EDF for this purpose.

In this context, the National Authorising Officer (NAO) of Lesotho requested on 15 March 2010 an exceptional additional support to mitigate the impact of the crisis. Lesotho is eligible under Vulnerability FLEX on the basis of a limited set of economic and social vulnerability criteria, the nature of the residual financing gap and the capacity of the EC to quickly provide meaningful support. This proposal aims at providing in 2010 an additional tranche of EUR 21 million within the current general budget support programme (10th EDF), to be financed from the B-envelope of the 10th EDF.

2.1. Country Context and National Policy and Strategy

2.1.1. Economic and social situation and poverty analysis

Lesotho, a country with a population of 1.8 million (2006 census), has a GDP (Gross Domestic Product) per capita of about \$890¹⁰ in 2009. Economic growth has averaged about 3% during the last five years. The economy is highly integrated with the Republic of South Africa (RSA) through Basotho working in RSA, through SACU (Southern Africa Customs Union) revenues and its landlocked location. Lesotho's economy has been undergoing a structural change marked by the growing textile and manufacturing industry and the recent development of the mining sector, notably diamonds. Economic growth has however slowed down in recent years; for 2009 and 2010 1-2 % GDP growth is projected¹¹, reflecting the negative impact of the global economic crisis in particular on garment and diamond exports. The overall unemployment rate is 20.9%. SACU (Southern African Customs Union) revenue was equivalent to 35% of GDP between 2006

¹⁰ IMF 2009

¹¹ IMF 2009

and 2009. The Household Budget Survey 2002-03 classified nearly 30% of the population as "very poor" (food poverty line) and 50% as "poor" (food and basic non-food items poverty line). More recent data shows the challenge in terms of human development performance. According to United Nations Development Programme (UNDP)'s Human Development Index (HDI) 2009, Lesotho HDI declined from 0.533 in 2000 to 0.514 in 2007 ranked 156th out of 182 countries (2007 data). Yet in terms of life expectancy Lesotho's rank is only 174th; the latter is mainly due to the HIV/AIDS pandemic, with a prevalence of 25% HIV prevalence among 15-49 year olds. Current coverage of water supply is estimated at 61 % of the population (63.6% of rural and 56.8% of urban households¹²), sanitation facilities are available to an estimated 60 % of the population, while only 15% have electricity.

In the wake of the global crisis, SACU revenue has declined sharply, forcing the Government to cut public expenditure and to enter into negotiations for an "Extended Credit Facility" programme with the International Monetary Fund (IMF). The present situation developed rather suddenly because of the difficulty to predict the extent to which the global crisis would hit South African imports and consequently SACU revenue. While Lesotho in 2009 did not fulfil the eligibility criteria for V-FLEX funding, in 2010 its indicators show deterioration beyond the average of other African countries. A drop in year-to-year Government revenue by 21 percent of GDP is certainly exceptional and extreme.

2.1.2. National Development/ Cooperation Policy and Strategy

The Government is currently preparing a National Development Plan (NDP) by 2012. After the last Poverty Reduction and Growth Strategy expired in 2008, the Government adopted a growth strategy and decided to devote more time and effort on the preparation of a comprehensive "National Development Plan" (which has been the traditional planning document). In the meantime, the "Growth Strategy" (which focuses on the expansion in labour intensive exports, manufacturing, agriculture and tourism) has been complemented by a "National Development Framework" (NDF) to bridge the interim period until 2012. It outlines the principles on which the NDP will be based: poverty reduction through shared broad-based economic growth accompanied by social protection measures. The Framework recognizes Lesotho's vulnerability with regard to a decline in South African Customs Union (SACU) receipts. In response the NDF acknowledges: (i) that shared broad-based growth is necessary for sustained poverty reduction; (ii) the need to improve public expenditure management and the aim to enhance social protection acknowledging that not all poor households can benefit from economic growth. Social protection addresses old age pension, care for orphans, the prevention and treatment of HIV/AIDS, and improving peoples' access to healthcare and education facilities including social infrastructure such as water and sanitation.

