



Programme de services de développement des entreprises et formation pour l'investissement

(HA-L1057/2555/GR-HA)

Rapport d'achèvement du projet (PCR)

Équipe originale du projet :

José Juan Gomes Lorenzo (ICF/CMF), Chef d'équipe ; Felipe Gómez-Acebo (CMF/HRG), Chef d'équipe alternatif ; Juan Antonio Ketterer (ICF/CMF); Joaquín Domínguez (CMF/CHA); Carlo Pietrobelli (ICF/CMF); Jacqueline Mazza (SCL/LMK); Roberto Flores Lima (SCL/LMK); Andrea Terán (ICF/CMF); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); Fazia Pusterla (SPD/SDV); Ariel Rodríguez (PDP/CHA); Patricio Crausaz (PDP/CHA) et Annabella Gaggero (IFD/CMF).

Équipe du PCR :

Joaquín Domínguez (IFD/CMF), Chef d'équipe; Daniel Fonseca (IFD/CMF); Claudia Márquez, Fanny Porras, Diana Bejar et Cynthia Martinez (IFD/CMF); Sarah Mangones (ESG/CDR); Javier Jimenez (LEG/SGO); Oscar Mitnik (SPD/SDV).

TABLE DES MATIERES

Liens électroniques	iii
Liens électroniques optionnels	iii
DONNEES DE BASE DU PROJET	v
I. INTRODUCTION	1
II. CRITERES ESSENTIELS. PERFORMANCE DU PROJET	5
II.1 Pertinence	5
a. Alignement sur les besoins de développement du pays et alignement stratégique	5
b. Pertinence de la conception (logique verticale)	7
Tableau 1. Matrice des résultats	12
II.2 Effectivité	14
a. État des objectifs de développement du projet	14
b. Résultats obtenus	16
c. Analyse contrefactuelle	16
d. Résultats inattendus	18
II.3 Efficacité	18
II.4 Tableau 3 Coûts du projet	19
Afin d'évaluer correctement les coûts liés à la mise en œuvre de l'opération, une précision importante doit être apportée	20
Les coûts administratifs réels de l'opération s'élèvent à 29,7 %, ce qui peut être considéré comme élevé pour ce type de programme, mais peut s'expliquer par l'inefficacité dont il a fait preuve au début de son exécution (depuis son éligibilité jusqu'à son démarrage effectif -2013-2016-, période pendant laquelle des dépenses de consultants ont été payées pour soutenir le MIC tant dans les aspects techniques que dans ceux liés aux fonctions opérationnelles et fiduciaires (y compris les coûts des visites et des cycles de présentation et de relance de l'opération qui ont été appliqués à ce poste et auraient pu être inclus dans d'autres postes, mais la ventilation correspondante n'est pas disponible).	20
En revanche, les coûts liés à l'entreprise internationale spécialisée s'élèvent à 36,9%. Ce cabinet a été engagé pour avoir une vision objective et technique des processus liés à la génération de connaissances et à la formation des consultants chargés de soutenir les MPME et les autres institutions impliquées (y compris les IFI qui participent au programme en fournissant une assistance de crédit aux MPME). En ce sens, il est directement lié à la génération de capacité institutionnelle dans le MIC en laissant plusieurs produits établis dans ses termes de référence qui devraient servir de base pour assurer la durabilité du programme dans le temps (bases de données de consultants formés, normes de formation, etc.) À cet égard, elle est considérée comme faisant partie intégrante de l'assistance technique de l'ensemble de l'opération et non comme une dépense administrative	20
II.5 Durabilité :	21
a. Aspects généraux de la durabilité	21
b. Sauvegardes environnementales et sociales	22
III. CRITERES NON-ESSENTIELS	22

III.1	Performance de la Banque	22
III.2	Performance de l'emprunteur.....	24
IV.	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	25

Liens électroniques

1. Résumé de la Matrice d'efficacité du développement
2. Version Finale du Rapport de Monitoring de Progrès (PMR)
3. Liste de vérification du PCR

Liens électroniques optionnels

1. Résultats du QRR (procès-verbal)

Acronymes et abréviations

BID	Banque interaméricaine de développement
SII	Société interaméricaine d'investissement
SDSP	Stratégie de développement du secteur privé
ECP	Espaces collectifs de production
FDI	Fonds de développement industriel
FGPCD	Fonds de garanties partielles de crédit pour le développement
FIS	Fonds d'investissement social
MOP	Manuel opérationnel du programme
MCI	Ministère du commerce et de l'industrie
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises
PMR	Rapport de suivi de projet (pour le sigle en anglais).
PCR	Rapport d'achèvement du projet (pour le sigle en anglais).
SDEF	Services de développement des entreprises et de formation
TNA	Taux nominal annuel

DONNEES DE BASE DU PROJET

HA-L1057 Business Development and Training Services Program for Investment

Country Beneficiary Haiti	Loan Instrument Investment Loan	Borrower HA-HA - REPUBLIQUE D'HAITI	Loan(s) 2555/GR-HA	Sector Private Firms And Sme Development	Sub-Sector Enterprise Development, Clusters And Innovation
Date of Board Approval Aug 02, 2011	Date of Eligibility for First Disbursement Jul 09, 2013	Date of Closure (CO) Not Available	Loan Amount - Original 11,000,000.00	Loan Amount - Current 4,035,738.06	Pari Passu
Total Project Cost 11,000,000.00	Months In Execution from Approval 123	Months In Execution from First Disbursement 99	Original Date of Final Disbursement Mar 26, 2016	Actual Date of Final Disbursement Dec 31, 2017	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 4,035,738.06	Total Percentage of Disbursement 37%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification **Altamente No Exitoso**

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Jul 24, 2014	Second period Jan-Dec 2013	Problem	4%
2	May 18, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Problem	6%
3	Apr 01, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Problem	20%
4	Apr 27, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Problem	20%
5	Apr 05, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	37%
6	Apr 16, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	37%
7	May 03, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	37%
8	May 20, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Alert	100%

^ Bank Staff



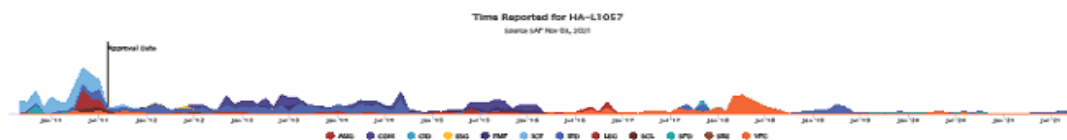
Positions	At PCR No CO Date Available	At Approval Aug 02, 2011
Vice-President VPS	López, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martínez, Richard	Vellutini,Roberto
Country Manager	Quevedo, Fernando	Aguerre, Agustín
Sector Manager	Cordeiro Guerra, Susana Le	Rodríguez, Ana María
Division Chief	Ketterer, Juan Antonio	Focke, Kurt
Country Rep	Mellinger, Yvon (CID/CHA)	Almeida,Eduardo Marques (CCB/CHA)
Project Team Leader	Fonseca, Daniel (IFD/CMF)	Gomes Lorenzo,Jose J. (ICF/CMF)
PCR Team Leader	Dominguez, Joaquín (CPR/	

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	49.8	0.00
Supervision	111.6	262,729.99
Total	161.4	262,729.99

Time



I. INTRODUCTION

Le programme visait à accroître la productivité des MPME haïtiennes, ce qui serait réalisé en fournissant des services de développement des entreprises et de formation (SDEF) aux MPME éligibles, de manière à obtenir les effets directs suivants : (i) améliorer leur accès au crédit ; et (ii) augmenter leur capacité de remboursement.

Pour y parvenir, en plus de fournir des services de formation et de développement des entreprises aux MPME éligibles, le programme offrirait également une assistance technique et des services de conseil à : (i) identifier les MPME éligibles opérant dans des chaînes de production à fort potentiel de croissance ; (ii) étendre et renforcer les capacités et les performances des fournisseurs locaux de SDEF du côté de l'offre ; (iii) renforcer les capacités d'analyse des risques des institutions financières locales (IFL) éligibles au Fonds d'investissement social (FIS) ou au Fonds de garantie partielle de crédit pour le développement (FGPCD) en ce qui concerne les projets d'investissement des MPME, ainsi que leur capacité à pénétrer ce segment de marché par des stratégies et des instruments de prêt appropriés ; et (iv) soutenir la mise en œuvre stratégique, administrative et technique du programme.

Le programme a été développé à partir d'une approche programmatique visant à renforcer le développement du secteur privé¹. Sur la base de cette approche, le Groupe BID, avec le soutien des donateurs, a intégré une initiative systémique et multi-piliers appelée « Haïti productif »² visant à alléger les contraintes de capital fixe et humain auxquelles sont confrontées les MPME haïtiennes afin de catalyser leur croissance et leur développement durables.

Cette opération était un des piliers et elle comptait sur deux piliers additionnels : (i) le Fonds d'investissement social, pour cofinancer de nouveaux crédits pour les MPME à des taux et des échéances conformes aux taux de rendement interne de leurs projets d'investissement et ; (ii) le mécanisme de quasi-fonds propres à plusieurs niveaux qui offrirait des fonds d'amorçage non remboursables et des fonds propres pour permettre aux MPME de démarrer.

En outre, Haïti Productif serait complété par deux interventions systémiques : (i) le programme de soutien aux investissements du secteur privé et du secteur des exportations³ et ; (ii) le FGPCD, qui visait à aider les entreprises qui avaient été touchées par le tremblement de terre mais qui pouvaient être viables à restructurer leurs obligations en matière de dette bancaire.

Le programme était structuré en trois volets, à savoir : (i) fournir des SDEF aux MPME éligibles ; (ii) fournir une assistance technique et une formation aux fournisseurs de SDEF et aux IFI locales éligibles pour le FIS ou le FGPCD et ; (iii) fournir une assistance technique pour soutenir la mise en œuvre du programme.

La conception du programme a été effectuée en conformité avec la mise à jour de la Stratégie pays de la Banque (document GN-2465-2) et avec la Stratégie-pays de la Banque 2011-2015⁴, ainsi qu'avec la trajectoire et les priorités établies par le gouvernement d'Haïti pour le redressement et le développement du pays après le tremblement de terre de 2010⁵, établissant

¹ [Voir Développement du secteur privé Note sectorielle Haïti \(2011\)](#)

² [Voir Financial Instruments for a PrivateSectorStrategy](#)

³ Opération d'assistance technique approuvée en octobre 2010, visant à améliorer les cadres juridiques et réglementaires entravant la croissance du secteur privé. Voir [HA-T1089](#)

⁴ À la date de conception et d'approbation de l'opération, il était prévu que cette stratégie soit approuvée par le Conseil d'administration au troisième trimestre 2011 (document [GN-2646](#)).

⁵ [Plan d'action pour le relèvement national d'Haïti. Immediate key initiatives for the future. Gouvernement de la République d'Haïti. Mars 2010.](#)

ainsi une pertinence claire du programme, tant au moment de sa conception qu'au moment de son annulation⁶.

En termes d'efficacité, le programme n'a pas été en mesure d'atteindre les résultats proposés dans le délai de sa mise en œuvre, bien que son démarrage effectif ait été considérablement retardé, ce qui a limité la durée totale de l'opération. En même temps, il convient de noter que, sur la base d'une analyse globale de l'ensemble des opérations faisant partie de la stratégie d'intervention définie par le Ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI) et acceptée par la Banque⁷ dans le but de reconstruire et de renforcer le cadre institutionnel nécessaire des homologues du gouvernement dans le pays, qui a été gravement touché par le tremblement de terre du 12 Janvier 2010 et aussi par une nécessaire adaptation aux changements requis par la réalité changeante du pays, il pourrait être déduit que ces résultats pourraient être partiellement atteints sur la base d'une analyse du reste des opérations complémentaires à Haïti Productif⁸.

Le programme a réussi à rester dans les limites des coûts estimés de la mise en œuvre. En fait, il n'a pas été possible d'exécuter la totalité des fonds affectés à quelques catégories.

En ce qui concerne la durabilité des résultats obtenus, le programme a montré de difficultés structurelles associées aux niveaux institutionnels existants (en particulier dans la contrepartie publique qui exécute le programme) qui rendent impossible leur maintien indépendant dans le temps, en accord avec les conclusions tirées de l'ensemble des opérations qui complètent Haïti productif.

Le programme a laissé d'importants et valables enseignements tirés pour pouvoir projeter des investissements futurs. En particulier, il est clair que la conception de l'opération, dans le cadre de la stratégie de développement du secteur privé, bien que visant à mettre en place une politique publique pour le secteur, n'a pas pu surmonter les limites des capacités institutionnelles structurelles et du développement du gouvernement haïtien lui-même, aggravées par le tremblement de terre de 2010 et dont le remplacement n'a pas pu être réalisé dans la période qui a suivi. Le programme n'a pas non plus réussi à mobiliser les différents acteurs (publics et privés) et le système financier dans son ensemble, ce qui constitue un élément essentiel de la stratégie à développer pour stimuler la croissance des MPME et, en particulier, leurs niveaux d'investissement à moyen et long terme.

Après le tremblement de terre de janvier 2010, les efforts du gouvernement d'Haïti, de la Banque et du reste des bailleurs de fonds se sont concentrés sur la réalisation d'une intervention conjointe public-privé visant à la reconstruction effective du pays qui permettrait d'atteindre une masse critique d'investissements pour générer un tissu productif durable qui surmonterait progressivement la dépendance à l'égard de l'aide étrangère permanente, matérialisée par la remise de la dette et l'assistance (technique et financière) non remboursable⁹.

⁶ [Évaluation du Programme pays : Haïti 2011-2015](#)

⁷ Voir le [PCR du Programme pour la génération et le développement du tissu productif dans les zones prioritaires de développement économique](#) (2827/GR-HA / HA-L1068) et les sections correspondantes de ce document.

⁸ En particulier pour ceux liés au Programme pour la génération et le développement du tissu productif dans les zones prioritaires de développement économique (2827/GR-HA) et au Programme d'appui au développement productif (amendement 1 2416/GR-HA et GRT/HR-12410-HA).

