

Document of
The World Bank
FOR OFFICIAL USE ONLY

Report No: 21165-HA

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT
(TF-21551; IDA-20710)

ON A
CREDIT

IN THE AMOUNT OF SDR 9.1 MILLION

TO THE
REPUBLIC OF HAITI
FOR

INDUSTRIAL RESTRUCTURING AND
DEVELOPMENT PROJECT

October 31, 2000

**Finance, Private Sector and Infrastructure Department
Caribbean Country Management Unit
Latin America and the Caribbean Region**

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

CURRENCY EQUIVALENTS

(Exchange Rate Effective October 31, 2000)

Currency Unit = Gourde

G 1 = US\$ 0.043

US\$ 1 = 23 G

FISCAL YEAR

September 30 October 31

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

AAN	Autorité Aéroportuaire Nationale
APN	Autorité Portuaire Nationale
BRH	Banque de la République d'Haïti
CMEP	Conseil de Modernisation des Entreprises Publiques
FDI	Fonds de Développement Industriel
G.	Gourde Haïtienne
IDB	Interamerican Development Bank
SAR	Staff Appraisal Report
TELECO	Les Télécommunication d'Haïti SAM
TA	Technical Assistance
USAID	United States Agency for International Development

Vice President:	David de Ferranti
Country Manager/Director:	Orsalia Kalantzopoulos
Sector Manager/Director:	Danny Leipziger
Task Team Leader/Task Manager:	Heidi Mattila/Jyoti Shukla

CONTENTS

	Page No.
1. Project Data	1
2. Principal Performance Ratings	1
3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry	2
4. Achievement of Objective and Outputs	7
5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome	12
6. Sustainability	14
7. Bank and Borrower Performance	15
8. Lessons Learned	17
9. Partner Comments	18
10. Additional Information	19
Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix	21
Annex 2. Project Costs and Financing	22
Annex 3. Economic Costs and Benefits	24
Annex 4. Bank Inputs	25
Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components	27
Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance	28
Annex 7. List of Supporting Documents	29
Annex 8.A Borrower Contribution - CMEP	35
Annex 8.B Borrower Contribution - FDI	39
Annex 9. Cofinancier Contribution - USAID	74

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not be otherwise disclosed without World Bank authorization.

<i>Project ID:</i> P007309	<i>Project Name:</i> INDUSTRIAL RESTRUCTURING & DEVELOPMENT
<i>Team Leader:</i> Jyoti Shukla	<i>TL Unit:</i> LCC3C
<i>ICR Type:</i> Core ICR	<i>Report Date:</i> October 31, 2000

1. Project Data

Name: INDUSTRIAL RESTRUCTURING & DEVELOPMENT

L/C/TF Number: TF-21551; IDA-20710

Country/Department: HAITI

Region: Latin America and Caribbean Region

Sector/subsector: DB - Business Environment; DI - Private Infrastructure

KEY DATES

	<i>Original</i>	<i>Revised/Actual</i>
<i>PCD:</i> 12/15/86	<i>Effective:</i> 08/02/90	08/02/90
<i>Appraisal:</i> 03/15/89	<i>MTR:</i>	12/10/97
<i>Approval:</i> 12/05/89	<i>Closing:</i> 06/30/95	03/31/2000

Borrower/Implementing Agency: GOVERNMENT OF HAITI/FONDS DE DEVELOPPEMENT (FDI), CONSEIL DE MODERNISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES (CMEP)

Other Partners: UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID)

STAFF	Current	At Appraisal
<i>Vice President:</i>	David de Ferranti	Shahid Husain
<i>Country Manager:</i>	Orsalia Kalantzopoulos	Ping Loh
<i>Sector Manager:</i>	Danny Leipziger	John Page
<i>Team Leader at ICR:</i>	Heidi Mattila, Jyoti Shukla	Kanella Vasiliadis
<i>ICR Primary Author:</i>	Patrick Tardy; Dana Rysankova	

2. Principal Performance Ratings

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HL=Highly Likely, L=Likely, UN=Unlikely, HUN=Highly Unlikely, HU=Highly Unsatisfactory, H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible)

Outcome: U

Sustainability: UN

Institutional Development Impact: N

Bank Performance: S

Borrower Performance: U

	QAG (if available)	ICR
<i>Quality at Entry:</i>		U
<i>Project at Risk at Any Time:</i> Yes		

