

**AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT
INTERNATIONAL
AGENCE ESPAGNOLE DE COOPERATION INTERNATIONALE**

**CONSULTATIONS SUR LES CONDITIONNALITES DE LA
BANQUE MONDIALE EN HAITI**

RAPPORT FINAL DE SYNTHESE

PORT-AU-PRINCE, 9 OCTOBRE 2007

I.- INTRODUCTION

CONTEXTE DE LA JOURNEE DE REFLEXION

1.- Ces consultations sur les conditionnalités de la Banque Mondiale ont mobilisé plusieurs parties prenantes. On a remarqué en effet la participation de plusieurs institutions gouvernementales ainsi que des représentants des ONG, de l'Université, du Secteur Privé et des Bailleurs. L'objectif général fixé était de recueillir leurs réactions et réflexions sur l'application des principes de bonnes pratiques relatives aux conditionnalités de l'institution bancaire concernant l'International Development Association (IDA) : particulièrement celles se situant autour de 2005/2007.

2.- La journée de réflexion a été organisée sous la présidence de Mme Rosa BELTRAN (Coordonatrice Générale pour Haïti de l'Agence Espagnole pour la Coopération Internationale) appuyée comme rapporteur général par M. François MONTOUR (Chef de la Coopération Canadienne). Selon l'organisation prévue, les deux sessions du matin et de l'après-midi ont débuté par une partie officielle (partie plénière) réunissant M. Daniel DORSAINVIL (Ministre de l'Economie et des Finances), M. Sylvain LAFALAISE (Secrétaire d'Etat aux Finances), M. Mathurin GBETIBOUO (Représentant Résident de la BM) et M. Emmanuel PINTO MOREIRA (Economiste en Chef de la BM pour Haïti). Rappelons quelques points de trois des exposés des responsables officiels des deux institutions principalement concernées.

Le Ministre DORSAINVIL a développé plusieurs thèmes dont les efforts actuels du Gouvernement en matière de bonne gouvernance économique et ceux destinés à rendre disponible rapidement le DSNCRP. Il a rappelé ses discussions avec la Banque concernant la dialectique conditionnalités/réformes. De son point de vue, les conditionnalités seraient des réformes.

Le Représentant Résident de la BM a développé une réflexion sur les conditionnalités dans les opérations d'appui aux politiques de développement. Il a tenu à rappeler les objectifs poursuivis dans le cadre de ces échanges et avant de développer son sujet il a apporté certaines précisions concernant le concept de conditionnalités définies comme des « mesures de politique économique et des mesures institutionnelles

nécessaires à la réalisation des objectifs d'un programme gouvernemental ». Elles sont inscrites dans l'accord de financement et les crédits et dons d'appui aux politiques de développement ne peuvent être décaissés qu'après que ces mesures aient été appliquées.

La partie des exposés s'est terminée par celui de l'Economiste en Chef qui s'est étendu sur les récents appuis de la BM à Haïti en remarquant au départ que les réformes de gouvernance ont été mises en œuvre pour améliorer le cadre légal, créer et renforcer les principales institutions publiques, améliorer les procédures et processus de gestion financière. Les matrices du PAGE I et PAGE II, par exemple, contiennent des actions de politique économique et des indicateurs de résultats. Dans le cadre de la revue de performance, l'approche utilisée pour un pays dit fragile comme Haïti consiste essentiellement à faire le suivi de l'application des réformes du Gouvernement arrêtées dans le cadre du CCI et du DSRP-I.

3.-La seconde partie de la première session a vu l'organisation des discussions au sein de 5 Ateliers avec pour thèmes principaux les 5 Principes définis par la Banque Mondiale. Cette séance du matin qui réunissait les institutions gouvernementales et les Bailleurs avait un nombre significatif de participants. On note pour cette partie des discussions assez riches et l'essentiel des réflexions rapportées sont venues de ces échanges. Dans l'après-midi, le nombre restreint de participants (environ une dizaine venant des ONG, du Secteur Privé et de l'Université) et une certaine instabilité de la participation (certains sont venus en retard et d'autres sont partis avant la fin de la rencontre) limitent l'intérêt de l'expérience. Il faut signaler d'abord que les représentants des syndicats et surtout le Parlement ne se sont pas faits représenter étant donné que (pour l'institution législative) cette consultation coïncidait avec l'examen du Budget national par les parlementaires. De toute façon, il n'a pas été possible d'organiser des ateliers et les débats se sont déroulés seulement en Plénière avec une particularité : ils se sont produits surtout entre les participants et les cadres de la Banque qui ont eu à répondre à des questions spécifiques tandis que les personnes invitées n'ont pas développé beaucoup de réflexions sur les conditions effectives d'application des principes.