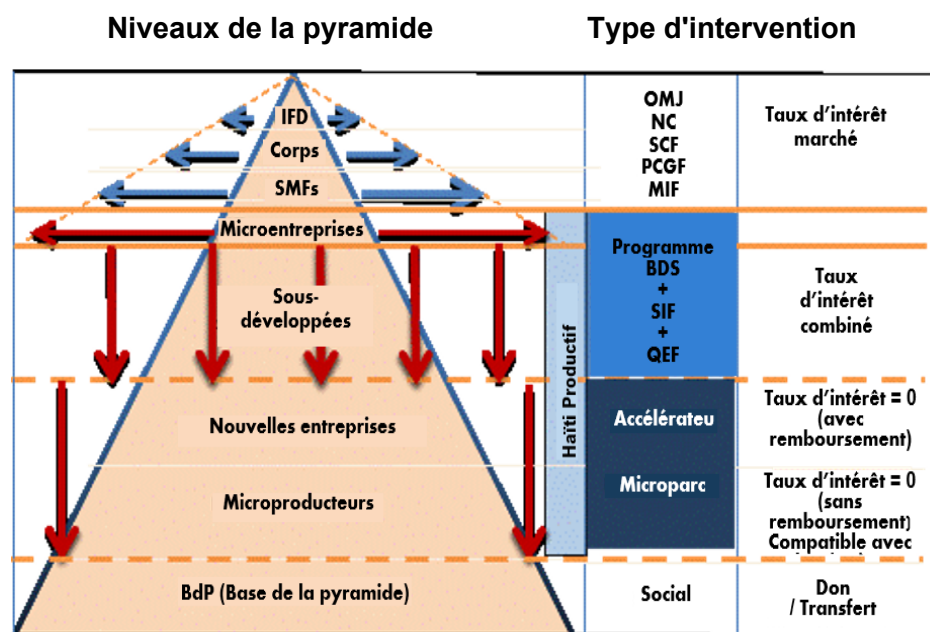
⁹ Le tissu productif durable est défini comme l'ensemble des ressources humaines et du capital (sous forme d'investissements dans des actifs productifs) capables de générer un flux durable de bénéfices qui permet : (i) répondre, à moyen et à long terme, aux demandes de biens et de services posées par le marché ; (ii) générer des excédents à réinvestir dans son capital humain et son capital qui lui permettent de rester sur ce marché ; et (iii) permettre une croissance et un développement ultérieurs adéquats.

Mais le principal défi d'achever cet objectif se trouvait dans les caractéristiques du petit secteur privé haïtien (la plupart des MPME) et des micro-producteurs indépendants (sans le niveau de gestion des celles-ci) qui était (et est toujours) perçu par le système financier avec un degré de risque élevé et une situation dans laquelle : (i) l'application des taux d'intérêt n'était (n'est toujours) pas compatible avec le taux de rendement interne des projets d'investissement de ces MPME — invalidant l'effet de levier recherché— ; et (ii) il n'y avait pas de crédit dans les bonnes conditions pour soutenir les investissements d'une grande partie de ce secteur.

La solution à ce problème nécessitait une intervention qui mettrait à la disposition du secteur privé haïtien moins développé à la fois des fonds prêtables et une assistance technique non remboursable qui pourrait progressivement : (i) inverser la décapitalisation existante ; (ii) augmenter la productivité et la rentabilité de manière durable ; (iii) soutenir la création et le développement des MPME et leur transition vers l'économie formelle ; et (iv) soutenir l'inclusion des micro-producteurs vers des schémas d'entreprises productifs et leur transformation progressive en micro-entrepreneurs (par l'intégration des capacités gestionnaires nécessaires à cet effet).

À cet égard, et conformément à la stratégie du pays définie dans le Plan d'action national pour le redressement et le développement¹⁰, la Banque a conçu une Stratégie pour le développement du secteur privé (SDSP) qui, par le biais d'une approche programmatique, pourrait catalyser et mobiliser les fonds du secteur financier privé pour générer et susciter de nouveaux investissements.

Stratégie pour le développement du secteur privé (SDSP)



Dans le cadre de cette approche, la SDSP a combiné un soutien financier et une assistance technique en fonction du développement perçu de chaque segment productif du secteur privé et de sa capacité à y accéder. Ainsi, la SDSP soutiendrait : (i) Les MPME qui, avec un certain degré de développement vérifiable et opérant sur le marché,

¹⁰ Il postulait quatre actions pour le développement du secteur privé : (i) la promotion de l'investissement direct étranger ; (ii) le développement et la mise en œuvre de mécanismes de financement du secteur privé par le biais d'interventions de partage des risques pour catalyser la participation des institutions financières locales ; (iii) le renforcement de la culture entrepreneuriale ; et (iv) la mise en œuvre d'investissements intégrés dans les clusters régionaux, visant à stimuler leur développement économique basé sur la production de vêtements, l'agriculture, le tourisme et la construction. En particulier, le plan définit trois grands pôles économiques en dehors de Port -Au Prince et un portefeuille de cinq pôles prioritaires : fruits et légumes, élevage, tourisme, logement et développement urbain, et fabrication de vêtements.

n'étaient pas éligibles¹¹ au financement par les intermédiaires financiers (par le biais d'Haïti productif¹²) ; (ii) les chaînes de valeurs stratégiques où il y avait des entreprises sous-développées ou de nouvelles initiatives pour lesquelles le marché, en raison d'un manque d'appétit pour le risque, n'était de toute façon pas disposé à fournir un financement (même pas en utilisant les instruments d'Haïti productif) ; et (iii) les micro-producteurs indépendants qui ne sont pas devenus des micro-entrepreneurs et qui ont eu besoin d'une intervention ciblée avec une assistance financière, technique et organisationnelle¹³. Le programme a cherché à répondre, dans le cadre des stratégies définies (celle du gouvernement d'Haïti et celle de la Banque) au point (i) ci-dessus.

L'opération a été approuvée le 2 août 2011. Le contrat a été signé le 26 septembre 2011 et est entré en vigueur le 12 octobre 2011. Dès le début, il a connu des retards dans sa mise en œuvre. L'un des premiers retards a été la signature du protocole d'accord entre le Fonds de développement industriel (FDI) et le Ministère de l'économie et des finances (MEF), qui n'a été signé que le 15 juin 2012¹⁴. Les conditions préalables au premier décaissement ont été pleinement respectées le 9 juillet 2013 et le premier décaissement a été effectué le 5 août 2013 (deux ans après l'approbation).

Ces retards se sont poursuivis même après que les fonctions techniques et fiduciaires de toutes les opérations de la SDSP ont été concentrées dans le MCI¹⁵ et qu'il a été considéré que la dynamique de mise en œuvre pouvait désormais être avancée de manière adéquate. Cependant, les difficultés institutionnelles existantes, issues des retards dans la prise de décision par le Comité de coordination (auquel le MEF a participé) et les divergences nées du micro-management que la direction du MIC a opéré sur les domaines techniques en charge du projet (CDEE) ont à nouveau bloqué le développement de l'opération, qui n'a pu aboutir qu'au cours de l'année 2017 à une version du Manuel opérationnel du programme (MOP) permettant d'avancer concrètement dans sa mise en œuvre. ont à nouveau bloqué le développement de l'opération, qui n'a pu aboutir

¹¹ En général, le manque de garanties enregistrables et d'informations globales sur leur situation de crédit dans le système (en raison de l'absence d'un registre central des débiteurs) constituait le plus grand obstacle à l'octroi d'un crédit qui, en raison de ses caractéristiques, ressemble toujours à un prêt personnel (indépendamment de la destination finale des fonds demandés).

¹² Voir Private Sector, op cit. Ce produit (but du Programme) soutiendrait les MPME en utilisant : (i) une instance de financement de type mixte en ligne avec le taux de rendement interne des programmes d'investissement possibles de ces derniers (par le biais du Fonds d'investissement social) ; (ii) une instance d'assistance technique pour assurer la canalisation du crédit pour l'investissement des MPME, appelée Services d'appui aux entreprises (par l'opération 2555/GR-HA) ; et (iii) une instance de financement alternatif visant à renforcer les fonds propres des PME pour investir dans la croissance et le développement par le biais de 2555/GR-HA) ; et (iii) une instance de financement alternatif visant à renforcer les fonds propres des PME pour investir dans la croissance et le développement par le biais d'un Mécanisme de dette subordonnée qui était en cours de conception à la date d'approbation de l'opération.

¹³ Il s'agit d'une différence essentielle qui a été prise en compte lors de la conception de l'opération HA-L1068 (Programme pilote pour la génération et le développement du tissu productif dans les zones prioritaires de développement économique). Dans les MPME, l'entrepreneur lui-même est chargé de la gestion ; dans le cas des micro-producteurs, cette gestion est incomplète (ils n'ont qu'une connaissance raisonnable, mais limitée, du processus productif) et doit être occupée par un gestionnaire externe qui, progressivement, transmet cette connaissance afin que, à la fin du traitement, ces micro-producteurs deviennent des micro-entrepreneurs ou puissent être organisés dans des formes agrégées de développement organisationnel (à travers des PME ou des coopératives).

¹⁴ Ce protocole faisait partie des conditions préalables au premier décaissement et a permis le transfert des fonds du programme au Fonds de Développement Industriel (FDI) pour l'allocation aux bénéficiaires finaux.

¹⁵ Cette situation s'est produite après que le ministre (MCI) a assumé temporairement les portefeuilles du MEF et du MCI et que l'UEP en charge des décisions techniques au MCI l'a soulevé et a obtenu son approbation à la suite des accords conclus lors de la mission de portefeuille du 4 octobre 2013. Le changement est formalisé au cours du mois de décembre 2013.

qu'au cours de l'année 2017 à une version du Manuel opérationnel du programme (MOP) permettant d'avancer concrètement dans sa mise en œuvre¹⁶.

Il est important de noter que le programme, qui ne fournissait qu'une assistance technique, a été conçu pour interagir avec les fonds du FIS et les utiliser, car il était nécessaire d'aider les MPME en leur fournissant à la fois une assistance technique et un financement pour améliorer leur croissance et leur développement. Dans la pratique, le FIS n'a jamais pu être utilisé en accord avec la stratégie de développement prévue, car il n'a pas été possible de coordonner efficacement les interventions entre elle et le programme.¹⁷ En ce sens, la conception initiale du programme, jugée adéquate pour sa mise en œuvre, s'est heurtée à une instrumentation incapable d'atteindre les objectifs souhaités en raison d'acteurs et de contreparties dont les actions n'étaient pas alignées sur les mêmes axes d'intervention.

Cette situation a conduit le programme, dirigé par le MCI, à rechercher des financements dans le reste des initiatives destinées à mettre en œuvre la SDSP et, en particulier, dans les ressources disponibles dans le cadre des opérations approuvées à cette fin.

Les résultats obtenus dans le cadre de cette adaptation fonctionnelle de l'opération¹⁸, qui a affecté dans une certaine mesure la logique verticale de l'opération (sans changer ses indicateurs) et son sens de mise en œuvre et d'exécution, font l'objet d'une description, d'une analyse et d'une évaluation dans le présent Rapport d'achèvement de projet (PCR).

II. CRITERES ESSENTIELS. PERFORMANCE DU PROJET

II.1 Pertinence

a. Alignement sur les besoins de développement du pays et alignement stratégique

Le programme a été conçu en fonction des besoins de développement du pays tels que définis dans le cadre du Plan national de relèvement et de développement du gouvernement haïtien, cherchant à catalyser une offre de crédit du système financier qui pourrait soutenir et améliorer le développement du secteur des MPME haïtiennes. Ce secteur a été considéré comme stratégique pour promouvoir la reconstruction et assurer la durabilité de la croissance et du développement nécessaires à moyen et long terme afin de réduire la pauvreté et la dépendance à l'égard de l'aide étrangère permanente. L'opération est également alignée sur la Stratégie-pays de la Banque pour la période 2011-2015 (document GN-2465-2), dont l'un des domaines prioritaires était le développement du secteur privé, et maintient ses éléments d'intervention clés dans la Stratégie-pays correspondant à la période 2017-2021 (document GN-2904) en ce qui concerne la stratégie prioritaire d'amélioration du climat des affaires pour accroître la productivité¹⁹.

En particulier, cela a cherché à identifier, de manière systémique, complète et intégrée, un modèle d'intervention qui, contrairement aux interventions précédentes, pourrait se concentrer

¹⁶ [Evaluation Finale du Programme de Service d'Aide aux Entreprises et de Formation \(SAEF\). Accord de Financement BID, Don 2555-GR-HA-L1057. XI Leçons apprises](#). Frisner Pierre. Décembre 2017.

¹⁸ Cette adaptation a cherché à soutenir la vision que ces initiatives devraient avoir en accord avec la stratégie de développement des MPME que le MCI a définie, de manière différente, à chaque changement d'autorités. Les chapitres concernant la pertinence de la conception et l'effectivité contiennent plus de détails.

¹⁹ Pour contribuer à une croissance plus durable et plus inclusive pour soutenir une réduction de la pauvreté et des inégalités.

sur le système financier haïtien en tant que vecteur de changement pour les conditions existantes du développement des MPME. Cela serait possible en se basant sur la reconnaissance que l'élément clé de la dynamique opérationnelle des IFI envers ce secteur n'était pas le manque de financement (en fait, le système était et reste très liquide en raison du faible montant des prêts et des réserves obligatoires imposées par la Banque centrale), mais plutôt la perception négative du risque attribué aux MPME sur la base d'un diagnostic centré sur : (i) l'informalité générale du secteur ; (ii) le manque d'investissement dans les technologies et les ressources humaines ; (iii) le manque de capital ; et (iv) le manque de connaissances techniques et de gestion qui assureraient leur capacité concurrentielle sur les marchés où ils se développent.

Ainsi, l'opération a été conçue dans le cadre d'une approche programmatique visant à trouver une solution aux problèmes identifiés à partir d'une stratégie qui différenciait clairement les niveaux auxquels le secteur des MPME opérait dans le pays sur la base d'une approche transversale de la chaîne de valeur et en mettant l'accent sur le Pôle de croissance économique du Nord²⁰. Ainsi, des chaînes de valeur ont été identifiées qui : (i) existaient et fonctionnaient efficacement (ce qui ne nécessitait pas d'intervention) ; (ii) les chaînes où leurs participants existaient mais n'étaient pas efficaces (elles avaient besoin du soutien d'Haïti Productif (HA-L1057 + FIS)) ; et (iii) les chaînes qui n'existaient pas ou dont les participants n'ont pas atteint un niveau minimum de capacité de développement (pour lesquelles deux opérations ont été conçues sous la forme d'une pépinière d'entreprises et de la mise en œuvre du concept de micro-parcs productifs).