3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry

3.1 Original Objective:

The original objectives of the Project, as defined in the Development Credit Agreement, were to:

- (i) Assist in financing, through a line of credit, such productive facilities and resources in the territory of the Borrower as will contribute to the economic and social development of such territory;
- (ii) Support the Borrower's private industrial sector in undertaking the adjustments required to become export oriented and competitive;
- (iii) Assist the Borrower in carrying out the Trade Policy Reform Program;
- (iv) Assist in the further strengthening of BRH (*Banque de la République d'Haïti*), FDI (*Fonds de Développement Industriel*) and Financial Intermediaries; and
- (v) Improve the regulatory framework of the Borrower's industrial sector.

Assessment: The original objectives were justified at the time the Project was identified and prepared. Haiti had just embarked on an ambitious trade liberalization program supported by an Economic Recovery Credit, financed by IDA. Haitian private enterprises, long sheltered from competition, especially those producing for the domestic market, needed to adjust to the new environment. Furthermore, the regulatory and supporting institutional structure needed to be strengthened. The Project was designed as a follow-up to a previous IDA Credit (Credit 1131 HA), under which the Fonds de Développement Industriel (FDI) was created as a financial intermediary and performed reasonably well.

3.2 Revised Objective:

These Project objectives were modified in December 1997. In 1991, Project implementation was negatively affected due to a military coup and a subsequent default on the country's international financial commitments. As a result, an economic embargo was imposed on Haiti and all donor aid, including this Credit, was suspended for more than 3 years between October 1991 and December 1994. When the embargo was eventually lifted and international lending resumed in 1995, the economic situation had changed completely. Real GDP had dropped by about 30%, and industrial output and investment had fallen dramatically. In order to respond to these changed circumstances, the Project was first reformulated in September 1995 within its original development objectives, and subsequently restructured further with revised development objectives in December 1997. The revised development objectives were to:

- (i) Assist in financing such productive facilities and resources in the territory of the Borrower as will contribute to the economic and social development of such territory;
- (ii) Support the Borrower's private sector in undertaking adjustments consistent with the Private Sector Development Program;
- (iii) Assist in the further strengthening of BRH, FDI, CMEP (*Conseil de Modernisation des Entreprises Publiques*), the Ministry of Economy and Finance and Financial Intermediaries; and
- (iv) Improve the regulatory framework of the Borrower's public services.

The amendment eliminated some of the original, pre-embargo objectives that had become either outdated, such as support for the Haitian trade reform which had largely been implemented, and others such as the improvement of the regulatory framework of the industrial sector, as more substantive technical support was being made available through other multilateral agencies such as the Inter-American Development

Bank. More importantly, however, new objectives were added to support privatization of the state-owned enterprises (objective (ii)), institutional strengthening of the privatization agency CMEP (objective (iii)) and development of an appropriate regulatory framework for public services (objective (iv)). At first glance, the revision of the Project objectives might appear minor. In reality, however, the focus of the Project shifted considerably from the restructuring of private enterprises towards the privatization of state-owned utilities, although privatization was not mentioned directly in the revised objectives. Instead, the Private Sector Development Program was defined as "the Borrower's program for increasing participation of the private sector in economic activities by means, *inter alia*, of the modernization of the state-owned enterprises pursuant to the Borrower's Law dated October 2, 1996".

Assessment: For all practical purposes, this amendment effectively changed the entire Project as the line of credit component closed within six months of this amendment, and the remaining activities were focused entirely on privatization and regulatory reform. An alternative course of action would have been to close the Project on its revised Closing Date of June 30, 1998 and prepare a separate operation to support privatization. This, in fact, was the option first explored by IDA management and a TA operation to support civil service reform, tax reform and privatization was prepared and approved by IDA's Board in September 1996 (Second Technical Assistance Credit -- TAC II). This operation, however, as well as several other operations, could not be made effective as Haitian law required all external credit to be approved by its Parliament, and such parliamentary approval could not be obtained in the prevailing political situation of political fragmentation. At the same time, the Government's request for assistance with implementation of its privatization program was highly time-sensitive. An extension and amendment of the existing Project, which did not require parliamentary approval, were seen to be the most expedient solution to respond to the country's needs and political constraints.

3.3 Original Components:

The original Project comprised two major components, a credit component and a technical assistance (TA) component.