2.2. Eligibility for budget support

- **Government revenue** (excl. grants) is projected to decline by 21 percent of GDP, stemming largely from a 60 percent reduction in SACU revenue which accounted for 55 % of total revenue in 2009. SACU revenue concerns Lesotho's share in the customs revenue pool of Southern African Customs Union Operations. Therefore the government revenue criterion is satisfied;
- Excluding grants, **the fiscal deficit** is projected to increase from 6.3 percent of GDP in 2009/10 to 23.0 percent of GDP in 2010/11 (IMF estimates). It should be noted that the country had still a budget surplus (before grants) of 2.7 percent of GDP in 2008/09. The fiscal deficit criterion is satisfied;

¹² Safe and clean water, for urban households only yard and house connections are considered.

- As for **foreign reserves**, Lesotho maintains a fixed exchange rate with the South African Rand which, according to the IMF, has served the country well. As a result of the crisis and the reduced SACU revenues gross foreign exchange reserves have declined from 7 months of imports in 2009 to 4.9 months of imports projected for end 2010. In order to give confidence to economic actors, the current level of foreign reserves cannot be further reduced.
- The **residual financing gap** is currently estimated at EUR 42 million or 420 M LSL (Lesotho Loti) equivalent to 2.7 percent of GDP for 2010/11 and figures of similar magnitude are expected for the following financial year. Only from 2012 onwards is a sizeable deficit reduction expected reflecting the impact of the reform measures. EC (European Commission) - support of EUR 21 million would thus cover 50 % of the residual financing gap. The residual financing gap criterion is therefore satisfied;

On the basis of the above analysis, as regards the fiscal deficit criterion and the residual fiscal gap of EUR 42 million, Lesotho is eligible for funding under the Vulnerability FLEX mechanism.

In the framework of the Country Strategy Paper (CSP) of the 10th EDF and the 2008 Annual Action Plan Lesotho is currently benefiting from EC budget support. The financing agreement of this programme was signed on 9 May 2009. All preconditions to disbursement have been fulfilled and the first disbursement request has been submitted. The V-flex tranche will be combined with the next payment of the ongoing general budget support programme before the end of 2010

2.2.1. National Development or Cooperation Policy and Strategy

The Interim National Development Framework is in place following cabinet approval and under implementation in Lesotho. It forms the guiding document for the national development policy until the comprehensive National Development Plan will be finalised (2012).

2.2.2. Macroeconomic situation

During the past several years Lesotho ran budget surpluses due to increasing SACU revenues. These were prudently used to pay off and restructure public debt and to build up international reserves. Consequently Lesotho had last year a sustainable debt burden of less than 40 % of GDP which is almost exclusively concessional debt to multilateral institutions. After increased domestic borrowing and taking international loans to finance the fiscal gap the debt ratio might increase to 55%, depending also on exchange rate fluctuations. Net International Reserves are standing at \$1.2 billion against a target of \$700 million (Central Bank of Lesotho, February 2010). Therefore the forecasted budget deficit of 12 % of GDP in 2010 and 14% of GDP in 2011 is high but supported by an otherwise sustainable debt structure and a solid buffer of Government's deposits. The deficit reflects already an expenditure cut down to 2007 levels, mostly recurrent expenditure on goods and service has been reduced and there will be no significant increase in public hiring in accordance with IMF recommendations.

The Government of Lesotho also used the years of generous SACU revenue and budget surpluses to initiate social programmes such as free primary education and old age pension. It recently took over the funding of the formerly donor funded school feeding programme. Budgets of those ministries which are implementing the key social development programmes like Ministry of Health and Social Welfare and Ministry of Education have still slightly increased or were at least not cut (Ministry of Agriculture and Food Security).

Key social programmes which are continued without budget cuts are:

- school feeding,
- free primary education,
- old age pension scheme,
- scholarships for orphans,

- health care and HIV projects like Know your Status, free ARV (Antiretroviral)-treatment,
- rural water supply and sanitation,

The policy aim of fully financing the recurrent budget independent of SACU revenue out of domestic resources is commendable though it cannot be achieved in the coming 3 years. With the Lesotho Highland Water Project Phase II starting up in 2013 and investments into hydropower stations the Government is preparing the way for increasing sustainable revenue streams from water and electricity sales to South Africa and other regional partners. Without additional external financial support, Lesotho would have to opt for either reducing its international reserves position below 4 months of imports (6.8 months at present) or making more budget that would affect inevitably social spending. The currency peg with the South Africa Rand limits the fiscal space considerably.