L'ensemble de l'intervention visait à attirer, à différents moments, la capacité de prêt du secteur financier en réduisant sa perception du risque dans le secteur des MPME. Ainsi, les instruments productifs d'Haïti étaient destinés à catalyser une intervention plus rapide à court terme du secteur financier en fournissant à la fois une capacité technique (par le biais de services techniques non remboursables pour le développement des entreprises) et une réduction du risque de crédit (en utilisant le FIS comme un moyen de réduire synthétiquement le taux de prêt final au bénéficiaire, et achever un plus grand réinvestissement des revenus obtenus), tandis que le reste des opérations²¹, partait du principe que tant le développement d'entreprises existantes (mais ayant un niveau de capitalisation pratiquement nul) que les start-ups —où, dans les deux cas, aucune d'entre elles ne serait rapidement perçue comme un client potentiel du système financier— ne bénéficieraient d'un apport de fonds d'intermédiation financière que lorsqu'elles pourraient démontrer, après une période de constitution de capital et de résultats durables, qu'elles disposent de capacités de gestion suffisantes pour être éligibles au crédit.

²⁰ Cette approche s'appuyait sur la stratégie de la Banque consistant à concentrer un grand nombre des ressources disponibles sur l'activation d'une initiative de développement industriel (le parc industriel de Caracol) et à en faire le point d'ancrage potentiel pour la création de diverses chaînes de valeur dérivées, tant dans le domaine de l'agriculture que dans celui des services, et aussi à tirer parti du corridor nord entre la République dominicaine et Haïti (par la Route 6 achevée avec des fonds de l'Union européenne) pour développer la chaîne touristique depuis Cap Haïtien, Labadie et la forteresse de la Citadelle grâce à une série d'interventions supplémentaires en matière d'infrastructures et de services.

²¹ Elles sont identifiées comme HA-L1068 et HA-L1050 Réf .1, dont les matrices de résultats expriment clairement ces résultats. Dans cette opération (HA-L1057), elles sont définies comme « Les entreprises (MPME) recevant des SDEF obtiennent un financement à moyen et long terme (productif) » tandis que, dans les deux autres, par rapport aux entreprises aidées par l'incubateur, il est indiqué « Entreprises éligibles au financement par des intermédiaires financiers » et par rapport aux micro-parcs (ECP pour Espaces collectifs de production) les « Bénéfices annuels généraux de l'ECP ». Dans ces deux derniers cas, il est clair que l'objectif des mesures est de montrer que ce sous-secteur de MPME défini dans la stratégie aurait la capacité de faire l'objet d'un crédit (bien qu'il ne doive pas nécessairement le demander en raison de la logique de l'intervention) et, comme dans le cas des ECP, que cette génération de bénéfices (et donc la capitalisation correspondante) serait réalisée de manière soutenue et durable dans le temps.

Tant la création d'emplois durables (formels) que la mobilisation de fonds du système financier vers les MPME et la formalisation de ce secteur continuent de faire partie des défis que le pays reflète dans la conception et l'externalisation de ses stratégies. Cette situation s'est maintenue à travers les différentes administrations, et elle est également essentielle dans les Stratégies-pays de la Banque, étant donné que l'opération, dans le cadre de l'ensemble de la stratégie visant à développer le secteur privé, était adéquate dans sa conception initiale, en tenant compte à la fois des problèmes et des éléments clés pour son approche, sans préjudice des changements ultérieurs qui ont été introduits pour la mise en œuvre et qui n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés dans le délai prévu.

À cet égard, il faut mettre l'accent sur certains points qui, bien qu'ils aient été clairement identifiés (en particulier les risques liés à la mise en œuvre et aux questions politico-institutionnelles) sur la base des faiblesses institutionnelles structurelles existantes et de la décision stratégique de la Banque de soutenir la reconstruction d'un espace de gouvernance, ont largement dépassé les mesures prévues dans les plans d'atténuation des risques qui ont été conçus à cet effet.

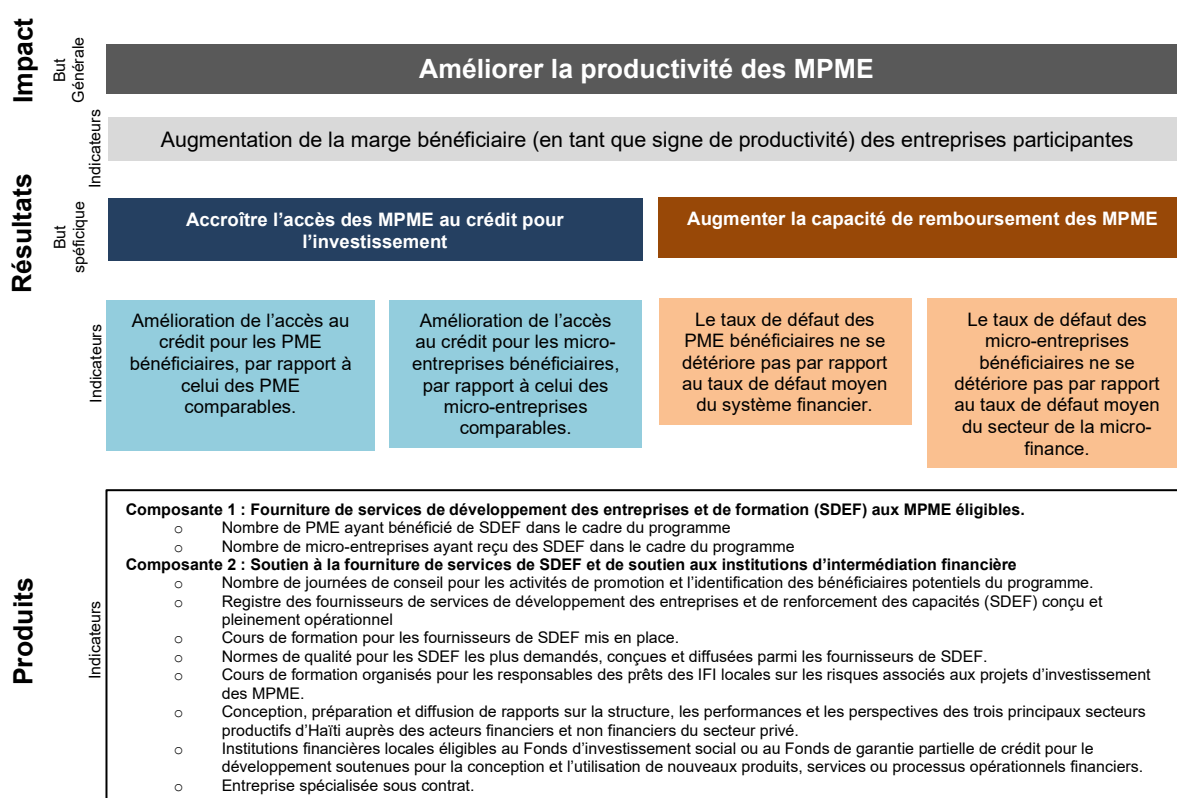
Ainsi, l'opération a été adaptée (en essayant de ne pas perdre ses objectifs et ses buts) pour valider cette décision stratégique et permettre à la contrepartie elle-même de proposer de différents niveaux d'intervention pour aider à construire cette institutionnalité. Cela a conduit à adapter les interventions différemment de celles définies à l'origine, mais en les gardant comme un instrument de politique publique pour le développement du secteur des MPME.

La dynamique politique et institutionnelle a également eu un impact négatif sur le développement de la mise en œuvre du programme. En effet, après le lancement de l'opération en 2011 et jusqu'à sa clôture en 2017, cinq ministres sont passés par le MCI avec des feuilles de route et des visions différentes qui ont conduit à des adaptations de la stratégie de mise en œuvre de l'opération.

b. Pertinence de la conception (logique verticale)

Le projet a été conçu en respectant la stratégie de développement du secteur privé et son rôle dans cette stratégie. Ainsi, sa logique verticale (Figure 1) cherchait à répondre à la nécessité de mobiliser les liquidités existantes dans le secteur financier pour augmenter la productivité des MPME qui, appartenant à des chaînes de valeur à fort potentiel de croissance, étaient éligibles pour recevoir des crédits de ces intermédiaires, améliorant ainsi leur accès au crédit et, en même temps, permettant les investissements nécessaires pour atteindre un cercle vertueux de productivité et de rentabilité durable et soutenable.

Figure 1. Logique verticale de l'opération



En ce sens, l'opération supposait, d'une part, que ces MPME avaient besoin d'un soutien technique leur permettant de présenter leur activité et les projections de croissance et de développement correspondantes, afin d'obtenir une meilleure perception du risque de la part des institutions financières auxquelles elles demanderaient un crédit et, d'autre part, que les IFI approfondissent deux aspects clés dans leur évaluation des propositions : (i) l'interprétation et l'évaluation correctes des risques commerciaux au-delà de la simple exigence de garanties de la part des emprunteurs²² (sur la base de la vérification du potentiel de rentabilité et de sa durabilité dans le temps) et ; (ii) un outil pour la réduction progressive de la perception initiale du risque qui permettrait de fournir aux propositions un taux d'intérêt final raisonnable afin d'assurer le succès de l'entreprise²³.

Le point précédent impliquait également la reconnaissance de deux défaillances existantes du marché : (i) que non seulement les MPME n'avaient pas la capacité de présenter leur activité de manière adéquate, mais qu'en même temps, il y avait un besoin, tant en quantité qu'en qualité, de professionnels qui pourraient les soutenir à cet égard ; et ; (ii) que les IFI, dans le cadre de leur volonté de soutenir les MPME par une aide au crédit (même avec les outils d'atténuation des

²² Cela modifierait l'opinion actuelle selon laquelle tous les prêts étaient (sont) de nature personnelle sans tenir compte de la destination finale des prêts et en évaluant uniquement les conditions personnelles du demandeur, de sa famille et de son environnement ainsi que les garanties fournies.

²³ Cela serait assuré par le FIS (en tant que fonds permettant de réduire le risque pour atteindre un taux mixte similaire au taux du marché pour les MPME qui ont déjà qualifié et reçu un crédit des IFI locales) ou par l'utilisation du Fonds de garantie partielle de crédit dans sa version à moyen et long terme à partir des ressources disponibles de l'opération HA-L1050. Voir Private Sector. op.cit.

risques fournis par la SDSP elle-même), avaient également besoin d'un soutien technique pour modifier la manière dont elles évaluaient les risques dans une perspective différente de la pratique normale du marché et au-delà des autres interventions systémiques qui avaient lieu en parallèle²⁴.

L'opération, basée sur ce qui précède, a été structurée en trois composantes : (i) fournir des SDEF aux MPME éligibles ; (ii) fournir une assistance technique et une formation aux fournisseurs de SDEF et aux IFI locales éligibles au FIS ou au Fonds de garantie partielle de crédit et ; (iii) fournir une assistance technique pour soutenir la mise en œuvre du programme.

Ainsi, les résultats définis dans chaque composante étaient :

- (i) pour la fourniture de SDEF aux MPME éligibles : (a) le nombre de PME qui recevraient des SDEF dans le cadre du programme ; et (b) le nombre de microentreprises qui recevraient des SDEF dans le cadre du programme ;
- (ii) pour le soutien à la fourniture de SDEF ainsi que de services d'intermédiation financière : (a) nombre de journées de conseil pour les activités de promotion et l'identification des bénéficiaires potentiels du programme ; (b) registre des fournisseurs de SDEF conçu et opérationnel ; (c) cours de formation pour les fournisseurs de SDEF dispensés ; (d) normes de qualité pour les SDEF les plus demandés conçues et diffusées parmi les fournisseurs de ces services ; (e) des rapports sur la structure, la performance et les perspectives des trois principaux secteurs productifs d'Haïti conçus, préparés et diffusés aux acteurs financiers et non financiers pertinents du secteur privé ; et (f) des IFI locales éligibles au FIS ou au FPGC soutenues pour la conception et l'utilisation de nouveaux produits, services ou processus financiers et opérationnels ;
- (iii) pour le soutien stratégique, administratif et technique de la mise en œuvre du programme : (a) Entreprise spécialisée sous contrat.

Sur la base de ces éléments, le programme suppose dans sa logique verticale que le soutien apporté aux différents acteurs de l'écosystème construirait un cercle vertueux pour générer une augmentation de l'accès au crédit sur la base d'une combinaison des ressources des IFI locales participantes et des instruments de financement et garanties d'Haïti Productif qui, par leur utilisation dans des investissements en actifs tangibles (équipements et immobilisations) et intangibles (formation des ressources humaines) par les MPME éligibles, se traduiraient par une augmentation de la productivité et donc par une augmentation de la rentabilité (bénéfices sur les besoins d'exploitation) qui serait soutenue et durable afin d'obtenir, outre le remboursement des crédits, leur réinvestissement et la capitalisation correspondante.

Ainsi, les résultats (effets) que le programme a cherché à atteindre sont structurés comme suit :

1. Que, à la fin de l'intervention, les PME bénéficiaires (éligibles, assistées techniquement et demandant un crédit) qui parviennent à obtenir un crédit aient un taux de réussite plus élevé que les PME comparables qui demandent un crédit dans le système financier et ne participent pas au programme. Cet indicateur visait à montrer la pertinence de l'utilisation des outils utilisés dans le programme comme facteur d'accroissement de l'accès des PME au crédit par rapport aux conditions normales du marché.

²⁴ En particulier, l'approbation et la mise en œuvre d'un centre des débiteurs du système financier et des règlements et normes liés à la rationalisation des processus de règlement des différends dans ce domaine.