II.- LES RESULTATS DES CONSULTATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES

4.- Le choix a été fait de présenter de manière synthétique les réflexions conduites aussi bien au niveau des ateliers qu'en sessions plénières. La raison en est que dans tous les cas les argumentations sont développées autour des conditions effectives d'application des 5 principes de la Banque Mondiale. Comme on s'en apercevra, les appréciations portées par les différents groupes d'intervenants n'ont pas pu être distinguées en dépit du fait que cela ait été prévu dans la méthodologie. Les ateliers n'ayant pas travaillé dans la pratique dans cette perspective, on a pu au plus rappeler le constat d'un consensus quand les éléments d'information disponibles permettent de le faire.

A) Examen de l'application du Principe 1 : Appropriation

5.- Pour ce premier principe, les échanges n'ont pas porté explicitement sur certains programmes récents de la Banque Mondiale à l'exemple de PAGE I et de PAGE II ni sur d'autres. Certainement, cependant, les expériences récentes vécues ou rapportées ailleurs aux participants ont du servir de toile de fond comme matière à discussion.

6.- Il a été noté dès le départ que l'identification des conditionnalités doit prendre en compte les dimensions conjoncturelles et structurelles de la situation du pays concerné. Pour Haïti, il y a le contexte de sortie de crise socio-politique et surtout la situation de faiblesse excessive de la capacité institutionnelle qui constitue un handicap majeur pour la mise en œuvre des conditionnalités. Ceci implique que les contraintes institutionnelles devraient influencer la fixation même des conditionnalités.

7.- Le choix des conditionnalités devrait normalement résulter d'une analyse de diagnostic. Cependant, celle-ci n'est discutée la plupart du temps qu'avec les Hauts Responsables selon la tradition établie. Or, lors de la mise en œuvre ce sont les dirigeants de niveau inférieur qui sont les plus concernés alors qu'ils ont été très peu informés des décisions prises. D'où, la nécessité d'améliorer le processus participatif de l'analyse du diagnostic et de la planification des mesures de politique retenues : par exemple on peut

associer aux négociations la base (dirigeants de niveau moyen et techniciens) pour mieux apprécier la faisabilité des mesures décidées.

8.- La démarche d'appropriation implique pour le Gouvernement la discussion de ses priorités. Ceci sous-entend une réelle participation de la population qui attesterait de l'existence d'une démarche réellement participative de l'appropriation. Si cette condition n'est pas remplie, la démarche d'appropriation peut se révéler non satisfaisante. Par ailleurs, pour rendre plus crédible une telle démarche il faut prendre en compte les problèmes d'ordre logistique qui dans le cas d'Haïti tendent à empêcher une participation effective de la population. On doit souligner que lors la session de l'après-midi un groupe d'ONG a posé la question de la participation d'une façon plus large (et non par rapport à l'application des principes de bonne pratique concernant les conditionnalités) en regrettant que la démarche du DSNCRP ait été peu participative. En résumé, ces observations montrent que le succès de l'application de ce premier principe est conditionné par la prise de mesures d'accompagnement pour assurer une appropriation effective.

9.- Lors de la mise en œuvre des conditionnalités, il est observé une diversité d'intervenants comme : le MEF, les Ministères sectoriels, le Parlement, la Cours Supérieure des Comptes et la Société Civile. Leur situation spécifique n'est malheureusement pas prise en compte dans la mise en œuvre des conditionnalités. Par exemple, on tend à oublier l'exigence constitutionnelle d'indépendance des trois pouvoirs, à l'exemple du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif. En conséquence, pour que les décaissements ne soient pas effectués avec un retard indu il faut éviter de les lier à des conditionnalités impliquant différents types de pouvoirs et de partenaires.

10.- Il a été soutenu que le temps de mise en œuvre des conditionnalités doit prendre en compte les différences dans les conditions de fonctionnement des institutions impliquées dans l'ensemble du processus. Cela implique la fixation d'un délai raisonnable et réaliste pour l'application des conditionnalités : les réformes devant se faire dans la durée. Le DSNCRP a été en quelque sorte victime de cette question de « timing » parce qu'il constitue une conditionnalité du programme d'allègement de la dette d'Haïti de sorte que son processus participatif aussi bien que les travaux techniques ont été menés avec une certaine précipitation.