The Government of Lesotho is responding well to the crisis by establishing an appropriate fiscal policy supported by other donors, including a new IMF programme and support from the World Bank Crisis Response Window. By cutting recurrent expenditure by 6%, and using domestic and external financing to the extent possible, the latest IMF mission confirms that the conditions for a stable macroeconomic situation are fulfilled.

2.2.3. Public Financial Management

Government has made good progress on key public financial management reforms as confirmed by the improvements of the 2009 PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). This concerns in particular the use of expenditure outturn for recurrent budgeting purposes, the classification of budget items and reducing aggregate fiscal risks through enhanced supervision of public sector entities. Other ongoing reforms are the enactment of the revised Public Financial Management and Accountability Act, the revised Audit Act, the follow-up on procurement recommendations by the World Bank and the full exploitation of all IFMIS (Integrated Financial Management Information Systems) features for budgeting, recording and reporting.

However scope for further improvement remains. The report of the IMF-PFM (Public Financial Management) review identifies reforms addressing fiscal discipline, legal compliance and accountability as first priority. The new IMF programme which sets structural benchmarks and brings in IMF review missions more frequently will be helpful to sequencing, defining and accelerating the necessary reforms. Collaborative efforts of donors around the PAF (Performance Assessment Framework) for General Budget Support and a new PFM action plan agreed in the context of the 2009 Budget Support review will further enhance PFM reforms.

It can therefore be concluded that the Government is committed to PFM reforms. Furthermore a credible and relevant programme to improve public financial management is ongoing.

2.3. Lessons learnt

In the context of the food and oil price crisis and the current financial crisis, it has been demonstrated that core spending needs to be sustained during periods of crisis, if current development gains are to be preserved and long term development goals achieved. This is particularly valid in a country with high HIV/AIDS related expenditure like Lesotho.

2.4. Complementary actions

The World Bank disbursed the first PRSC (Poverty Reduction Support Credit) in 2009 and a second disbursement of \$ 25 million (\$20 million budget support, \$5 million Crisis Response Window in the form of a grant) is planned for 2010 – the Government has already made the disbursement request for this amount. IMF approved a support programme with a proposed volume of 61.4 million USD – with 11.4 million USD already disbursed in 2010 year and a further tranche release is expected by year end.

2.5. Donor coordination

The Commission, in close cooperation with international organisations and notably the IMF and the World Bank, has assessed the impact of the global financial and economic crisis on the ACP States, concluding that the crisis may adversely affect macro-economic stability and progress towards achieving the millennium development goals in many of the countries affected by the crisis.

A coordinated approach of the Commission with the IMF, World Bank, Member States and the African Development Bank, where relevant, is essential. Such a co-ordinated response will ensure the maximum benefit to the affected countries. The Delegation has kept development partners in Lesotho informed about the application for VFLEX funding.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectives

The overall objective of the present rider is to further support the implementation of macro economic and fiscal policy driven by the Government of Lesotho to mitigate the impact of the crisis on the country. The European Commission short term support provided through the Vulnerability FLEX will be critical in order to close or reduce significantly the residual fiscal financing gap with a view to maintaining priority expenditures in 2010 especially as they relate to social spending.

3.2. Expected results and main activities

The expected result is to reduce the negative impact of the crisis on a country facing economic and social vulnerability risks and contribute to its macroeconomic stability. Concretely, and against a background of potentially growing fiscal financing gaps, the Commission intervention will close or notably reduce these budgetary gaps in order to protect core social expenditures.

3.3. Stakeholders

Lesotho has signed agreements with the World Bank, the African Development Bank and the EU (European Union) on the provision of Budget Support. These Development Partners are coordinating closely with Irish Aid, DFID (Department for International Development) and GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) which are all involved in PFM and governance reforms.

The Government is in the process of negotiating IMF support which is highly complementary to the current proposal.

3.4. Crosscutting issues

The main environmental issues relate to soil degradation, being addressed in rural development programs, and industrial waste disposal, being addressed by investment in disposal facilities. There is unusual gender equality in relation access to education and jobs, but issues of intra-household equality being addressed through gender awareness programmes. Good governance is addressed with the PAF through decentralisation and anti-corruption measures.

4. IMPLEMENTATION ISSUES

4.1. Budget and calendar

In addition to the EUR 26 million originally provided under the Poverty Reduction Budget Support Programme phase I (PRBS I), the present amendment will increase the budget support component by EUR 21 million to EUR 47 million. The revised disbursement schedule of PRBS I is shown in the table below.