The credit component, in an amount of US\$10 million equivalent (88% of Project costs), consisted of:

- Sub-loans for restructuring private enterprises (US\$4.8 million equivalent) and
- A "regular credit line" (US\$5.2 million equivalent) including sub-loans and guarantee mechanisms for "non-restructuring" private enterprises.

FDI served as a rediscounting institution for the line of credit, providing medium and long-term loans to eligible financial intermediaries, with IDA reimbursing 65% of the approved FDI sub-loans. These financial intermediaries then on-lent to private enterprises. FDI charged a fixed interest rate calculated to reflect the average cost of funds to the banking sector, with the interest varying between 8% for large and medium enterprises and 7% for on-lending to small-sized enterprises. The final interest rate charged to the enterprise was set by the financial intermediary. The design of this component was based on experience with a similar credit line that had been supported by IDA's previous Credit 1131-HA and a survey of 62 restructuring enterprises undertaken during project preparation. The survey had indicated that there was a significant demand for term credit to finance restructuring and investment as Haitian financial institutions were generally reluctant to lend other than short-term.

The credit line was sub-divided into loans to restructuring and non-restructuring enterprises. Restructuring enterprises were defined as enterprises undergoing specific industrial restructuring plans. Initially 10 enterprises were selected on the basis of the above-mentioned survey, with more enterprises expected to be

included during project implementation. The remaining credit line was for FDI's "normal lending", financing fixed asset investment for viable existing firms and new export-oriented firms, that needed financial assistance but no restructuring. This component also included a modest guarantee sub-component.

The TA component (US\$1.4 million equivalent, 12% of project costs) covered a wide range of activities, including:

- Strengthening of FDI and of financial intermediaries to improve their project evaluation and supervision capabilities (US\$800,000);
- Strengthening of the Supervision Department of BRH (Central Bank) to improve regulation and supervision of the banking sector (US\$100,000);
- Improvement of customs administration (US\$350,000), and
- Studies to be undertaken by the Ministry of Economy and Finance on banking legislation and regulations, restructuring needs of the banking, non-banking and informal credit sectors. (US\$150,000).

These activities were included to support industrial restructuring and development effectiveness of the industrial credit, based on the experience of the previous credit line. Specifically, improvement of customs administration was considered important as domestic private enterprises were being hurt by large illegal imports. Also, the banking sector was poorly regulated and needed restructuring, as a fair portion of credit appeared to be delivered by the informal sector. Additionally, it was felt that supervisory and regulatory functions of the Haitian Central Bank should be strengthened.

Assessment: Project preparation was diligent in identifying term credit as a constraint to enterprise growth. Preparation also identified significant shortcomings in the overall institutional and policy environment for private businesses and the financial sector. It is questionable, however, if the inclusion of a line of credit and a limited TA component, with a number of small activities, were the appropriate instruments to address problems of such complexity. Many of these issues clearly required a strong policy dialogue, considerable technical analysis and commitment at the highest levels to undertake the requisite policy reforms and support the complementary institutional strengthening. A line of credit with some TA components could not have provided the necessary input and leverage to achieve this. At the same time, it was not clear what the ultimate outcome of these TA initiatives was expected to be and no benchmarks of policy improvement were identified. At the implementation level, this design made the Project complex, involving many implementing agencies and stretching the limited implementation capabilities of the public administration. In the end, with the exception of the TA to strengthen FDI and financial intermediaries, which represented a direct and logical link to the credit line, none of the other TA activities were implemented.

In retrospect, a credit line and small TA components without clearly defined outcomes and political commitment could not have been sufficient to overcome the significant policy and institutional constraints in Haiti. It should, however, be noted that this Project design was not uncommon at the time that the Project was identified and appraised, and IDA's own assessment of best practice has developed considerably since that time.

3.4 Revised Components:

Project components were revised twice, in September 1995 and in December 1997. In 1995, the main objective was to simplify and streamline the Project in the context of the changed circumstances after three

years of embargo. Within the credit line, the difference between restructuring and non-restructuring enterprises had largely disappeared and the original enterprise restructuring plans had become outdated. Many of the TA activities foreseen under the original project design were also dropped to reduce project complexity and restore focus. The new Project configuration became as follows:

- Under the **credit component**, (i) the total amount for enterprise restructuring was reduced to *US\$1.1 million equivalent*, and (ii) financing available for FDI's regular lending and guarantee mechanism was increased to *US\$8.8 million equivalent*.
- Under the **TA component**, funds allocated to institutional development and consulting services of FDI increased to *US\$1.5 million*. The other components -- support to BRH Supervision Department, to the Customs and to Ministry of Economy and Finance -- were eliminated to focus the Project almost completely on the credit line and the institutional strengthening of FDI, the implementing agency.