11.- Il faut noter en outre que des institutions publiques comme des organisations de la société civile sont allées jusqu'à remettre en cause le principe d'appropriation des conditionnalités par le pays concerné ou bien l'ont carrément rejeté. L'idée est que les réformes étant formulées par le pays partenaire, il faut inverser l'application du principe en intervertissant les rôles de la Banque Mondiale et de son pays-partenaire.

12.- Généralement toutes les questions débattues par rapport à ce premier principe ont débouché soit sur un consensus, soit sur un effort de compréhension de la position de chaque participant. Cette seconde situation s'est présentée par exemple lors des échanges sur la nécessité d'inverser l'application du principe d'appropriation. Ainsi, on ne relève aucune contradiction entre les différents groupes de participants (Ministère des Finances, Ministère de la Planification, Bureau de Gestion du PI-480, Agence Française de Développement, ACIDI et BM) de cet atelier.

B) Examen de l'application du Principe 2 : harmonisation à travers un cadre de responsabilité concerté

13.- Le CCI prolongé constitue ce cadre concerté matérialisant une matrice de politiques publiques pour la période 2005\2007 mais le gouvernement n'en a pas été le maître d'oeuvre. Il est regretté, en outre, qu'avant de définir une nouvelle matrice pour les prochaines années, à l'exemple du DSNCRP, une analyse d'impact n'ait pas été malheureusement réalisée.

14.- L'harmonisation est d'abord une priorité pour le Gouvernement. Or, on constate un problème de coordination au niveau de l'action gouvernementale. Par contre, on note une certaine harmonisation entre les bailleurs qui est assurée par l'intermédiaire de réunions régulières de travail : les conférences des bailleurs. Se servant de ce mécanisme, les bailleurs semblent définir les conditionnalités sur la base d'un canevas pré-établi avant d'entreprendre les négociations avec le Gouvernement.

15.- On considère que la différenciation des procédures selon les institutions de coopération pose un sérieux problème de coordination au pays-partenaire.

C'est pourquoi il y a une demande d'harmonisation qui leur est aussi adressée et certains des bailleurs n'ont pas hésité à formuler ouvertement cette volonté en demandant une harmonisation au niveau du langage (par exemple engagement/décaissement) et des approches de terrain. A noter que les procédures de décaissement sont souvent source de retard dans le respect des délais d'application des conditionnalités.

16.- Au niveau du Ministère des Finances, il y a un effort de concertation pour assurer le suivi des mesures avec la BM. Les video-conférences constituent un de ces instruments de dialogue. Ce qui manque c'est un instrument qui permet de concilier les objectifs et les moyens en plus de l'absence d'un « monitoring » au niveau de l'Etat.

17.- La coordination et la gestion de l'aide sont assurées à travers plusieurs instruments dénotant une certaine efficacité : FAES(BID plus Autres Fonds) ; UCP(BID/BM) ; Bureau de Monétisation et d'Aide Alimentaire (Ex-Pl-480 regroupant surtout des agences bilatérales : USAID, JAPON, Italie). Ainsi, les coûts de transactions arrivent à être réduits à ces niveaux.

18.- Les discussions autour de ce second principe n'ont dénoté aucun déficit de consensus au sein des institutions participantes, soit : UCP, CNMP, ULCC, CSDDA et MICT.

C) Examen de l'application du Principe 3 : Adaptation

19.- Pour apprécier l'application de ce principe, il a été nécessaire de rappeler le contexte antérieur qui a justifié ce type de programme d'intervention de la BM : le PAGE. A ce moment (avant 2004/05), il prévalait une situation de chaos économique et socio-politique avec par exemple une série de turbulences macroéconomiques et une tendance au développement de la corruption. D'où, la volonté de la part de la BM de mettre l'accent sur la bonne gouvernance économique pour y faire face. Le contenu du PAGE I (avec stabilisation macroéconomique ; recherche d'un cadre de gestion rationnelle et professionnelle des entreprises publiques ;

modernisation des procédures de passation de marché par exemple) matérialise clairement cette recherche d'une nouvelle politique.