PRBS I financial design (in million EUROS)

Disbursement Year	2009	2010	2011	Total	Share
Fixed tranches		12 ^{1/}	6	18	38%
Fixed tranche – B envelope Vulnerability Flex		21		21	45%
Variable tranches (max.)		3.5	4.5	8	17%
TOTAL PROGRAMME		36.5	10.5	47	100%

^{1/} This includes EUR 6 million that was foreseen to be disbursed before 2010. However this was postponed as conditions for disbursement were not fully met.

4.2. Budget support modalities

The Action consists of a direct and untargeted budget support, according to the modalities agreed upon on the Vulnerability FLEX decision.

4.3. Procurement and grants award procedures

The provisions of the PRBS I in this regard remain unchanged.

4.4. Performance monitoring and criteria for disbursement

The disbursement of this additional 2010 fixed tranche will be guided by the provisions of the PRBS I Financing Agreement. The provisions of the PRBS I in this regard remain unchanged.

4.5. Communication and visibility

The Action should receive specific press coverage as it is additional to the tranches already provided under PRBS I and is justified by particular circumstances.

ANNEXE IV

1. IDENTIFICATION

Country/Title/Number	SAMOA/Water and Sanitation Sector Policy Support Rider to the Financing Agreement CRIS number 21606		
Total cost	Rider: EUR 5.5million – Revised value of Water and Sanitation Sector Policy Support: EUR 22.215million		
Aid method / Management mode	General budget support – centralised management		
DAC-code	51010	Sector	General Budget Support

2. RATIONALE AND COUNTRY CONTEXT

The purpose of the present amendment is:

- (1) to provide for an additional 2010 fixed tranche of EUR 5,500,000 and increase the amount of the budget support component of the programme accordingly.

In reaction to the international economic and financial crisis, the Communication *Supporting development countries in coping with the crisis* (COM 2009-160 final) foresees inter alia the creation of the Vulnerability FLEX mechanism. The Commission Decision concerning an increase in allocation of resources for unforeseen needs from the 10th EDF to support the most vulnerable and least resilient ACP countries in coping with the impact of the global financial crisis by setting up an ad hoc Vulnerability FLEX mechanism details its rationale, eligibility criteria and modalities. The Vulnerability FLEX mechanism has set aside an amount of €500 million from the reserve of the national and regional indicative programmes under the 10th EDF for the purpose at hand.

In this context, the National Authorising Officer of Samoa has requested on 10 March 2010 an exceptional additional support to mitigate the impact of the crisis. Samoa is considered eligible under Vulnerability FLEX on the basis of a limited set of economic and social vulnerability criteria, the nature of the residual financing gap and the capacity of the EC to quickly provide meaningful support (see Allocation Decision for VF 2010). This proposal aims at providing in 2010 an additional tranche of EUR5,500,000 within the current sector budget support programme (10th EDF), to be financed from the B-envelope of the 10th EDF.

2.1. Country Context and National Policy and Strategy

2.1.1. Economic and social situation and poverty analysis

The Samoan economy grew at an average rate of 4.8% between 2000 and 2008, fluctuating between 2.0% and 8.0%. The EU macroeconomic assessment of 2009 noted that Samoa's performance since 2000 in terms of economic growth, maintaining macroeconomic stability, and reducing poverty had been positive but recognized that the vulnerability of the economy to external shocks, including natural disasters, renders continued achievement of these objectives difficult. Growth has been fed through tourism, remittances and development aid. In recent years there has been a switch from agriculture to higher incomes in urban and tourism based employment. Though the traditional extended family serves as a safety net, there has been a widening of income differentials, with the top 10% absorbing over 30% of income. Samoa has made good progress in achieving its Millennium Development Goals. The population estimated to be in extreme **poverty** reduced from 17% 1997 to 5.5% in 2002. Samoa has risen in the human

development index (HDI) from 0.705 (1985) to 0.785 (2005) placing it in the medium category at rank 77th among 177 countries. However, a significant number of households are living under difficult conditions and facing real hardship. Samoa has opportunities for growth but is constrained by smallness, remoteness, and limitations in institutional capacity, as well as vulnerability to natural disasters, particularly cyclones. Other constraints come from weaknesses in the legal and regulatory environment, inefficiencies of state owned enterprise and shortcomings in physical infrastructure. These constraints are a focus for continuing improvement and reform efforts. World Bank governance indicators for Samoa have improved considerably since 1996 placing Samoa ahead of Tonga and Fiji.