The Project was restructured more deeply in December 1997, when a new privatization component was added.

- Under the **credit component**, (i) financing available to support enterprise restructuring was further reduced to *US\$0.5 million equivalent*; and (ii) financing available for FDI discounting facility and guarantee mechanism was also reduced to *US\$7 million*.
- Under the **TA component**, the amount allocated for the institutional development, training and consulting services of FDI remained about the same at *US\$1.5 million equivalent*.
- A new **privatization TA component** (*US\$2.4 million equivalent*) was added, including:
 - (i) Technical assistance to the newly created CMEP (*Conseil de Modernisation des Entreprises Publiques*) - privatization agency - to prepare privatization of a group of Haitian public enterprises;
 - (ii) Development and implementation of a comprehensive communication strategy for the Private Sector Development Program;
 - (iii) Preparation of a reform program to modernize the utilities legal and regulatory framework;
 - (iv) TA to Ministry of Economy and Finance for the preparation of a legal and regulatory framework conducive to the implementation of the Private Sector Development Program.

The credit component closed as planned on June 30, 1998, only six months after the date of the amendment, and uncommitted funds were transferred to the privatization component. The Project activities then focused solely on privatization activities. As a result of this expansion of Project objectives and scope, the Project closing date was extended three times -- to June 30, 1998, June 30, 1999 and finally to March 31, 2000. The last two extensions related only to the privatization/regulatory reform component.

Assessment: As discussed earlier, the inclusion of this privatization/regulation component was a practical response on IDA's part to be responsive to the Government's request for assistance in this area, and its inability to get Parliamentary approval to new Credits. This approach was responsive and flexible, and helped Haiti maintain its allocation of scarce IDA resources which it would otherwise have lost. It also provided the fledgling Government a vote of confidence and an avenue for improving infrastructure services in the economy. For IDA, this was clearly a high risk component, but it was felt that despite the risks it was important for the international community to offer support.

3.5 Quality at Entry:

ICR rating: Marginally Unsatisfactory

Credit and initial TA components: As mentioned earlier, the original objectives seemed to be justified at the time of Project appraisal. The FDI credit line was also a useful, albeit limited, instrument to provide long-term credit to Haitian private enterprises during a period of difficult economic adjustment, and the inclusion of the TA components addressing several constraints of the policy and institutional environment reflected an appreciation of the complexity of the constraints to the business environment. Such a Project design was not atypical of similar projects at the time that this Project was appraised. Nevertheless, with the benefit of hindsight, the design had some key deficiencies that contributed to its unsatisfactory implementation and slow disbursement of the credit component:

- With regard to the line of credit component, appraisal was diligent in assessing the demand for term credit, but the Project did not adequately address the more systemic constraints to term credit and enterprise growth such as unreliable judicial system and lack of procedures for the use of loan collateral that made it very difficult for banks to foreclose on delinquent loans.
- On the implementation side, credit line procedures were cumbersome and slow. In addition to FDI procedures, all sub-loans required prior approval of the IDA. As a result, many financial intermediaries came to the conclusion that accessing FDI resources was not worth the trouble.
- FDI term resources were not sufficiently attractive to induce Banks to overcome the above mentioned constraints. Initially, FDI charged PFIs a flat 7 or 8 percent interest rate, depending on the size of the loan. Banks would then charge market rates. After the 1995 credit amendment, FDI retained from 40 to 70 percent of the interest rate charged to the final borrower, even as it was not taking a commercial risk (it took the banking risk). At present, SOFIHDES, FDI's largest client, typically charges enterprises an interest rate in the range of 20 to 25 percent, of which SOFIHDES pays back 60 percent to FDI.
- With respect to the TA component, its objectives and scope were very broad with many small TA activities that made the Project complex. Many of these activities involved major policy issues and restructuring, which could not reasonably have been addressed through limited technical assistance, without high level Government attention and intensive policy dialogue and supervision on IDA's part. This problem was eventually resolved in part in 1995 by dropping many of these secondary TA components, which were also being addressed through complementary technical assistance from other sources. In retrospect, the Project might have been more effective if key policy issues were better defined during preparation and corresponding policy reform benchmarks and actions identified and monitored during Project implementation.