2. Que, à la fin de l'intervention, les microentreprises bénéficiaires (éligibles, assistées techniquement et demandant un crédit) qui parviennent à obtenir un crédit aient un taux de réussite plus élevé que les microentreprises comparables qui demandent un crédit dans le système financier et ne participent pas au programme. Cet indicateur visait à montrer la pertinence de l'utilisation des outils utilisés dans le programme comme facteur d'accroissement de l'accès des microentreprises au crédit par rapport aux conditions normales du marché.
3. Qu'à la fin de l'intervention, les PME bénéficiaires (éligibles, assistées techniquement et demandant un crédit) qui parviennent à obtenir un crédit ne présentent pas un niveau d'arriérés plus élevé que les PME comparables disposant d'un crédit dans le système financier et ne participant pas au programme. Cet indicateur visait à montrer la pertinence de l'utilisation des outils utilisés dans le programme comme facteur de durabilité du remboursement par les PME par rapport aux conditions normales existant sur le marché (en particulier, par rapport à la tentative de réduire le montant des garanties nécessaires pour obtenir un crédit et assurer le remboursement).
4. Qu'à la fin de l'intervention, les microentreprises bénéficiaires (éligibles, assistées techniquement et demandant un crédit) qui parviennent à obtenir un crédit ne présentent pas un niveau d'arriérés plus élevé que les microentreprises comparables disposant d'un crédit dans le système financier et ne participant pas au programme. Cet indicateur visait à montrer la pertinence de l'utilisation des outils utilisés dans le programme comme facteur de durabilité du remboursement par les microentreprises par rapport aux conditions normales existant sur le marché (en particulier, par rapport à la tentative de réduire le montant des garanties nécessaires pour obtenir un crédit et assurer le remboursement).

La troisième étape de la chaîne de causalité concerne l'impact attendu des investissements réalisés et des résultats obtenus. Le programme a défini, conformément à la méthodologie en vigueur au moment de sa définition, un objectif (Améliorer la productivité des MPME) et une finalité (Augmenter l'accès des MPME au crédit pour l'investissement et leur capacité de remboursement), tous les deux étroitement liés. L'indicateur d'impact qui résume le succès du programme a été fixé comme suit : Augmentation de la marge bénéficiaire (en tant que signal de productivité) des entreprises participantes et a été fixée comme la marge bénéficiaire moyenne en pourcentage des ventes des entreprises participantes par rapport à celle d'autres entreprises comparables mesurée à la fin de l'intervention (cinq ans).

Cet impact nécessitait non seulement que le programme lui-même soit un succès (de par son intervention d'assistance technique pour renforcer les capacités de l'écosystème), mais aussi que, parallèlement, les autres conditions que la stratégie générale de la Banque avait convenues avec le gouvernement d'Haïti soient remplies, notamment la disponibilité, d'une part, et l'utilisation effective, d'autre part, des instruments de crédit et de garantie conçus et disponibles à cet effet (le FGPC et le FIS, respectivement) pour mobiliser des crédits auprès du système financier.

Il convient de mentionner que, bien qu'une partie de la logique verticale ait été maintenue tout au long de son exécution, elle n'a pas été mise en œuvre conformément aux prévisions initiales. Les aspects qui ont limité la réalisation des résultats escomptés dans la période d'intervention prévue sont dus à : (i) des changements dans la mise en œuvre (à la fois de la contrepartie initiale et des moyens, de la gestion et des instruments impliqués) qui se sont matérialisés en raison d'une adaptation du programme résultant d'une décision stratégique de la Banque convenue avec le gouvernement d'Haïti, d'une part, et ; (ii) l'incapacité d'utiliser les instruments initialement prévus pour aider financièrement les entreprises participantes.

En ce qui concerne le premier de ces aspects, le projet (et par extension le reste des opérations contenues dans la SDSP) a été adapté pour refléter la décision stratégique de la Banque d'appuyer la construction d'un espace institutionnel à moyen et long terme dans les contreparties d'exécution de tous les programmes du pays. Ainsi, certaines des opérations liées au SDSP qui étaient initialement conçues pour être exécutées par le FDI, puis, à la lumière des difficultés de capacité institutionnelle avec lesquelles la nouvelle administration était en train d'être installée, la Banque, en accord avec le gouvernement d'Haïti, a défini que le MCI serait l'agence d'exécution du programme, d'abord avec une portée technique et puis, suite aux retards pris par le MEF comme exécuteur fiduciaire, en charge de l'intégralité de celui-ci.

Cette décision, bien que raisonnable en termes de soutien à la reconstruction d'un cadre institutionnel qui avait été affecté par le tremblement de terre de janvier 2010, a sous-estimé la gravité de l'impact sur les institutions publiques haïtiennes et les ressources nécessaires pour y faire face. Ainsi, en principe, il a été pensé que les retards dans la mise en œuvre causés par le manque de coordination et d'action du MEF dans ses fonctions fiduciaires au sein de la SDSP pourraient être résolus en renforçant la structure du MCI dans le cadre de ses nouvelles fonctions globales (sur la base des accords conclus lors de la mission de portefeuille d'octobre 2013²⁵).

Toutefois, dans le cas du présent programme et dans le cadre de sa relation avec d'autres acteurs internes et externes (tels que le Comité de coordination, le FIS et le FPGC, respectivement), ces difficultés ont pu être perçues dès le départ.

Bien que le MOP ait déjà été approuvé (comme une exigence pour la réalisation des conditions préalables au premier décaissement), il y avait des différences au sein du MCI lui-même concernant la mise en œuvre effective des SDEF qui sont définis entre le CDEE (agence d'exécution opérationnelle) et les représentants du MIF au sein du Comité de coordination qui n'ont pas pu être résolus avant le premier semestre 2015 (date effective du début de la mise en œuvre, plus d'un an après les accords conclus pour consolider toutes les responsabilités fiduciaires et techniques dans une seule agence d'exécution²⁶).

Toutefois, cette situation n'a pas permis de progresser suffisamment dans la mise en œuvre du programme. Preuve en est, comme identifié dans le rapport d'évaluation finale du SAEF (IFE-SAEF²⁷), plus de 50 % des réalisations et des résultats obtenus sont atteints au cours de la dernière année de sa mise en œuvre (2017) suite au démarrage de ces actions qui n'ont eu lieu qu'en 2016.

À la lumière de ces éléments, il est clair que le changement d'agence d'exécution d'une institution spécialisée dans la gestion de l'évaluation et de l'octroi de crédits aux MPME, comme le FDI, par le MCI (qui n'avait pas l'expérience nécessaire dans ce type de projet), a finalement abouti à une décision stratégique erronée qui a limité, dans son ensemble, les actions de toute la SDSP sans atteindre, ni la construction adéquate de l'institutionnalité recherchée, ni la capacité limitée des ressources publiques allouées au budget du MCI.

En ce qui concerne le deuxième aspect qui a limité la mise en œuvre du programme, relatif aux instruments financiers complémentaires, le FGPC qui avait été approuvé n'était valable que pour une période temporaire et, étant donné le retard pris dans sa mise en œuvre, il a eu un impact

²⁵ Voir la note 19.

²⁶ Voir le Rapport semestriel d'avancement (Octobre 2014-Mars 2015). CDEE. MCI.

²⁷ *Évaluation Finale du Programme de Service d'Aide aux Entreprises et de Formation (SAEF). Accord de Financement BID, Don 2555/GR-HA. XI Leçons apprises.* Frisner Pierre. Décembre 2017. Décembre 2017.

limité²⁸. Compte tenu de cette expérience et des changements intervenus au niveau de l'exécutant de l'opération (qui était la FDI), aucun progrès n'a été réalisé dans la conception d'un FGPC permanent ayant une portée plus large.

Le FIS n'a pas non plus été en mesure de coordonner son intervention avec le programme, en partie parce qu'il était déjà opérationnel avant le début effectif de l'opération et parce que, en outre, il a déterminé ses propres décisions concernant le type d'opérations et les entités participantes sans coordonner son intervention avec le programme et a même généré ses propres instances d'assistance technique avec une portée différente de celles prévues dans cette opération.

En ce sens, et bien que la ESDP ait prévu une interaction avec les deux sources de financement (et de réduction des risques), le fait d'avoir démarré le programme sans pouvoir garantir, dès le départ et directement, la possibilité concrète d'accéder à un financement adéquat pour soutenir les processus d'investissement nécessaires des MPME desservies, ont non seulement eu un impact sur l'état d'esprit des bénéficiaires finals de la SDSP (qui ont clairement et définitivement revendiqué cette question dans les enquêtes réalisées)²⁹ mais aussi sur la décision du MCI d'utiliser le reste des sources de financement destinées au reste des opérations de la SDSP (notamment celles liées à l'accélérateur) pour répondre aux demandes des entreprises qui étaient à même de demander un financement..

En fait, alors que des fonds ont été alloués pour aider les IFI à développer des secteurs internes dotés des capacités nécessaires et adéquates pour une meilleure évaluation des MPME et la présentation de leurs plans d'affaires (comme cela avait été demandé par l'IFS comme l'une des limites pour participer au soutien du programme), des opérations de crédit limitées ont été accordées et, dans certains cas (SOFHIDES), n'ont participé à aucune opération de crédit, profitant uniquement de l'assistance technique non remboursable du programme.

Tableau 1. Matrice des résultats³⁰

Indicateurs	Approbation			Plan de démarrage			Achèvement du projet (PCR)			Commentaires
	Unité de mesure	Ligne de base	EOP (P)	Unité de mesure	Ligne de base	EOP (P)	Unité de mesure	Ligne de base	EOP (A)	
Objectif général : Améliorer la productivité des MPME										
Augmentation de la marge bénéficiaire (en tant que signe de productivité) des entreprises participantes	Coeff.	1,00	1,20							La description de l'indicateur a été changée sans en modifier la définition.
Amélioration de la marge bénéficiaire des entreprises participantes (en tant que signe de productivité).				Coeff.	1,00	1,20	Coeff.	1,00	-	L'indicateur est égal à la marge bénéficiaire moyenne en pourcentage des ventes des entreprises participantes par rapport à celle d'autres entreprises comparables. Aucune mesure quantitative n'a été effectuée.
Objectif spécifique 1 : L'accès au crédit des PME bénéficiaires a augmenté.										
Amélioration de l'accès au crédit pour les PME bénéficiaires, par rapport	Coeff.	1,00	1,50							La description de l'indicateur a été changée sans en modifier la définition.

²⁸ Voir [PCR HA-L1050](#).

²⁹ Ibid. Chapitres 8, 9, 10 et 11.

³⁰ Lors de la préparation du PCR, des incohérences ont été identifiées dans les indicateurs téléchargés dans Convergence, qui ont été corrigées dans le système en novembre 2021.

à celui des PME comparables.										
Ratio PME bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des PME bénéficiaires) / PME non bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des PME non bénéficiaires).				Coeff.	1,00	1,50	Coeff.	1,00	-	L'indicateur est égal au nombre de PME bénéficiaires ayant accès au crédit par rapport à l'ensemble des PME bénéficiaires du programme. Ce ratio est comparé au nombre total d'entreprises non bénéficiaires comparables ayant accès au crédit par rapport au nombre total d'entreprises non bénéficiaires comparables interrogées lors de l'enquête de suivi de fin de programme. Aucune mesure n'a été effectuée.
Amélioration de l'accès au crédit pour les microentreprises bénéficiaires, par rapport à celui des microentreprises comparables.	Coeff.	1,00	1,50							La description de l'indicateur a été changée sans en modifier la définition.
Ratio microentreprises bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des microentreprises bénéficiaires) / microentreprises non bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des microentreprises non bénéficiaires).				Coeff.	1,00	1,50	Coeff.	1,00	-	L'indicateur est égal au nombre de microentreprises bénéficiaires ayant accès au crédit par rapport à l'ensemble des microentreprises bénéficiaires du programme. Ce ratio est comparé au nombre total d'entreprises non bénéficiaires comparables ayant accès au crédit par rapport au nombre total d'entreprises non bénéficiaires comparables interrogées lors de l'enquête de suivi de fin de programme. Aucune mesure n'a été effectuée.
Objectif spécifique 2 : Augmentation de la capacité de paiement des MPME bénéficiaires										
Le taux de défaut des PME bénéficiaires ne se détériore pas par rapport au taux de défaut moyen du système financier.	Coeff.	1,00	1,00							La description de l'indicateur a été changée dans le Plan de démarrage sans en modifier la définition.
Taux d'arriérés des MPME bénéficiaires sur taux d'arriérés des MPME (système financier)				Coeff.	1,00	1,00	Coeff.	1,00	-	Nombre de PME bénéficiaires du programme qui accèdent au crédit et dont les prêts sont devenus non performants, par rapport à l'ensemble des PME bénéficiaires du programme qui ont accédé au crédit. Ce ratio est comparé au taux de prêts non performants dans le système financier. Aucune mesure quantitative n'a été effectuée.
Le taux de défaut des microentreprises bénéficiaires ne se détériore pas par rapport au taux de défaut moyen du secteur de la micro-finance.	Coeff.	1,00	1,00							La description de l'indicateur a été changée dans le Plan de démarrage sans en modifier la définition.
Taux d'arriérés des microentreprises bénéficiaires sur taux d'arriérés des microentreprises (système financier)				Coeff.	1,00	1,00	Coeff.	1,00	-	Nombre de microentreprises bénéficiant du programme et ayant accès au crédit dont les prêts sont devenus non performants, par rapport à l'ensemble des microentreprises bénéficiant du programme et ayant accès au crédit. Ce ratio est comparé au taux de

										prêts non performants dans le secteur des micro-finance. Aucune mesure quantitative n'a été effectuée.
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

II.2 Effectivité

a. État des objectifs de développement du projet.

Il est important de noter que, à toutes fins utiles, il a été décidé de mettre fin à la mise en œuvre du programme d'ici la fin de l'année 2017.

À cet égard, et afin de comprendre les résultats obtenus, l'IFE-SAEF a été présenté en décembre 2017, une avant-première de discussion et de commentaires ayant eu lieu le 7 décembre 2017 dans un atelier de réflexion auquel ont participé le MCI et la Banque.

L'IFE-SAEF est le résultat d'un processus méthodologique qui, bien qu'il n'ait pas suivi les lignes directrices définies à l'origine lors de l'approbation du programme³¹, comprenait une revue de la littérature ainsi que la visite et l'enquête directe des principaux acteurs du programme et visait, en plus d'essayer de répondre aux questions de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, à fournir des leçons apprises et des recommandations. Cela dit, en raison du manque d'informations adéquates il ne peut être considéré comme une véritable évaluation d'impact.