A weakening in growth was expected in **Fiscal Year 2008-09(FY)** partly due to the global economic crisis. Formal sector employment fell by 9.3% during the year, and there was a serious decline in the number of operating businesses (from 4,518 in June 2008 to 3,681 in June 2009). Growth in tourism slowed as the United States, New Zealand and the Australian economies weakened. The real values remittances fell by about 9% in the 12 months to June 2009. High international commodity prices, particularly for food and fuel resulted in very high inflation of 13.9% average, eroded household purchasing power. The combined effect was an economic contraction of 5.5%.

In the absence of any corrective government action, an economic contraction of 2.0% was forecast in **FY2009-10**, as declining incomes and consumption, contracting private investment caused by a loss of business confidence and reduced availability of affordable loans, as well as the global recession continued to have an adverse impact on exports, primary products and tourism services.

Additional unanticipated stress has been caused on 29 September 2009 when a major earthquake in the Samoan region triggered **tsunami** waves which affected 40 villages on the south east coast of Upolu Island, completely destroying 20 of them, causing 143 deaths and affecting some 5,200 people in an area with a total population of 11,100. Households in these areas already were experiencing a more severe incidence of hardship than other areas of the country. Damages and losses to the economy are estimated with WST259M (EUR 70M) representing 16% of 2009 GDP. The tourism industry was the worst hit economic sectors.

The Government responded early in the global economic crisis with monetary and fiscal stimulus. In the **FY 2008-09** monetary policies have been aiming at encouraging stronger growth in lending activities while protecting foreign reserves. However, the pass through to commercial lending rates has been limited as commercial banks tightened risk management and built excess liquidity. Following a national economic summit, Government reaffirmed its commitment to stimulate the economy through public sector investments, as well as to continue public sector reforms and to implement microeconomic policies. Though constrained by declining domestic revenue, Government has increased in **FY2009-10** development expenditure by 48.9%, through external grants and concessional loans, to counter the economic downturn. As a result the overall budget deficit increased to WST160.8 million (10.3%of GDP). The **FY2010-11** budget intended to further ease and slow down the pace of the shock through (i) investment in capital projects to stimulate growth; (ii) ensuring people's needs are met; (iii) prioritizing expenditures to ensure that development objectives are achieved; (iv) maintaining public sector wage restraint; (v) avoiding tax increases that would further dampen business and consumer confidence; and (vi) seeking assistance from the donor community to provide budget support.

The economic crisis has had a heavy **socio economic impact** on families and village communities, which are the primary means of providing a social safety net in Samoa. Losses of unskilled and semi-skilled jobs in the manufacturing and tourism sector as well as increased pressure on limited cash income through inflation and the likelihood that remittances will further fall are among the main negative effects.

Criterion 1: High economic, social and political vulnerability:

The assessment is based on the fiscal year FY2007-08 (pre crisis year) and FY2010-11 as forecasted by the IMF mission (Nov 2009) following the tsunami disaster as well as on preliminary findings of the IMF Article IV consultation (Feb 2010). In order to be eligible under this criterion one of the following three eligibility criteria has to be met:

Government revenue (exclusive of external grants): Total revenues deteriorated by 0.6% of GDP from 25.7% of GDP in FY2007/08 to projected 25.1% in FY2010/11. In absolute terms total revenues and GDP are projected to increase by WST 29.4 M. The increasing tax revenues reflect improvement in the public finance management system as well as constructions activities following the tsunami.

Criterion is not met as deterioration of revenues is less than 1% of GDP.

Foreign reserves: Samoa has managed to maintain official foreign around 3.5 months of prospective imports. Samoa has received financing from IMF helping to keep this level following the tsunami.

Criterion is not met as foreign reserves are above 2 months of imports.

Fiscal deficit (exclusive of external grants): The fiscal deficit deteriorated by 11 % of GDP from -7.1% of GDP in FY2007-08 to projected -18.1% in FY2010-11. The widening of this deficit is the combined result of Government's expenditures for rehabilitation following the tsunami, the response to the global economic crisis as well as its commitment to maintain public service delivery in accordance with the priorities of the Strategy for the Development of Samoa 2008-12.