20.- Pour faire atterrir ces réformes, la Banque a développé un dialogue constant afin de faire primer des relations de confiance avec les plus hauts responsables du Gouvernement. Elle a organisé de fréquentes missions en Haïti pour rencontrer ses membres parmi les plus actifs et animer des rencontres d'informations pour diffuser les procédures de la Banque. Les cadres du Gouvernement ont également fait l'effort nécessaire de maîtriser les approches de la Banque dans l'exécution du PAGE et les aspects du cycle de projet. En ce sens, on peut parler d'une adaptation réciproque

21.- Le processus d'adaptation peut toutefois rencontrer un certain nombre de contraintes à travers par exemple la situation de sécurité, les conditions de fonctionnement du Parlement, les changements fréquents de responsables, l'incapacité des institutions à délivrer, etc. C'est pourquoi la BM doit s'efforcer de préserver les acquis, de prendre en compte l'indépendance des pouvoirs d'Etat (en différenciant par exemple les conditionnalités), d'être plus flexible dans les délais de décaissement et même de limiter le nombre de conditionnalités. Ainsi, en arrivant à s'adapter elle peut assurer la faisabilité des conditionnalités fixées et avoir un meilleur rendement.

22.- Du côté du Gouvernement, pour faciliter cette adaptation il devrait y avoir une continuité des acteurs institutionnels qui interagissent sur les grands dossiers. Des changements répétés ou brusques au niveau institutionnel pourraient endommager la poursuite des réformes. En effet, cela prend du temps pour maîtriser les dossiers et établir de nouvelles relations de travail.

23.- Même si certaines conditionnalités ont pu être satisfaites en Haïti dans le cadre des appuis budgétaires, on remarque qu'au niveau de l'Etat et de la Société Civile il y a un manque de connaissances sur les procédures de la Banque pour les projets d'investissement IDA, les Projets post-conflit, et l'assistance non-financière. D'où la nécessité d'une plus grande vulgarisation en Haïti des approches de la Banque Mondiale.

24.- Les institutions suivantes ont participé à cet atelier, soit : MEF, DGB/MEF, CSCCA, UAPC.

D)Examen de l'application du Principe 4 : Choix des actions impératives pour l'obtention des résultats

25.- Comme il a été déjà admis, il existe un cadre de responsabilité concerté qui est à la base des choix de conditionnalités faits par la BM . Cependant, il est crucial de savoir à quel niveau le gouvernement a eu les possibilités de choisir certaines options : ce serait par exemple nécessaire d'avoir la possibilité d'analyser les conditions de décaissement. Ceci montre que des discussions de fond sont nécessaires lors des négociations.

26.- Pour la BM, l'utilisation des conditionnalités se limite effectivement à des actions utiles. On peut citer un exemple de conditionnalités utiles : la soumission du Budget National à temps au Parlement. Toutefois, il est important de comprendre ce que la BM entend par déposer le budget à temps. D'autre part, l'esprit des conditionnalités est –il en phase avec les prescrits constitutionnels du pays ? A titre d'exemple, est-ce que remettre le Budget National au Parlement à la dernière semaine de Septembre est une action satisfaisante pour la BM quand on sait que la période officielle de remise est Juin ? Il faut reconnaître que la BM fait un réel effort pour définir des conditionnalités utiles si l'on considère que le Cadre de Coopération Intérimaire(CCI) a été à la base de ces récents choix(PAGE I).

27.- Il doit y avoir la possibilité d'améliorer le niveau de concertation entre le gouvernement et les bailleurs pour prendre en compte les besoins de renforcement des capacités du pays. En effet, un accompagnement de l'institution bancaire peut se révéler nécessaire pour répondre par exemple à des besoins d'experts. Dans le cas de FIDA, par exemple, on observe une phase de pré-négociation des conditionnalités avec le gouvernement. Ce qui favorise de plus grandes possibilités de concertation et de consensus.

28.- Les institutions suivantes ont participé à cet atelier : USAID, MEF et DPC/MICT.

E) Examen de l'application du Principe 5 : Transparence et Prévisibilité

29.- En principe, on devrait observer un cycle régulier de bilan de performance du programme gouvernemental parce que les unités de projet mis en place soumettraient régulièrement leurs rapports. Il semble que par ce moyen un suivi régulier des disponibilités allouées pourrait être assuré. La soumission d'un bilan a l'avantage de renforcer le système de responsabilité.