Dans le cadre des informations obtenues par le biais de ce rapport et du système d'information de l'UEP (qui a servi de base aux mises à jour des PMR de l'opération), il a été constaté qu'au 31 octobre 2017, 291 entreprises (dont 166 sont des micros et 125 des petites et moyennes entreprises) étaient desservies par le programme. Ces entreprises sont réparties entre les 19 départements géographiques du pays et les cinq secteurs stratégiques du programme³² et ont reçu un appui dans les processus de normalisation ou d'organisation comptable et financière, l'élaboration de plans d'affaires et la mise en œuvre de plans d'affaires. Dans le même temps, le programme a permis la constitution d'une base de prestataires de services SAEF composée de 25 sociétés de conseil et de 51 consultants individuels.

Sur le nombre total d'entreprises présentes, 21% (61) ont été sélectionnées pour des entretiens dans quatre départements, qui représentent 83% du nombre total d'entreprises au niveau national (240 sur 291). Des entretiens ont également été menés avec les responsables du MCI en charge du programme, avec Technoserve (soutien technique au MCI), avec certaines des entités financières qui ont signé des protocoles d'accord pour recevoir une assistance technique et avec dix consultants individuels et deux sociétés de conseil participant aux SAEF.

³¹ Il a été estimé de développer une évaluation d'impact basée sur une méthodologie quasi-expérimentale basée sur l'analyse de groupes comparatifs d'entreprises similaires à celles traitées par le programme (à partir des données de celles qui demanderaient le programme et qui ne seraient pas suivies). Dans la pratique, il n'a pas été possible de développer cette méthodologie en raison des problèmes du programme lui-même et des limitations pour l'obtention, le traitement et l'enregistrement des informations provenant non seulement des entreprises présentes mais aussi des candidats qui n'étaient pas présents.

³² Agro-industrie, artisanat, tourisme, construction et énergie.

Au-delà des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre, il a été possible d'obtenir, vers la fin du programme (principalement en 2016 et 2017³³) des résultats qui, du point de vue qualitatif et à travers les commentaires des entrepreneurs eux-mêmes, représentaient des améliorations des ventes et de la rentabilité de leurs opérations³⁴. Ainsi, 80 % des entrepreneurs consultés ont crédité une amélioration de leur chiffre d'affaires et 84 % ont souligné une amélioration des bénéfices finaux. Cependant, ces chiffres sont basés sur la perception des entrepreneurs interrogés et, par conséquent, aucun changement n'a été généré dans les indicateurs inclus dans le rapport de suivi des progrès (PMR) et dans ce rapport.

Ce qui précède confirme que la possibilité d'accorder des crédits aux MPME participantes est essentielle sur le marché financier haïtien où le crédit domestique est faible et où quelques emprunteurs concentrent un niveau significatif du marché du crédit, en raison du manque d'information (crédibilité du système) et des difficultés de recouvrement des dettes, ce qui entraîne des écarts de crédit élevés qui ne diminuent que pour quelques clients importants. Il convient également de remarquer que la concentration du crédit se fait principalement dans le commerce, suivi de l'immobilier, ce qui laisse une allocation de seulement 15 % pour l'industrie et pratiquement aucune aide du secteur financier formel pour le secteur agricole, comme cela ressort du rapport du Fonds monétaire international sur la politique monétaire et l'intermédiation financière de mai 2015^{35,36}.

Il est également important de remarquer que les MPME desservies par le programme ont reçu des crédits du reste des programmes de la SDSP, gérés par des intermédiaires financiers, mais sans qu'elles ne prennent aucun risque de leur côté. Cette situation (motivée par des changements dans la mise en œuvre) a également résulté de l'absence de mise en œuvre du programme de FIS et du Fonds de garantie, limitant ainsi le montant total des crédits disponibles et, en même temps, le concept original de mobilisation des fonds auprès des IFI et leur participation effective.

Dans l'ensemble, cela signifie que les réalisations du projet ont été partielles et qu'il n'a pas été possible de s'assurer que les résultats attendus ont été atteints, comme le montre le tableau 2.

Dans tous les cas, les résultats possibles obtenus, sur la base des perceptions des entrepreneurs consultés, ont été partiels pour plusieurs raisons. Parmi elles, les suivantes se distinguent : (i) des problèmes de prise de décision interne entre les unités opérationnelles et décisionnelles du MCI ; (ii) des changements constants au cours de la mise en œuvre de l'opération au sein de l'agence d'exécution ; (iii) des problèmes de communication aux bénéficiaires sur la portée du programme ; (iv) les problèmes de mise en œuvre d'un outil de financement en adéquation avec l'appui technique fourni (ce qui, dans de nombreux cas, a conduit à un manque de motivation pour aller de l'avant) ; (v) la longueur des délais de traitement des dossiers ; et (vi) l'appui des consultants,

³³ L'IFE-SAEF souligne que plus de 50 % des interventions ont eu lieu en 2017 et ont effectivement débuté en 2016 malgré le fait que le Programme était prêt à démarrer ses opérations en 2014 et formellement (réalisation des conditions préalables au premier décaissement) depuis 2012.

³⁴ Voir Frisner Pierre, Évaluation Finale du Programme op. cit.

³⁵ [*International Monetary Fund \(IMF\) Haiti. Selected Issues \(June 2015\)*](#) (juin 2015). Il faut notamment noter qu'en décembre 2014, on ne comptait que 100 000 prêts sur un total de 10.000.000 personnes et que la plupart des banques concentraient 40 % de leurs prêts sur les 10-15 premiers clients. Pour l'ensemble du système, les 100 premiers emprunteurs représentaient 50 % du total des prêts.

³⁶ Haïti se classe au dernier rang mondial en matière de pratiques de résolution des défaillances, selon le rapport [*Doing Business \(2015\)*](#) de la Banque mondiale. Cette incapacité à recouvrer les dettes explique pourquoi le crédit est concentré sur quelques gros clients, car un contact personnel étroit permet d'obtenir le remboursement.

dans de nombreux cas, non conforme aux attentes et aux besoins, soit en raison du temps requis par ceux-ci, de leur capacité ou de la rotation de leurs services³⁷.

b. Résultats obtenus

Tableau 2. Matrice des résultats obtenus

Résultat/indicateur	Unité de mesure	Ligne de Base	Année Base	But et objectifs atteints		% Réalisations	Moyens de vérification
Objectif général : Améliorer la productivité des MPME							
Amélioration de la marge bénéficiaire des entreprises participantes (en tant que signe de productivité).	Coeff.	1	2014	P	1	0%	Il n'a pas été possible de mesurer l'indicateur.
				P(a)	1,2		
				A	-		
Objectif spécifique 1 : Accès au crédit des PME bénéficiaires augmenté.							
Ratio PME bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des PME bénéficiaires) / PME non bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des PME non bénéficiaires).	Coeff.	1	2013	P	1,5	0%	Il n'a pas été possible de mesurer l'indicateur.
				P(a)	1,5		
				A	-		
Ratio microentreprises bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des microentreprises bénéficiaires) / microentreprises non bénéficiaires ayant accès au crédit (sur le total des microentreprises non bénéficiaires).	Coeff.	1	2013	P	1,5	0%	Il n'a pas été possible de mesurer l'indicateur.
				P(a)	1,5		
				A	-		
Objectif spécifique 2 : Capacité de paiement des MPME bénéficiaires égale ou supérieure à la moyenne du système.							
Taux d'arriérés des MPME bénéficiaires sur taux d'arriérés des MPME (système financier)	Coeff.	1	2013	P	1	0%	Il n'a pas été possible de mesurer l'indicateur.
				P(a)	1		
				A	-		
Taux d'arriérés des microentreprises bénéficiaires sur taux d'arriérés des microentreprises (système financier)	Coeff.	1	2013	P	1	0%	Il n'a pas été possible de mesurer l'indicateur.
				P(a)	1		
				A	-		

c. Analyse contrefactuelle

En essayant de déterminer si les réalisations partielles obtenues peuvent être attribuées au Programme, à travers les quelques évaluations rigoureuses de ce type d'interventions³⁸, il a été possible de vérifier que ce type de programmes, correctement développés, fournissent des résultats positifs pour la productivité des MPME. Les résultats obtenus dans ces évaluations

³⁷ Voir Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit. Dans le rapport il est indiqué que, selon le type d'assistance, les délais variaient sensiblement, y compris, dans certains cas, des visites pour collecter des informations sans aucune restitution ou commentaire. Par exemple, pour les services de normalisation comptable, il a fallu en moyenne neuf mois, avec un minimum d'un mois et un maximum de 36 mois. Pour les services de plans d'affaires, ces chiffres sont en moyenne de 16 mois, avec un minimum de cinq mois et un maximum de 27 mois. Le rapport mentionne également les lenteurs administratives internes du MCI liées au traitement des dossiers, qui prenaient entre quatre et six mois pour l'émission du chèque de paiement du consultant, alors qu'en 2017 ce délai était limité à une semaine. Cela a également généré une situation dans laquelle plusieurs entreprises ont reçu des consultants différents pour le même service, en créant une confusion et une perte de motivation en raison des allées et venues. (Voir le point 7.5 du rapport pour en avoir plus de détails)

³⁸ Voir « L'impact du programme de crédit pour le développement de la production et de l'emploi dans la province de San Juan ». Document de travail n° IDB-DP-485. Division Connectivité, Marchés et Finances. Banque Interaméricaine de Développement Novembre 2016.

montrent un impact positif et statistiquement significatif de 6,9% sur la probabilité d'investissement, 9,7% sur les ventes, 4,3% sur l'emploi et 6,4% sur la productivité du travail.

Étant donné les limites des informations fiables (telles que les états financiers), il n'est pas possible d'attribuer de façon objective les résultats aux actions du programme. Néanmoins, selon les entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation finale du programme qui ont été présentées dans le rapport correspondant³⁹, 80 % de l'échantillon indique que son chiffre d'affaires a augmenté après avoir reçu de l'aide du programme et ce pourcentage s'élève à 84 % lorsqu'il s'agit de l'augmentation de sa rentabilité (y compris les effets indirects liés à la revalorisation de l'entreprise, l'amélioration de la gestion et les changements de pratiques).

Les résultats des enquêtes fournissent également des éléments permettant de lier, même si ce n'est que partiellement, la pertinence des résultats obtenus par le programme à l'amélioration de la perception qu'ont les intermédiaires financiers des entreprises qui demandent un crédit lorsqu'elles présentent un plan d'affaires. Cela se traduit par de meilleures conditions de durée et de taux et, par conséquent, par la qualité des investissements à développer.

Ainsi, ledit rapport montre que, outre les montants, les opérations montées avec un plan d'affaires ont bénéficié, dans tous les cas, d'une durée moyenne de prêt plus longue et d'un meilleur taux d'intérêt final que celles sans plan d'affaires. En effet, le rapport indique que, dans le cas de FDI, la durée des opérations accordées varie de 60 mois et un taux nominal annuel (TNA) de 10% à une durée de 23 mois et un TNA de 33% (entre les entreprises qui ont soumis leurs demandes de crédit avec un plan d'affaires à l'appui et celles qui l'ont fait sans plan d'affaires, qu'il ait été fourni ou non par l'assistance technique du programme). Cette situation se répète également chez le reste des acteurs financiers participants (par exemple, les caisses populaires ont accordé des opérations avec une durée de 23,8 mois et un TNA de 14% contre 17,3 mois et un TNA de 30% dans les deux cas).

Toutes ces preuves sont conformes aux hypothèses d'intervention définies dans la conception du programme et sont également conformes à différentes évaluations systémiques mondiales qui ont vérifié que le crédit au secteur privé des MPME n'a pas augmenté de manière significative dans l'ensemble du système en raison de différents facteurs structurels⁴⁰.

D'autre part, il est également important de souligner que les effets indirects obtenus par le programme jettent les bases d'une réflexion sur une amélioration de la qualité interne de la gestion des entreprises aidées, bien qu'il ne soit pas évident que cette situation soit durable sans l'accès à des financements qui reflètent et consolident cette évolution. En particulier, le programme a permis : (i) une augmentation des entreprises ayant une formalisation adéquate, de 55,7% à 68,9% ; (ii) la production d'états financiers périodiques de manière durable sur la base d'une fonction comptable adéquate, de 31,1% à 47,5% ; (iii) la production de plans d'affaires, comme déjà commenté, de 34,4% à 65,6% ; et (iv) une augmentation des demandes de crédit par les entreprises desservies, de 36,1% à 50,8%. Il convient de rappeler, comme déjà mentionné, que ces données sont issues d'une enquête qualitative auprès des entrepreneurs soutenus.

³⁹ Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit.

⁴⁰ Évaluation du programme pays : Haïti 2011-2015 (OVE, juillet 2016) Voir l'annexe IV. Chapitre IV : Résultats du développement du secteur privé du groupe de la Banque interaméricaine de développement (BID). En particulier, 1.15 - En particulier, 1.15 – *The development of Haiti's private sector is also constrained by significant limitations in terms of access to finance* y 1.16 *Limitations in access to finance are explained mainly by the high levels of informality in the economy, the scarcity of financial information on the borrowers and the weakness of the instruments to mitigate credit risk.*

Sur la base de ce qui a été développé, il n'a pas été possible de vérifier, quantitativement, que le projet a atteint les objectifs définis.

d. Résultats inattendus

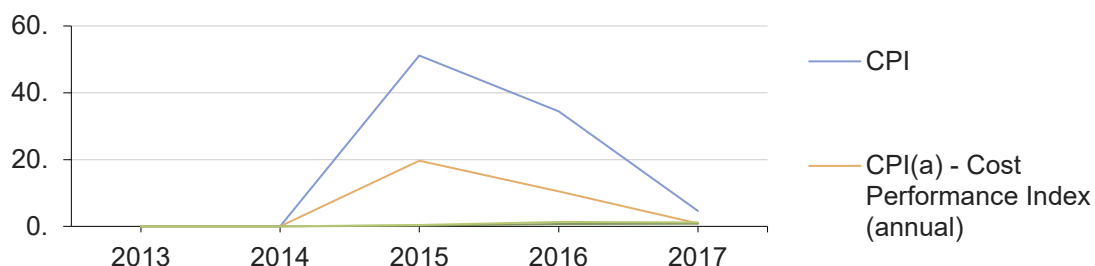
Aucun résultat différent de ceux recherchés par le programme n'a été mis en évidence.