In FY2010-11 total domestic revenues are expected to reach WST 407.4M and total expenditure are estimated at WST 700.5M of which WST 75.5M are tsunami related.

In order to properly identify the fiscal impact of the global economic crisis and assess the fulfilment of the fiscal deficit criterion, it is necessary to abstract the impact of the Tsunami from the comparison of the fiscal balance between the pre- crisis and post crisis periods. This shows that the fiscal deficit (excluding grants and Tsunami-related rehabilitation expenditures) has deteriorated between FY 07/08 and FY 01/11 from WST 103.9 M (7.1% of GDP) up to WST 217.6 M (13.4% of GDP). The deterioration of 6.3% in the fiscal deficit can therefore be attributed directly to the crisis.

This criterion is therefore met as the fiscal deficit deterioration of 6.3% attributed to the global financial and economic crisis is well above the threshold of 2 percentage point of GDP.

Criterion 2: Existence of residual fiscal financing gaps in FY 2010-11

The V-FLEX allocation is based on preliminary data available at the time of the IMF Article IV consultations in March 2010 which indicated the existence of a residual financing gap of WST 1.3 million (less than EUR 0.4 million). However, this figure had already factored in the proposed V-FLEX allocation of EUR 5.5 million (WST 37.2 million). Before the V-FLEX allocation was considered the residual financing gap amounted to WST 38.5 million (EUR 11 million). The V FLEX allocation covers exactly 50% of this residual gap.

Criterion 3: Critical impact of mobilizing the Vulnerability FLEX

Provision of EU budget support would have a major impact on the prospects for economic recovery and reconstruction while ensuring macroeconomic stability. The requested funds will reduce the residual financing gap for the FY 2010-11 by 50% and provide Samoa with the opportunity to maintain its expenditure plans, especially in the social sectors. At the same time it will contribute to a favourable debt situation through reducing the need for additionally external funds. It will therefore considerably reduce the combined negative socio-economic impacts of global recession and tsunami disaster and enable Samoa to achieve its development objectives.

2.1.2. National Development/ Cooperation Policy and Strategy

The "Strategy for the Development of Samoa 2008-2012" has the overall objective to improve the quality of life for all Samoans. The targets are: (i) sustained macroeconomic stability; (ii) private sector led economic growth and employment creation; (iii) improved education standards; (iv) improved health standards; (v) community development; (vi) improved governance; and (vii) environmental sustainability and disaster risk reduction.

2.2. Eligibility for budget support and Vulnerability FLEX.

In the framework of the Country Strategy Paper of the 10th EDF and the 2008 Annual Action Plan Samoa is currently benefiting from EC budget support. The financing agreement of this programme was signed on 11/05/2010. On the basis of the analysis in Section 2.1.1, particularly as regards Criterion 1, 2 and 3, Samoa is deemed to be eligible for Vulnerability FLEX.

2.2.1. National Development or Cooperation Policy and Strategy

The "Strategy for the Development of Samoa 2008-2012 is in place and under implementation in Samoa.

2.2.2. Macroeconomic situation

Samoa's economy is relatively small with a GDP at current prices in 2008 of EUR 400M. It depends heavily on remittances (25% of GDP). Growth in GDP has averaged around 4% since 2002, comparatively higher than in other Pacific island. Inflation rose from 3% to 13% in the second half of 2008 due to increased fuel and food prices but has declined. Government has contained the budget deficit in recent years at less than 3.5% of GDP. However the global economic crisis resulted in a contraction of 5.5% of the GDP (2008). Helped by a strongly expansionary budget 2009/10 Samoa was well on the path of recovery before the tsunami. Despite the negative economic developments described under section 2.1., the Government of Samoa is responding to the crisis by establishing an appropriate fiscal policy supported by donors (ie increased access to the IMF facilities, frontloaded budget support of the WB), by revising expenditure planning, and using domestic and external financing when possible. The efforts of the country to maintain a stable macroeconomic situation have been confirmed by the latest IMF mission.