30.- La soumission des rapports répondant aux normes des bailleurs peut favoriser un support financier régulier si le Gouvernement arrive à respecter les clauses des accords conclus antérieurement. Cependant, d'une manière générale il n'y a pas adéquation entre le cycle budgétaire du pays et l'Agenda de la Banque Mondiale. En conséquence, le montant du support financier de l'institution bancaire n'est pas dans la pratique incorporé à temps au Budget national. Par exemple, on prévoit déjà un Budget Rectificatif pour Novembre prochain afin de pouvoir incorporer de nouveaux fonds.

31.- Par ailleurs, on observe un décalage entre l'annonce et l'appui effectif de la BM car le déboursement se fait une fois les conditions nécessaires sont remplies. C'est pourquoi même quand un support financier est annoncé le gouvernement ne peut pas le prendre comme un acquis. Cela n'est possible que si le document de support est signé. Comme le Budget national doit être soumis au Parlement en Juin, ce document doit être disponible au mois de Mars de l'année en cours.

32.- Il ne fait aucun doute que les processus d'évaluation du support de la BM sont orientés vers l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté. Cependant, les résultats effectifs sont fonction de l'adéquation des programmes et projets gouvernementaux au cadre de référence défini ensemble soit : CCI, DSRP-I et prochainement DSNCRP.

33.- En réaction aux questions de quelques participants, les cadres de la Banque Mondiale ont tenu à préciser qu'il y a eu un effort de l'institution pour améliorer le niveau de prévisibilité et de flexibilité. En effet, les US\$ 23 millions de PAGEII ont été annoncés assez tôt tandis qu'il n'y a pas de date précise pour la deuxième tranche, ce qui peut être considérée comme une tranche flottante. Pour tenir compte des conditions différentes de

fonctionnement de l'Exécutif et du Législatif, la BM demande maintenant le « dépôt » de loi et non l'« adoption » par le Parlement. D'autre part, dans le cas du PEMFAR le fait qu'il y ait une matrice unique consolidé de réformes des finances publiques tend à améliorer la prévisibilité. Cependant, on note que le maintien d'une date précise de fermeture des programmes nuit à cette recherche de flexibilité.

34- Aucun déficit de consensus n'a été également mentionné au sein de cet atelier qui a réuni ces institutions : EDH, CMEP et FIDA.



III.- CONCLUSIONS

35.- Les conditions de réalisation de ces consultations ont été clairement explicitées dans la partie introductive et ces conclusions doivent rappeler les perspectives dans lesquelles les discussions ont évoluées. On peut souligner au départ que l'organisation des Ateliers du matin de même que la Partie Plénière ont dénoté une certaine richesse des débats entre les participants en dehors des échanges avec les cadres de la Banque mondiale. Par contre, le mauvais fonctionnement de la session de l'après-midi n'a pas permis de prendre connaissance des opinions des catégories de participants concernés, soit société civile, université et secteur privé. C'est un manque important car ce sont les groupes les plus critiques du fonctionnement actuel des institutions financières internationales.

36.- Les développements précédents ont également porté sur les conditions effectives d'application des 5 principes relatifs aux conditionnalités de la Banque Mondiale. La position du pays comme celle de l'institution bancaire ont été explorées pour mettre en relief les principaux problèmes rencontrés ou bien pour identifier quelques situations de succès identifiées.

37.- Globalement, le Principe 3 (Adaptation) et le Principe 4(Choix des actions impératives) semblent rencontrer moins de problèmes dans leur application. Le Principe 2 (Harmonisation) peut être classé en 3^{ème} position dans cette liste d'expériences prometteuses. On note dans tous ces 3 cas de bons points pour la Banque Mondiale. Peut être parce que la plupart des initiatives attendues devraient surtout venir d'elle. Les difficultés sont nettement plus nombreuses pour les autres principes et particulièrement pour le premier. Pour ces cas, le contexte spécifique du pays, comme la faiblesse excessive de ses capacités institutionnelles à tous les niveaux, représente le

défi majeur. A noter cependant que des blocages importants se situent aussi au niveau des bailleurs avec par exemple la différenciation des procédures et des approches.



M. François MONTOUR
Chef de la Coopération Canadienne en Haïti
Rapporteur Général

Mme Rosa BELTRAN
Coordonatrice Générale
Pour Haïti de l'AECI
Présidente de Séance