The design of the **privatization component**, seems to have been adequate and its key components --- privatization transactions; regulatory environment; and public communication program properly identified and funded. Considerable work was done by IDA staff in close cooperation with Haitian counterparts in early 1997 to design a strong implementing agency (CMEP); establish an ambitious privatization agenda and timetable; and garner support from the Government and other donors. What may have been overlooked was an appropriate exit strategy in case that political support for privatization vanishes. Given the high level of political uncertainty in the country, and the intrinsic political nature of this component, Project

design could have included clearer performance benchmarks and corresponding triggers to be applied in the case of a weakening of the Government's commitment to privatization.

4. Achievement of Objective and Outputs

4.1 Outcome/achievement of objective:

Project objectives supported two broad areas of reform: (i) private enterprise restructuring and development, represented by the first two objectives and partly by the institutional strengthening included in the third objective, and (ii) privatization and improved regulation of public services represented by the second and fourth amended objectives and partly by the third objective. In both cases, Project achievements were partial. Though many of the individual activities were implemented with some success, their overall impact in the context of a volatile political situation and waning government commitment was only marginal, thus leading to an Unsatisfactory rating for overall impact.

a) **Enterprise restructuring and investment.** The Project had limited influence on restructuring and financing of private enterprises. The availability of term resources did not change the behavior of banks. They remained risk adverse and most would lend only short-term and for trade activities. In fact, overall term lending by Haitian banks has decreased since the early '90s. According to information received from various banks, term lending used to represent around 25 percent of bank lending but is now down to 10 to 15 percent. Ultimately, FDI became a small player in the Haitian financial sector. As of September 20, 1999, FDI's loan portfolio amounted to G109 million (around US\$5.7 million equivalent), i.e. around 1.2 percent of aggregate outstanding credit extended by the banking sector in Haiti. Further, the economic embargo, political uncertainty and endemic institutional weaknesses of the economy continued to have a significant negative impact on the overall business environment, commercial and political risks and the ability of enterprises to become more competitive. FDI's line of credit, however well implemented, had little chance of significant impact in the face of these highly adverse circumstances.

b) **Privatization and Regulatory Reform.** After its restructuring in December 1997, improving the efficiency of a few state-owned industrial firms and of the main utilities through privatization of management or of sale of their equity, became the main focus of the Project. Two significant industrial public enterprises were privatized and most of the technical work for privatization of three utilities completed. However, the privatization of these three utilities stopped just short of issuing bidding documents as Government commitment to privatization waned. Considering that the ultimate outcome of this component was supposed to be a transfer of the management and/or the ownership of these enterprises to private operators, the component must be rated partially Unsatisfactory. In addition, the regulatory reforms implemented by the Government were also only half-hearted. Although some progress has been achieved towards establishing independent regulators and sound legal and regulatory framework, several of the key laws, drafted under the Project, could not be enacted due to absence of the Parliament in the period from January 1999 until the closure of the Project. Other important activities, such as public information campaign, were also not implemented.

It is important to see the Unsatisfactory rating for this Project in the context of the particular country situation during its implementation. The Project was implemented during an especially difficult period of Haitian history. Following the ousting of President Jean Bertrand Aristide in September 1991 by a military coup, a 3-year embargo was imposed on Haiti. The economy deteriorated dramatically. During the embargo years, GDP fell by 30%, the currency depreciated by a factor of 3.6 and more than half industrial jobs were lost. Even after the restoration of the constitutional regime, the political environment remained unsettled, with frequent changes in Government. Altogether, there were 14 successive governments during

the lifetime of the Project. Since 1995, most of the IDA projects in Haiti have been evaluated as unsuccessful and/or have encountered major delays. Projects sponsored by other agencies have had similar results. Since 1997, the paralysis of Government and the conflict between executive and legislative created new uncertainty and further delays in implementation. The Parliament was dismissed in January 1999 and a new one was not elected before the end of the Project. In the final years of the life of this Project, the momentum for reform all but evaporated and the incumbent Government became reluctant to take decisions. As a result, donors' support was sharply curtailed in all sectors. This Project -- particularly the politically sensitive privatization program -- was severely affected by the Government's lack of action.