The government has set out its Medium Term Fiscal Strategy in the 2010/11 budget. The government is fully committed to restrain expenditures over the coming 3 years to reduce the budget deficit and the dependency on external financing. In this respect a comprehensive debt management strategy has been drafted to ensure that debts do not exceed 50% of GDP and that the objective of max 40% of GDP is achieved in the medium term. The strategy aims further to introduce annual borrowing plans, centralised recording of domestic and external debts as well as the review of debt sustainability as part of the budget process. It is expected that the water service policy is approved before the next annual review of the water sector in November 2010.

2.2.3. Public Financial Management

A Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) exercise has been completed in March 2010 and indicates that the Government has made significant progress in implementing the Public Financial Management (PFM) reform plan and is progressing towards achieving fiscal discipline. Timeliness of accounts as well as cash flow forecast and management has improved. New guidelines and templates for procurement have been formally introduced. Future challenges include increasing effectiveness of budget execution, increasing effectiveness of revenue collection and improving payment of arrears. Issues of greater government transparency in PFM processes have to be given adequate attention including internal and external audit.

2.3. Sector Policies

Samoa has made considerable progress in implementing its sector strategy and successfully introduced a sector wide approach under the 9th EDF. The institutional structure of the sector has become permanent and there is a reasonable resource allocation. Infrastructure investments are focusing on improving service delivery. However, cost recovery, strategic planning and quality of service delivery remain a challenge. Progress has been made to address sanitation on the level of policy, capacity building and infrastructure. A new sanitation policy has been approved and a national sanitation master plan is being developed to define priority areas for future investments. The consultation on the water service policy has been intensive as this will introduce fundamental changes to the regulatory framework in the water sector.

2.4. Lessons learnt

In the context of the of the food and oil price crisis and the current financial crisis, it has been demonstrated that core spending needs to be sustained during periods of crisis, if current development gains are to be preserved and long term development goals achieved.

2.5. Complementary actions

In response to the global economic crisis and the tsunami Samoa received support from the donor community in particular Australia, New Zealand, Asian Development Bank, IMF and the World Bank. Following the tsunami disaster the 10th EDF Budget support programme has been increased by EUR 1,415million from the B-envelope. The "Tsunami Recovery Plan 2009-2010" guides the socio economic recovery and links relief, rehabilitation and development. Supported by Australia and New Zealand the government provides a targeted scheme for primary school fees to reinforce achievement of the Millennium Development Goal for universal primary education.

2.6. Donor coordination

The Commission, in close cooperation with international organisations and notably the IMF and the World Bank, has assessed the impact of the global financial and economic crisis on the ACP States, concluding that the crisis may adversely affect macro-economic stability and progress towards achieving the millennium development goals in many of the countries. A coordinated approach of the Commission with the IMF, World Bank, Member States and the Asian Development Bank (ADB) where relevant is essential throughout the Vulnerability FLEX process to ensure that the response results in the maximum benefit to affected countries.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectives

The overall objective of the present rider is to further support the implementation of macro economic and fiscal policy driven by the Government of Samoa to mitigate the impact of the crisis on the country. The European Commission short term support provided through the Vulnerability FLEX will be critical in order to close or reduce significantly the residual fiscal financing gap with a view to maintaining priority expenditures in 2010, especially as they relate to social spending. Where fiscal financing gaps have been closed in 2010 (or are expected to be closed in 2011) by reducing planned priority expenditures, Vulnerability FLEX funds may compensate for this reduction.

3.2. Expected results and main activities

The expected result is to reduce the negative impact of the crisis on a country facing economic and social vulnerability risks and contribute to its macroeconomic stability. Concretely, and against a background of potentially growing fiscal financing gaps, the Commission intervention will close or notably reduce these budgetary gaps in order to protect core social expenditures.

3.3. Stakeholders

Stakeholders in the sector include: Government Ministries, State Owned Enterprises and Non-State Actors. The core ministries in the water sector are Ministry of Health, Ministry of natural resources and environment, Ministry of Women, Community and Social Development, Ministry of Works, Transport and Infrastructure and the Ministry of Finance. State Owned Enterprises include Samoa Water Authority as service provider. The Independent Water Scheme Association and the Samoan Umbrella of NGOs (SUNGO) are the key civil society representatives. SUNGO coordinates the work of national NGOs, and provides networking support to represent the views of civil society. The final beneficiaries are the Samoan population through improved health and living standards associated with sustainable provision of reliable and safe drinking water and sanitation.