II.3 Efficacité

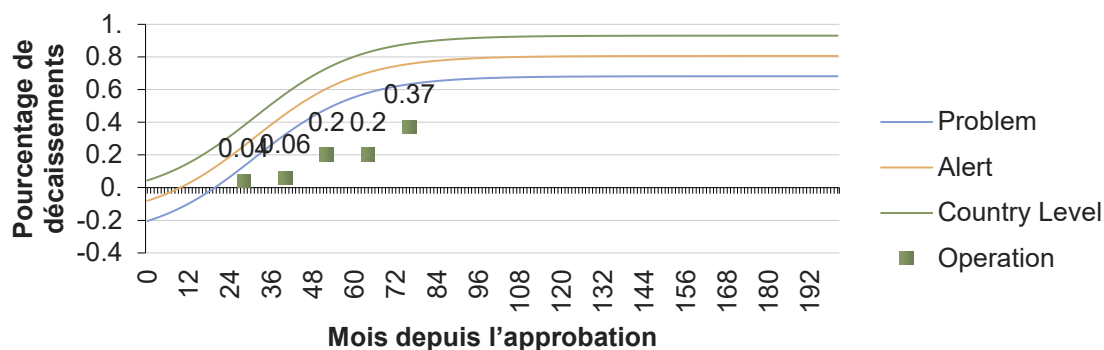
L'analyse d'efficacité ex-post du programme est basée sur l'utilisation de la méthodologie CTOA qui effectue une analyse des dépassements de coûts et de délais en utilisant les indicateurs du PMR.

Le projet a été classé comme «en alerte» dans son indice de performance du calendrier (SPI) et comme «aberrant» dans son indice de performance des coûts (CPI) dans le cadre du dernier PMR du programme (2e période 2017). Les indices SPI et CPI mesurent si un projet a connu des dépassements de temps et de coûts, respectivement. Les valeurs moyennes de l'indice entre 0,8 et 2 sont considérées comme satisfaisantes. Pour les années pendant lesquelles le projet a été mis en œuvre, les valeurs des indices CPI et SPI étaient respectivement de 0,80 (à peine inférieures, en fait) et 4,66, ce qui donne un indice synthétique de 2,3, considéré comme en alerte (en prenant comme référence une valeur inférieure à 2,5 pour être considéré comme satisfaisant). En référence à ce qui a été commenté sur l'avancement des efforts dans la dernière année d'exécution (2017), les deux indices (SPI(a) : 1.14 et CPI(a) : 0,91) sont jugés satisfaisants, coïncidant avec les meilleures performances de cette année-là en termes d'exécution des ressources et des résultats du programme.

Tableau Évolution annuelle CPI et SPI



L'état d'avancement financier de l'opération a été classé dans la catégorie « en difficulté » et la performance du programme, à cet égard, et par rapport à l'historique des décaissements du pays, a également été problématique. En général, la mise en œuvre a subi des retards très importants qui ont maintenu l'ensemble de l'opération dans la catégorie de problèmes pendant plusieurs cycles de mise en œuvre.



II.4 Tableau 3 Coûts du projet

Fourniture de services de développement des entreprises et de formation (SDEF) aux MPME éligibles.

Coût révisé des composantes
592 652,09

Résultats		2013	2014	2015	2016	2017	Coût
1,1							
PME recevant l'assistance du programme BDS	P	0,00	1 459 000,00	1 527 000,00	1 338 000,00	0,00	4 324 000,00
	P(a)	0,00	405 440,00	250 628,00	277 200,00	185 637,75	199 101,89
	A	0,00	0,00	0,00	13 464,14	306 236,80	319 700,94
1,2							
Micro-entreprises recevant l'assistance du programme BDS	P	0,00	587 000,00	646 000,00	542 000,00	0,00	1 775 000,00
	P(a)	0,00	173 740,00	250 628,00	276 675,00	323 057,90	393 550,20
	A	0,00	0,00	16 635,74	53 856,56	336 626,86	407 119,16

Soutien à la fourniture de services de SDEF et de soutien aux institutions d'intermédiation financière

Coût révisé des composantes
481 762,02

Résultats		2013	2014	2015	2016	2017	Coût
2,1							
Bénéficiaires identifiés	P	120 084,00	255 335,00	220 982,00	31 685,00	0,00	628 086,00
	P(a)	120 084,00	57 600,00	43 920,00	29 400,00	30 000,00	91 126,97
	A	0,00	0,00	11 989,43	49 137,54	93 110,89	154 237,86
2,2							
Base de données de fournisseurs de BDS conçue et opérationnelle	P	48 500,00	161 500,00	90 000,00	90 000,00	0,00	390 000,00
	P(a)	48 500,00	160 000,00	90 000,00	0,00	15 000,00	19 632,00
	A	0,00	0,00	0,00	4 632,00	0,00	4 632,00
2,3							
Réalisation de la normalisation et de la formation des fournisseurs de BDS	P	65 390,00	91 000,00	25 000,00	0,00	0,00	181 390,00
	P(a)	65 390,00	84 860,00	59 390,00	152 106,50	99 000,00	99 000,00
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	120 522,66	120 522,66
2,4							
Soutien aux IFL participantes (développement et fourniture de produits et de processus pour la gestion du crédit aux MPME).	P	0,00	170 000,00	129 000,00	0,00	0,00	299 000,00
	P(a)	0,00	87 168,00	481 396,00	401 800,00	267 162,00	267 162,00
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	273 336,76	273 336,76
2,5							
Formation au renforcement des capacités des agents de crédit des LFI	P	20 859,00	106 000,00	63 000,00	0,00	0,00	189 589,00
	P(a)	20 859,00	62 638,00	63 000,00	61 600,00	0,00	4 841,05
	A	0,00	0,00	0,00	4 841,05	54 333,00	59 174,05

Autres coûts

Résultats		2013	2014	2015	2016	2017	Coût
Gestion du programme, audit et évaluations	P	404 493,00	373 000,00	306 000,00	306 000,00	0,00	1 389 493,00
	P(a)	404 493,00	412 093,00	480 253,06	440 335,00	346 000,00	768 904,63
	A	0,00	51 791,24	124 876,66	246 236,73	765 579,80	1 188 484,43
Contingences	P	73 327,00	196 000,00	196 000,00	24 000,00	0,00	489 327,00
	P(a)	73 327,00	0,00	16 301,00	16 301,00	7 806 106,01 ⁴¹	7 806 106,01
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Firme spécialisée internationale	P	181 625,00	384 000,00	384 000,00	384 000,00	0,00	1 333 625,00
	P(a)	181 625,00	494 678,00	517 542,00	345 027,71	315 491,25	1 350 575,25
	A	0,00	172 514,00	517 542,00	345 028,00	442 337,88	1 477 421,88

Coûts totaux y compris les résultats inactifs

Résultats		2013	2014	2015	2016	2017	Coût
Coût total	P	914 278,00	3 782 835,00	3 586 982,00	2 715 685,00	0,00	10 999 780,00
	P(a)	914 278,00	1 938 217,00	2 253 058,06	2 000 445,21	9 387 454,91	11 000 000,00
	A	0,00	224 305,24	671 043,83	717 196,02	2 392 084,65	4 004 629,74

Afin d'évaluer correctement les coûts liés à la mise en œuvre de l'opération, une précision importante doit être apportée.

Les coûts administratifs réels de l'opération s'élèvent à 29,7 %, ce qui peut être considéré comme élevé pour ce type de programme, mais peut s'expliquer par l'inefficacité dont il a fait preuve au début de son exécution (depuis son éligibilité jusqu'à son démarrage effectif -2013-2016-, période pendant laquelle des dépenses de consultants ont été payées pour soutenir le MIC tant dans les aspects techniques que dans ceux liés aux fonctions opérationnelles et fiduciaires (y compris les coûts des visites et des cycles de présentation et de relance de l'opération qui ont été appliqués à ce poste et auraient pu être inclus dans d'autres postes, mais la ventilation correspondante n'est pas disponible).

En revanche, les coûts liés à l'entreprise internationale spécialisée s'élèvent à 36,9%. Ce cabinet a été engagé pour avoir une vision objective et technique des processus liés à la génération de connaissances et à la formation des consultants chargés de soutenir les MPME et les autres institutions impliquées (y compris les IFI qui participent au programme en fournissant une assistance de crédit aux MPME). En ce sens, il est directement lié à la génération de capacité institutionnelle dans le MIC en laissant plusieurs produits établis dans ses termes de référence qui devraient servir de base pour assurer la durabilité du programme dans le temps (bases de données de consultants formés, normes de formation, etc.) À cet égard, elle est considérée comme faisant partie intégrante de l'assistance technique de l'ensemble de l'opération et non comme une dépense administrative.

⁴¹ Avec la date d'autorisation du 21/08/2020, l'annulation partielle des fonds restants pour un total de 6 964 261,94 USD a été rendue rétroactive au 31/12/2017, qui est aussi la date du dernier décaissement dans le système Convergence.

A cet égard, il convient également de noter que le programme n'a pas de date de clôture opérationnelle en raison de soldes en attente de justification ou de remboursement par l'Agence d'exécution à la date de ce PCR. Il existe une différence de 31 108,32 USD entre les montants décaissés et les montants imputés aux catégories d'investissement qui définit le chiffre en attente de justification ou de remboursement à ce jour. Il est entendu que cette annulation a été incorporée, en temps utile, dans la ligne correspondant aux imprévus.

II.5 Durabilité :

a. Aspects généraux de la durabilité

La matrice des risques de l'opération classait le programme dans la catégorie des risques modérés, mais identifiait déjà les risques fiduciaires (davantage liés à l'exécutant et contrôlables par lui) et les risques non fiduciaires (en particulier, ceux liés à l'appétit pour la demande de SDEF et à l'existence d'une offre capable d'y répondre) comme des risques élevés. Les risques de réputation, ainsi que ceux liés aux aspects environnementaux et sociaux et les risques macroéconomiques et de gouvernabilité, ont été reconnus comme faibles dans tous les aspects. Dans tous les cas, tous ces risques ont été évalués par rapport à l'exécutant initial, le FDI, et des mesures d'atténuation ont été prévues en fonction de la situation et de l'exécutant.

Il est donc apparu que les facteurs de risque associés à la gestion et à la gouvernance, dès le changement d'agence d'exécution, se sont considérablement accrus par rapport à l'évaluation initiale dans le cadre d'une compréhension limitée non seulement de l'impact que le tremblement de terre a eu sur les institutions haïtiennes et leurs équipes de gestion, mais aussi sur les décisions stratégiques qui, soutenues par la Banque en appui à la fragile construction institutionnelle du pays, n'ont pas su entrevoir la véritable dimension du défi à relever.

Ces décisions du MCI ont redéfini une partie des critères établis pour la sélection des bénéficiaires du programme et, sans laisser de côté le concept de base d'appui technique et financier au secteur, ont établi de nouvelles conditions pour l'octroi d'un soutien au crédit, en prenant comme source les ressources affectées à cette fin dans le reste des opérations de la SDSP. Cela a conduit à l'admission de candidats qui auraient dû être aidés par l'opération HA-L1057 et le FIS et non par les facilités financières définies dans le reste de la stratégie⁴².

La revue finale du programme a montré que, en fonction des informations obtenues, bien que quelques objectifs planifiés aient été atteints, il ne serait pas possible de les répliquer de façon durable à moyen et long terme en raison des problèmes institutionnels mentionnés et de la dynamique du fonctionnement des institutions de l'administration haïtienne (y compris le MCI).

En même temps, cette situation parvient dans un contexte politique volatile et compliqué auquel s'ajoute le contexte économique négatif et le manque de croissance économique après la première impulsion suivant le tremblement de terre⁴³.

Selon le rapport⁴⁴ plusieurs problèmes ont affecté le développement et la perception positive par les bénéficiaires finaux : (i) l'absence d'une source de financement à des taux raisonnables associée au programme ; (ii) la perception de plusieurs problèmes associés aux consultants fournissant les SAEF tels que le manque de capacité de certains, le manque de suivi et d'attention d'autres qui, dans certains cas, ne rendaient même pas le plan d'affaires à l'entreprise et ne le soumettaient que pour percevoir leurs honoraires ; et (iii) le manque de coordination, de

⁴² En réalité, le programme finit par être utilisé dans une sorte de fusion entre tous les programmes, reconnaissant l'incapacité de HA-L1057 à répondre aux besoins du secteur des MPME identifiés dans la stratégie originale, principalement en raison du manque de fonds disponibles suite au retard dans la mise en œuvre effective du FIS.

⁴³ Haïti continue de faire partie des pays où la perception de la stabilité politique est faible, non seulement au niveau régional mais aussi au niveau international (classé 178 sur 213 pays en 2010 et 178 sur 207 en 2014 selon le *Worldwide Governance Indicator* de la Banque Mondiale en 2015). La preuve en est le changement d'au moins trois ministres sur une période de quatre ans au sein du MCI. L'évolution du PIB (en dollars à prix courants) montre, à partir de 2010, l'évolution suivante : 2011 (+13,50 %) ; 2012 (+4,96 %) ; 2013 (+7,14 %) ; 2014 (+3,82 %) ; 2015 (-0,58 %) ; 2016 (-8,64 %). Source : <https://datos.bancomundial.org/pais/haiti> .

⁴⁴ Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit..

communication et de développement du programme par MCI qui a conduit au changement de plusieurs consultants pour la même entreprise et à des retards inacceptables dans le maintien de leur intérêt et aussi, dans certains cas et selon les promesses des consultants, ils s'attendent toujours à ce que, par le biais du plan d'affaires (pris comme un exercice formel), MCI leur accorde un financement pour leurs opérations.

Une autre question qui affecte également la durabilité est la réaction du secteur financier privé au programme, qui a démontré que, dans la pratique, la mobilisation du secteur financier privé, et par extension du secteur bancaire, nécessiterait une intervention différente pour l'engager et changer la façon dont les décisions de financement sont prises⁴⁵.

Donc on considère que le programme, bien qu'il ait obtenu certains résultats positifs attribuables à son intervention, n'est pas durable dans les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre. Cette situation est principalement due aux difficultés non résolues concernant la capacité de gestion de la contrepartie d'exécution, à l'existence d'une volatilité politique et institutionnelle qui génère une situation très complexe pour la prise de décisions visant à résoudre les problèmes du secteur des MPME à moyen et long terme, et au manque d'intérêt du secteur financier pour augmenter l'apport de fonds au secteur des MPME sur la base d'une évaluation plus large du risque de ce secteur selon les caractéristiques des entreprises et des informations qui les composent.

b. Sauvegardes environnementales et sociales

Du point de vue du suivi des sauvegardes environnementales et sociales, le MCI et les institutions financières non bancaires participantes n'ont pas suivi de manière adéquate l'utilisation des fonds empruntés et certains problèmes ont été observés associés à des pratiques qui pourraient être améliorées s'il y avait une réelle intention d'en assurer le suivi⁴⁶.