3.4. Other stakeholders include the IMF, the Asian Development Bank and the World Bank Risks and assumptions

The main assumptions of the programme are that: (1) Government has the capacity to plan, design and implement the sector investment plan (2) Macroeconomic conditions remain stable to achieve development objectives. (3) Government remains committed to the PFM reform and the sector wide approach. The main risks to these assumptions are: (1) Exogenous shocks, and, (2) Loss of political will to implement sector and PFM reforms. The strategy to address the risks builds on two pillars: (1) Outcome focused policy dialogue and, (2) Monitoring the disbursement conditions

3.5. Crosscutting issues

Environmental sustainability: Environmental impacts of the tsunami include solid waste, erosion of the beach and fore-shore as well as a loss of marine ecosystems and resources. Water resources have not been directly affected. However, solid wastes as well as inadequate sanitation are a concern for surface and ground water resources. The programme therefore seeks to reinforce sustainable management of water resources through appropriate policies, improved regulation and selection of appropriate technology. Contributing to sustainable development it will also mitigate the risk of additional environmental degradation due to increased poverty.

Gender equality: The participation of women in the planning and decision making process will be essential for the development in the affected area. Their strong influence on controlling water demand, improving sanitation and hygiene practices will be critical for the successful and sustainable recovery process.

Good governance is mainstreamed through the active participation of stakeholders in the policy process and their representation in the water sector steering committee as well as through strengthening the institutional and regulatory framework. The role of civil society in the policy process has been enhanced with capacity building support.

4. IMPLEMENTATION ISSUES

4.1. Budget and calendar

In addition to the EUR 16.415million originally provided under the Water and Sanitation Sector Policy Support Programme, the present amendment will increase the budget support component by EUR 5.50million to EUR 21.915million. The revised disbursement profile of Water and Sanitation Sector Policy Support Programme is presented in the table below.

Annual Review of the water sector/PFM	Disbursement Request submitted by NAO the latest	Monitoring Period for disbursement of variable tranche	Planned disbursement	Budget year	Tranches in EUR
Nov 2009	01 Mar 2010	n/a	June 2010 or as early as technical possible	01 July 2010 to 30 June 2011	Fixed Tranche No 1 4.415million
n/a	01 Aug 2010	n/a	Nov 2010		Fixed tranche: B-envelope 5.5million Vulnerability Flex
Nov 2010	31 Jan 2011	01 July 2009 to 30 June 2010	July 2011	01 July 2011 to 30 June 2012	Fixed Tranche No 2 3.0million Variable Tranche No 1 2.0million
Nov 2011	31 Jan 2012	01 July 2010 to 30 June 2011	July 2012	01 July 2012 to 30 June 2013	Fixed Tranche No 3 3.0million Variable Tranche No 2 2.0million
Nov 2012	31 Jan 2013	01 July 2011 to 30 June 2012	July 2013	01 July 2013 to 30 June 2014	Variable Tranche No 3 2.0million

4.2. Budget support modalities

The Programme provides financial support through (i) a sector budget support component (EUR 21,915,000) implemented through centralised management and (ii) a complementary support component (EUR 300,000) implemented through contracts under centralised management, devoted to reviews of the program such as mid-term review, evaluation as well as specific studies on policies, institutional development, Public Finance Management and Macro-economics assessments. The financing modality for budget support will be direct and non-targeted using fixed (72.6% or EUR 15,915,000) and variable tranches (27.4% or EUR 6,000,000). Capacity building will be undertaken by Government and financed from the budget support operation. The Action consists of a direct and untargeted budget support, according to the modalities agreed upon on the Vulnerability FLEX decision. It is not foreseen to finance additional technical support by the V-FLEX Allocation.

4.3. Procurement and grants award procedures

The provisions of the Water and Sanitation Sector Policy Support Programme in this regard remain unchanged.

4.4. Performance monitoring and criteria for disbursement

The disbursement of this additional 2010 fixed tranche will be guided by the provisions of the Water and Sanitation Sector Policy Support Programme.

No additional specific conditions are foreseen for the release of the V-FLEX Allocation.

4.5. Evaluation and audit

The provisions of the Water and Sanitation Sector Policy Support Programme in this regard remain unchanged.

4.5. Communication and visibility

The Action should receive specific press coverage as it is additional to the tranches already provided under Water and Sanitation Sector Policy Support Programme and is justified by particular circumstances.