En outre, il convient de noter la capacité insuffisante du MCI à gérer les questions environnementales et sociales, ainsi que l'absence d'un système de gestion environnementale et sociale pour gérer les sous-projets du programme⁴⁷.

III. CRITERES NON-ESSENTIELS

III.1 Performance de la Banque

L'opération et son rôle dans la stratégie globale d'intervention pourraient valider, en pratique, les hypothèses d'intervention et les éléments à prendre en compte lors de la conception d'opérations

⁴⁵ L'octroi de crédit dans le système financier haïtien est basé sur les connaissances personnelles du demandeur (étendues à sa famille) et sur les garanties qu'il peut fournir. Changer cette perception à travers les outils de la stratégie conçue, compte tenu des leçons apprises, démontre que le centre d'intérêt de l'intervention devrait être basé sur une compréhension différente des hypothèses utilisées pour essayer de résoudre ce problème, en tenant compte de la véritable dimension du problème identifié (qui est basé sur une perception extrême du risque limitée à la connaissance personnelle qui limite tout autre élément qui pourrait servir, de manière formelle, pour l'évaluation d'une entreprise).

⁴⁶ Compte tenu de l'utilisation des ressources de financement pour l'ensemble des opérations de la SDSP par le MCI, les commentaires issus du PCR de l'opération HA-L1068 et notamment ceux identifiés dans le rapport final Technoserve 31JUL 2017 en lien avec ce point sont applicables.

⁴⁷ Le programme a été classé C dans son examen des incidences environnementales et sociales (ESR), car il visait à fournir une assistance technique et une formation. Toutefois, le commentaire s'applique car il a été décidé d'utiliser ses ressources de manière globale dans le cadre de l'interprétation par le MCI de la boîte à outils disponible dans la SDSP.

à plus grande échelle (principalement en ce qui concerne l'allocation appropriée des facilités de financement concessionnel existantes et potentielles).

Pour atteindre cet objectif, dans le processus de conception de l'opération il était essentiel d'identifier une contrepartie de mise en œuvre ayant les compétences et les capacités techniques pour mettre en œuvre l'opération. Cette décision a pris une plus grande importance dans le contexte post-séisme, où une partie importante de la structure institutionnelle publique n'était plus disponible (fondamentalement ses ressources humaines avec l'expérience et la mémoire institutionnelle) et la construction d'un espace équivalent prendrait plus de temps et pourrait affecter l'exécution de l'opération, ajouté à la grande instabilité du climat politique et institutionnel existant⁴⁸.

Ainsi, l'agence d'exécution initialement identifiée pour l'opération était le Fonds de développement industriel, qui avait également été choisi pour l'exécution de l'opération HA-L1050 (2416/GR-HA Fonds de garanties partielles de crédit pour le développement des entreprises)⁴⁹. En outre, le programme prévoyait la participation d'un consultant technique indépendant pour renforcer ses capacités, améliorer la durabilité des développements à réaliser et favoriser la transparence dans l'allocation des ressources de l'opération.

Néanmoins, afin de contribuer au renforcement du cadre institutionnel nécessaire dans le secteur public haïtien affecté par le tremblement de terre, la Banque a décidé d'appuyer la construction d'espaces de décision de l'administration centrale et concentrer les opérations liées au développement du secteur privé dans l'orbite du MCI, remplaçant le FDI comme agence d'exécution du programme⁵⁰.

À cette fin, il a renforcé sa structure avec des ressources humaines susceptibles d'accroître sa capacité de mise en œuvre technique et fiduciaire et, dans le même temps, a permis de réduire les éléments d'interaction interinstitutionnelle susceptibles de ralentir la prise de décision et d'avoir un impact négatif sur le déroulement du programme (dans des mesures telles que le soutien à l'élimination du Comité de coordination composé de participants de différents ministères). Toutefois, ils n'ont pas été suffisants pour parvenir à une mise en œuvre adéquate du programme et, au-delà des ressources administratives supplémentaires fournies, les changements générés ne sont pas durables dans le cadre institutionnel du MCI à moyen et long terme en tant qu'organisme responsable de la mise en œuvre des opérations de la SDSP.

⁴⁸ Au moment de la conception et de l'approbation de l'opération, le pays se trouvait dans une situation de paralysie de la gestion institutionnelle en raison de divers événements politiques et sociaux résultant de l'élection présidentielle, qui a été reportée en raison du tremblement de terre et s'est tenue le 28 novembre 2010, mais, à cause d'allégations de fraude, il a fallu réviser les résultats de l'élection et les nouveaux résultats ont été annoncés le 2 février 2011, le second tour étant prévu pour le 20 mars 2011. Après deux nominations ratées, le premier ministre a finalement été nommé cinq mois après l'investiture du nouveau président et a été élu le 14 octobre 2011 pour seulement six mois, ce qui a conduit à l'élection d'un nouveau premier ministre le 16 mai 2012.

⁴⁹ Le FDI est une institution spécialisée de la Banque de la République d'Haïti (BRH) (Banque centrale d'Haïti) dotée d'une autonomie opérationnelle et financière et dont le conseil d'administration est le même que celui de la BRH. Le FDI encourage le développement du secteur privé en offrant des prêts, des garanties de crédit et une assistance technique aux PME durables ayant le potentiel de créer des emplois et de la valeur ajoutée. Le FDI a fait état d'une gestion et d'une durabilité adéquates ainsi que d'une capacité institutionnelle permettant d'exécuter avec succès des programmes avec des agences de développement internationales.

⁵⁰ Ces décisions ont été prises dans l'impasse tenue par la Banque et le cabinet ministériel le 7 août 2012, et à la demande formelle du MEF à la Banque (note BM/BID/430/09-12 du 14 septembre 2012). Il convient de noter que le MEF (qui avait validé le FDI en tant qu'exécuteur de l'opération HA-L1050) avait tout intérêt à assurer un développement adéquat du secteur privé et, par conséquent, s'il a validé le transfert technique des opérations au MCI, il a réservé deux éléments importants liés à l'exécution de l'opération : (i) l'exécution fiduciaire ; et (ii) les niveaux de prise de décision stratégique par le biais du comité directeur.

La Banque n'a pas non plus été à même d'aligner tous les instruments initialement prévus pour faire partie de la stratégie de mise en œuvre du programme⁵¹, affectant son exécution en ne pouvant pas assurer, dès le départ, la possibilité réelle d'accéder à une source de financement complémentaire à l'appui technique à fournir.

III.2 Performance de l'emprunteur

Indépendamment des problèmes généraux découlant du tremblement de terre de 2010, le programme a été confronté à des problèmes de mise en œuvre en raison d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels :

- Institutionnels : En particulier, et en ce qui concerne la coordination intra et interinstitutionnelle, il a été possible de prouver que, dans le cas spécifique de l'opération, elle n'a pas fonctionné et qu'il a fallu forcer le changement d'agence d'exécution (en le concentrant dans un seul ministère) afin d'obtenir le respect des conditions préalables au premier déboursement. En outre, le MCI a demandé que le Comité de coordination du projet soit mis à l'écart (là où se trouvait le MEF) afin de concentrer toutes les décisions (citant des problèmes de coordination interministérielle et de lenteur dans la conclusion d'accords nécessaires pour les actions des niveaux techniques et opérationnels). En outre, dans le cas de la présente opération, l'action intra-ministérielle (entre, par exemple, la direction du CDEE et celle du MCI) a également été un point de conflit permanent et de ralentissement de tous les processus, car les niveaux de gestion et les décideurs étaient confondus, donnant lieu à des situations de micro-gestion permanentes.
- Opérationnel : En particulier, toutes les décisions d'approbation des achats et des paiements passent nécessairement par la figure du ministre et cette figure a changé plusieurs fois au cours de la mise en œuvre du programme. Ces problèmes ont affecté le bon développement de l'opération (avec des problèmes tels que des retards dans le paiement des consultants contractés, dans certains cas pendant des mois, en raison de l'absence de l'autorisation ou des approbations correspondantes et des autorisations pour mener à bien différents types d'activités)⁵².

En outre, le MCI, en tant qu'agence d'exécution, a adapté l'opération (de manière différente à chaque changement d'administration) pour l'intégrer à sa propre vision de l'intervention, ce qui s'est traduit par une difficulté constante à avancer conformément à la conception initiale (en se concentrant sur le moyen et le long terme), pour la transformer en une solution ayant un impact à court terme, limitant l'installation de politiques publiques durables basées sur les décisions adoptées.

Cette situation a également été affectée par la rotation constante de consultants à court terme dans le cadre de la mise en œuvre de l'opération proposée, tant au niveau de l'agence d'exécution que dans le cadre de l'inter-coordination avec les responsables du suivi et de la

⁵¹ Le FIS a été spécifiquement conçu pour fournir un taux mixte aux entreprises desservies dans le cadre de cette opération et donc, améliorer la perception du risque que le système financier aurait par rapport à un endettement à plus long terme (associé au type d'investissements qui seraient nécessaires pour renforcer et améliorer la rentabilité finale des MPME participantes. D'autre part, le FGPC, qui réduirait le risque perçu à assumer par les IFI intervenantes, n'a jamais été développé (seul ce qui répondait à la situation temporaire de défaut après le tremblement de terre a été mis en œuvre).

⁵² La perception de l'efficacité du gouvernement est classée faible au niveau régional et international (classé 207 sur 209 pays en 2014 selon le [Worldwide Governance Indicator -WB 2015-](#)).

supervision⁵³, étant donné que ce n'est que vers la fin de la mise en œuvre du programme (2017) que nous avons commencé à voir quelques résultats effectifs en termes de soutien aux MPME desservies par l'opération (avec l'utilisation de sources de financement qui correspondaient à d'autres opérations de la SDSP).

De même, la communication de la portée du programme a été l'une des questions qui a eu un impact négatif sur son exécution et, fondamentalement, sur la compréhension du programme par ses bénéficiaires finaux (malgré les mesures prévues pour sa diffusion adéquate et celles prises en plus pour le faire connaître dans les différentes régions). Cela a également été le résultat des différentes visions que chaque ministre a essayé d'appliquer, dans sa gestion ministérielle, pour l'adapter à son programme d'intervention et du manque de suivi des équipes de mise en œuvre qui ont laissé s'installer chez les bénéficiaires finaux l'idée que ce serait le MCI qui fournirait les fonds de financement en fonction de l'assistance technique reçue (plus comme une exigence formelle que comme un outil de gestion)⁵⁴. Il faut souligner que plusieurs des participants, selon les rapports d'évaluation finaux, ont souligné l'importance de l'assistance technique reçue, bien que, dans la plupart de ces cas, elle soit associée à ceux qui ont pu obtenir un financement du système.

IV. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation finale du programme indique que, bien que celui-là réponde au diagnostic posé, il n'a pas été à même d'atteindre, dans sa mise en œuvre, les bénéfices attendus de manière durable. Plusieurs résultats ont été identifiés qui permettent de rassembler des informations pour des interventions futures. Ceci permet à son tour de penser à d'autres alternatives et d'exclure l'évolution de la proposition évaluée dans les conditions développées.

Il est clair, à ce stade, contrairement à ce qui a été développé dans la SDSP, que la manière dont le système financier haïtien « évalue le risque » ne peut pas être structurellement modifiée avec le modèle tel qu'il est conçu. Cela implique de reconnaître que, comme intervention, il est nécessaire de commencer avec les entreprises qui peuvent être reconnues par le système financier privé comme sujets de crédit pour qu'elles puissent, dans les conditions avantageuses obtenues, définir cette valeur et que l'entreprise qui dirige « présente » et « garantit » les nouveaux clients potentiels des IFI (qui seront incorporés une fois qu'elles auront appris à les connaître et à s'assurer qu'ils sont bancables dans leurs propres définitions), pour qu'elle partage et soutient ses valeurs culturelles.

L'intervention du gouvernement haïtien et l'appui à recevoir des bailleurs de fonds devraient se concentrer sur la définition de la priorisation des chaînes de valeur qui contribuent le plus aux objectifs stratégiques de développement du pays et prévoir, dans la mesure nécessaire, un mécanisme de financement indépendant minoritaire d'un investisseur qui complète les fonds pour le développement des nœuds de la chaîne (les MPME) en apportant le risque nécessaire avec ses fonds sur la base des connaissances de la contrepartie privée qui le dirige⁵⁵.

⁵³ Comme déjà expliqué, les différentes définitions de la manière de mettre en œuvre les SDEF entre le CDEE (en charge de la mise en œuvre technique de l'opération) et le Comité de coordination (principalement dans la partie correspondant au MCI lui-même) ont retardé le lancement effectif de l'opération entre son approbation (2011) et le début de l'année 2015, lorsqu'ils ont pu s'accorder sur la définition finale du MOP.

⁵⁴ Voir Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit.

⁵⁵ Le « Programme pilote d'appui aux chaînes productives » (Reformulation 2 du document HA-G1050 et HA-G1022) est un exemple de ce type d'intervention suggéré, mais en concentrant son exécution sous la forme d'un fonds fiduciaire administré, par exemple, par une institution qui puisse lui donner la dynamique nécessaire pour aller de l'avant. On verra, dans l'évaluation correspondante, que la forme adoptée n'a pas permis, dans la pratique, d'avancer comme prévu.

Le Tableau 4 présente les principaux résultats et les recommandations qui en découlent, dans les dimensions, lorsqu'elles sont applicables, au sein des cinq établies : technique-sectorielle, organisationnelle et administrative, dimensions liées aux processus et acteurs publics, fiduciaire et gestion des risques.

Tableau 4. Constatations et recommandations

Constatations	Recommandations
Dimension 1: Techniques-sectorielles	
<p><i>Constatation 1</i> : Du point de vue technique, l'opération a été affectée non seulement par la capacité limitée des ressources techniques nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des SDEF (ce à quoi le programme lui-même n'a pas pu remédier) mais, fondamentalement, parce qu'elle n'a pas pu compter, comme elle avait été conçue, sur une source de fonds en temps et en coût (honoraires) raisonnable pour valider et soutenir la mise en œuvre des plans d'affaires, principal objectif de l'opération.</p>	<p>Recommandation 1 : Veiller à ce que la coordination entre les opérations soit maintenue et, dans le cas où des décisions stratégiques soient prises qui affectent la mise en œuvre (car elles dépendent de l'exécution coordonnée des deux), rendre viables les alternatives nécessaires pour y parvenir ou, à défaut, annuler l'opération.</p> <p>Alternativement, et dans des environnements qui rendent difficile une coordination adéquate entre les opérations, concevoir les opérations de manière intégrée, en définissant les capacités nécessaires à leur développement et à leur mise en œuvre sans devoir générer une coordination supplémentaire qui pourrait entraver ou ralentir leur exécution, limitant ainsi leur capacité à atteindre leurs objectifs.</p>
<p><i>Constatation 2</i> : Il faut s'assurer, dès la phase de conception, que les indicateurs incorporés dans la matrice de résultats puissent être objectivement mesurables afin d'évaluer de manière adéquate si le programme a répondu au problème diagnostiqué et a mis en œuvre l'hypothèse de changement, et si celle-ci a été correcte et pertinente. Dans le cas du programme, il n'a pas été prévu que la construction des indicateurs, d'un point de vue quantitatif, dépende de l'existence d'états financiers vérifiés (ou au moins de rapports fiscaux officiels) qui valident les données tant pour la mesure de base que pour la mesure de fin d'opération, et que cette situation n'est pas, dans le contexte haïtien, une pratique courante et se produit, avec plus d'insistance, dans le domaine des MPME.</p>	<p>Recommandation 2 : Il convient de tenir compte des questions de marché et de culture des secteurs concernés pour déterminer ce que pourraient être ces indicateurs et vérifier, dans la pratique, qu'ils ont un sens au-delà de la logique conceptuelle et académique des indicateurs et, si nécessaire, en chercher d'autres dont on peut raisonnablement être sûr qu'ils peuvent être obtenus par les homologues concernés ou par un autre moyen qui garantit la confiance en eux. Alternativement, il faut s'assurer, dès le début de la mise en œuvre, que des ressources adéquates sont disponibles pour atteindre les indicateurs incorporés dans la matrice de résultats.</p>
Dimension 2: Organisationnelles et administratives	
<p><i>Constatation 3</i> : Le changement d'agence d'exécution a affecté la gestion de l'opération et sa durabilité en raison de la faiblesse du cadre institutionnel existant, et les mesures d'atténuation prises pour faire face à ce risque et contenir l'impact que cette décision a eu sur l'exécution du programme n'étaient pas suffisantes.</p>	<p>Recommandation 3 : Évaluer à nouveau les capacités d'une nouvelle agence d'exécution et déterminer si les risques à affronter et les plans d'atténuation possibles permettent toujours d'exécuter les opérations conformément à leur conception initiale.</p>
<p><i>Constatation 4</i> : Le fait que l'agence d'exécution nécessite en permanence un soutien externe pour son exécution (avec une participation limitée de la structure du personnel permanent) signifie que les responsables du projet ont une vision biaisée des tâches à accomplir, puisque : (i) leurs incitations sont inversement alignées avec l'efficacité de l'exécution ; et (ii) ils dépendent nécessairement du mandat donné par l'autorité (ministre et collaborateurs) qui demande leur embauche, ce qui est renforcé lorsqu'il y a une forte rotation du titulaire du portefeuille.</p>	<p>Recommandation 4 : S'assurer que les équipes d'appui à la mise en œuvre du programme soient en mesure de transférer efficacement les compétences nécessaires à la mise en œuvre de l'opération et que cela se reflète, dès le départ, dans les projections budgétaires de l'institution ciblée par l'appui. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer que l'appui temporaire fourni (via des consultants) est ensuite incorporé en tant que personnel permanent afin de profiter des capacités développées pour bénéficier la capacité institutionnelle de l'institution soutenue. Cela implique sans aucun doute de prévoir des dispositions budgétaires pour couvrir les coûts d'intégration de ces professionnels dans le budget du gouvernement.</p>

Constatations	Recommandations
<p><i>Constatation 5 :</i> Il est nécessaire d'évaluer de manière adéquate le degré de coordination entre les institutions et organisations homologues afin de s'assurer qu'il n'y a pas de limitations aux capacités de prise de décision conjointe qui pourraient éventuellement affecter le développement adéquat des activités opérationnelles et techniques des programmes. Bien que l'existence de contrôles par l'opposition soit souhaitable pour garantir des niveaux de décision stratégiques avec un plus grand degré de discussion et une plus grande vision de l'ensemble des questions inhérentes au type d'interventions, il est également nécessaire de reconnaître que, si les capacités et les ressources des parties ne sont pas adéquatement équilibrées, des situations peuvent survenir qui affectent l'exécution normale du programme. La conception développée pour compenser le manque d'expérience du MIC en matière de questions fiduciaires et la nécessité de maintenir le MEF impliqué dans les décisions stratégiques afin de conserver sa vision et sa participation au développement du secteur des MPME (puisque l'exécution du FDI a été transférée au MIC) à travers le Comité de coordination, ont généré des retards qui ont considérablement affecté l'exécution du programme.</p>	<p>Recommandation 5 : Chercher à simplifier autant que possible la mise en œuvre des programmes au sein d'une même OS, tant au niveau de la décision sur les questions stratégiques (y compris au sein de la même OS) qu'au niveau de la gestion technique et opérationnelle de l'opération.</p>
Dimension 3: Dimensions liées aux processus/acteurs publics	
<p><i>Constatation 6 :</i> Le MCI a connu plusieurs changements de ministres au cours de l'opération qui, en raison des caractéristiques des procédures d'approbation du gouvernement haïtien, de la nature personnelle des administrations et du défi politique et social qu'elles impliquent dans leur relation, ont retardé et limité son développement normal. En outre, il y a eu des dissidences concernant la portée et la mise en œuvre du projet dans l'équipe de collaborateurs directs de chaque ministre, ce qui a entraîné des changements constants de consultants de soutien pour son exécution.</p>	<p>Recommandation 6 : Comme leçon apprise, les changements structurels nécessaires pour avoir un impact sur le secteur devraient commencer par de petites interventions menées par les institutions qui ne sont pas soumises à la volatilité de la situation politique et institutionnelle du gouvernement d'Haïti. Cette situation affecte la capacité d'exécuter l'opération.</p>
<p><i>Constatation 7 :</i> Manque d'intérêt de la part du système d'intermédiation financière à participer, en prenant des risques, au financement des entreprises cibles du projet et en essayant seulement, dans certains cas, de profiter de l'appui accordé par l'opération pour renforcer leurs départements de MPME (et améliorer la vente de leurs services de formation) sans générer une seule opération de financement effective.</p>	<p>Recommandation 7 : Dans le cas du soutien de la capacité des IFI à servir le secteur des MPME, il convient de s'assurer que ce soutien va de pair avec leur volonté de participer au risque des initiatives pilotes d'aide au crédit. Dans ce sens, et afin d'atténuer les risques encourus tels qu'ils sont perçus par les IFI, il est suggéré que ces initiatives soient celles où les sociétés d'ancrage peuvent « garantir » une partie de l'intervention proposée. En outre, dans ce contexte, il est suggéré de discuter de la possibilité de mettre en œuvre le FGPC qui, en outre, pourrait servir de complément au risque assumé par la société d'ancrage.</p>
Dimension 4: Fiduciaires	
<p><i>Constatation 8 :</i> Un point clé détecté est que le fait que toutes les décisions doivent inévitablement passer par le ministre du secteur en question (approbations pour les contrats et les paiements) signifie que : (i) il y a un goulot d'étranglement clair qui ralentit chaque action ; et (ii) ceci est renforcé dans les situations de changements permanents du détenteur du portefeuille (comme c'est le cas du MCI). Cette situation n'a</p>	<p>Recommandation 8 : Inclure dès la conception une analyse de la probabilité de changement des détenteurs du portefeuille et une évaluation objective des délais d'approbation des décisions liées à la passation des marchés et au paiement des contrats signés et de l'impact que ces délais peuvent avoir sur</p>

Constatations	Recommandations
pas été évaluée de manière adéquate et a été un facteur qui, dans le contexte des changements politiques survenus dans le programme, a eu un impact négatif sur celui-ci et a également généré une augmentation des risques fiduciaires et de réputation de l'opération.	le bon déroulement des actions techniques du programme.
<i>Constatation 9</i> : Ce qui précède motive également le fait que, à l'occasion, et afin de compenser ces retards, il est demandé à la Banque de ne pas accélérer les objections dans les processus qui, en raison de leurs caractéristiques et compte tenu du risque de réputation qu'ils pourraient comporter, nécessitent une évaluation adéquate. Cette situation retarde également l'exécution (soit en soutenant de manière adéquate les interventions qui sont approuvées, soit en essayant d'expliquer pourquoi il n'est pas possible d'avancer dans la direction demandée).	Recommandation 9 : Bien que l'équipe de mise en œuvre affectée au cours de l'année 2017 (et en particulier lors de la prolongation demandée à la Banque pour la mise en œuvre du projet) ait apporté certaines modifications qui ont sensiblement amélioré la rapidité du processus d'approbation par le MCI (puisque'elle avait un accès plus direct au ministre du secteur), il est recommandé de mettre en place un mécanisme qui, en particulier dans les projets où la Banque n'a pas d'objection au préalable au processus de passation des marchés, délègue la signature de contrats et l'autorisation du paiement au coordinateur général, ainsi qu'un fonctionnaire de rang inférieur du ministère sectoriel qui dispose de suffisamment de temps et est spécifiquement affecté au programme. Le contrôle par opposition serait assuré à la fois par le travail de l'audit interne, par les missions de supervision technique et fiduciaire de la Banque et par l'audit externe du programme.
Dimension 5: Gestion des risques	
<i>Constatation 10</i> : L'inclusion d'une firme technique spécialisée (Technoserve) n'a pas pu compenser, tout au long de la mise en œuvre, les changements dans la conception de l'opération. Bien qu'elle ait constitué un tiers indépendant dont le travail a apporté l'objectivité nécessaire par rapport aux actions entreprises, son travail a été minimisé par rapport à son implication dans le reste des opérations du SPDS.	Recommandation 10 : Vérifier que la contrepartie identifie une équipe de mise en œuvre appartenant au personnel institutionnel et éviter que les équipes de mise en œuvre soient composées de consultants avec une vision de continuité uniquement liée à la durée du projet. Cela permettrait, en termes institutionnels, de mieux valoriser le travail de ce type d'appui technique intégral et de l'utiliser dans le but de laisser des capacités installées permanentes.
<i>Constatation 11</i> : La structure conçue pour appuyer la décision de la Banque de soutenir le renforcement des institutions et le renforcement correspondant de ses parties prenantes (le MEF et le MCI) n'a non seulement pas atteint son objectif (fournir un équilibre technico-fiduciaire à l'exécution) mais a également constitué l'un des problèmes les plus importants pour aller de l'avant.	Recommandation 11 : Dans des environnements de mise en œuvre difficiles comme celui d'Haïti, ne pas sous-estimer la nécessité d'équipes internes et éviter de les remplacer par des consultants temporaires, notamment pour les questions de gestion fiduciaire et opérationnelle.
<i>Constatation 12</i> : La création du Comité de coordination (destiné à équilibrer les décisions stratégiques et à répartir les décisions entre le MEF et le MCI) a connu le même sort. Dans les deux cas, il était supposé que les deux ministères chercheraient à coordonner le travail commun, mais, dans la pratique, cela ne s'est pas produit. Cette décision a dû être renversée, éliminant ainsi le Comité de coordination pour éviter des discussions interminables liées aux processus de chaque opération (où ils avaient une vision de la gestion de l'énergie plutôt qu'une discussion technique des options disponibles).	Recommandation 12 : Vérifier, de manière objective, les conditions institutionnelles de coordination et d'interaction entre les agences de l'administration avant de construire des instances supra-institutionnelles où une éventuelle dissidence (ou un manque de coordination et de compréhension) peut bloquer la prise de décision associée à la gestion de l'opération.

Tableau des résultats

Produits	Unité de mesure	Ligne de base	Année Base	But et objectifs atteints		% Réalisations	Moyens de vérification
Fourniture de services de développement des entreprises et de formation (SDEF) aux MPME éligibles.							
Nombre de PME ayant bénéficié de SDEF dans le cadre du programme	Nombre	0	2013	P P(a) A	358 77 125	35	Système d'informations appartenant au programme.
Nombre de microentreprises ayant reçu des SDEF dans le cadre du programme	Nombre	0	2013	P P(a) A	560 199 199	36	Système d'informations appartenant au programme.
Soutien à la fourniture de services de SDEF et de soutien aux institutions d'intermédiation financière							
Nombre de journées de conseil pour les activités de promotion et l'identification des bénéficiaires potentiels du programme.	Jours	0	2013	P	480	36	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	0		
				A	171		
Registre des fournisseurs de services de développement des entreprises et de renforcement des capacités (SDEF) conçu et pleinement opérationnel	Registre	0	2013	P	1	100	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	1		
				A	1		
Organisation de cours de formation pour les prestataires de services de développement des entreprises	Nombre	0	2013	P	4	100	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	7		
				A	7		
Normes de qualité pour les SDEF les plus demandés, conçues et diffusés parmi les fournisseurs de ce type de services.	Rapports	0	2013	P	4	100	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	7		
				A	7		
Cours de formation organisés pour les responsables des prêts des IFI locales sur les risques associés aux projets d'investissement des MPME.	Nombre	0	2013	P	9	100	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	4		
				A	10		
Conception, préparation et diffusion de rapports sur la structure, les performances et les perspectives des trois principaux secteurs productifs d'Haïti auprès des acteurs financiers et non financiers du secteur privé.	Rapports	0	2013	P	15	0	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	0		
				A	0		
Institutions financières locales éligibles au Fonds d'investissement social ou au Fonds de garantie partielle de crédit pour le développement soutenues pour la conception et l'utilisation de nouveaux produits, services ou processus opérationnels financiers.	Nombre	0	2013	P	2	0	Système d'informations appartenant au programme.
				P(a)	0		
				A	0		
Entreprise spécialisée sous contrat	Nombre	0	2013	P	1	100	Contrat signé avec l'entreprise contractée
				P(a)	1		
				A	1		