	PROJECT LIFE	POLITICAL EVENTS
1990	August 90 - Project becomes effective	
1991	September 91 - October 94 Project suspended	September 91 - military coup, followed by 3-years embargo September 94 - military government steps down
1995	September 95 - First restructuring, project components simplified	Embargo lifted and donor aid resumed
1997	October 97 - flour company privatized December 97 - second Project restructuring, Privatization objectives and components added	March 97 - resignation of Prime Minister From mid 1997 on - continued political instability and institutional crises
1998	June 1998 - credit component closed	
1999	November 99 - cement company privatized	January 1999 - Parliament dismissed
2000	March 2000 - Project closed	

4.2 Outputs by components:

Credit component. Initially, US\$10 million equivalent was allocated for the credit line. Eventually this allocation was reduced to US\$7.5 million equivalent. Disbursements under the Project remained slower than expected through most of the implementation period, although one of the main causes for this situation (embargo and its economic consequences) lay outside the control of the implementing agency and the Government. At Project Closing, a total of US\$7.6 million was utilized for both lines of credit (76% of the initial estimate) during 4.5 years of component effectiveness, i.e. an average of US\$1.7 million per year, while appraisal estimate was US\$2.5 million per year. Financial intermediaries largely continued being uninterested in long-term lending and had excess liquidity in most years, except in 1996 when the Central Bank increased the reserve requirement to 53 percent of lending.

For the enterprise restructuring sub-component, initially, US\$4.8 million equivalent was earmarked to finance restructuring of 10 enterprises identified during project preparation. Eventually, only four restructuring enterprises received financial support for a total of US\$1 million, all disbursed within a few months of effectiveness, after which the program stopped for lack of interest from other firms. Input from financial intermediaries and beneficiary enterprises indicates that its procedures were seen as excessively cumbersome, bureaucratic and slow. US\$5.2 million equivalent was earmarked for FDI to finance new

investment and working capital for the non-restructuring enterprises. During the 1995 Project amendment this figure was increased to US\$8.8 million equivalent and then again reduced to US\$7 million in 1997.

In total, the line of credit contributed to financing of 61 loans and 124 micro-loans during 1990-91 and 1995-97 period. The total costs of these investment projects was approximately G650 million (US\$45 million equivalent), to which the IDA Credit contributed approximately 17 percent. These investment projects are estimated to have created around 3,000 jobs. Of these 61 loans, 21 went to large enterprises, 26 to medium-sized and 14 to small enterprises. The loans were concentrated primarily in three sectors: agriculture and food processing, construction materials and services followed by export assembly and chemical sectors. Half of the loans were channeled through a single financial intermediary - SOFIHDES specialized in term credit, although an additional 10 private banks participated in this loan scheme. Additionally, FDI financed approximately 30 other loans that were not refinanced by IDA. (More details on FDI sub-loans are included in Section 10 - Additional Information)

FDI also offered credit guarantees, amounting to G36.7 million (about US\$2.3 million equivalent), i.e. 35 percent of its loan portfolio. FDI is the only financial institution in Haiti to provide such guarantees. The guarantees are considered by Haitian bankers as a useful product, which should have been marketed more aggressively. However, the relatively small size of FDI lending, and the obligation that guarantees should stay within a 40 % limit of its loan portfolio, precluded any further expansion of this instrument. FDI also played a useful role in assisting banks in assessing enterprise investment proposals, as well as the training of their staff and the provision of computer software.

Overall, FDI appears to have been a relatively well run institution given the overall weak institutional capacity in Haiti and has continued to survive under very difficult circumstances. As of September 20, 1999, FDI's loan portfolio amounted to G109 million (around US\$5.7 million equivalent), i.e. around 1.2 percent of aggregate outstanding credit extended by the banking sector in Haiti. Despite its small presence in the financial sector in Haiti, it remains profitable and self-financing and has been able to weather the embargo and the interruption of IDA funding. Given the environment in which it operates, it takes only limited commercial risk -- only on its guarantee portfolio and with banks -- and its loan portfolio is presently quite healthy (default rate is 3.5%). However, its portfolio is excessively dominated by one financial intermediary -- SOFIHDES (64% of current loan portfolio and 54% of guarantee portfolio), which poses high risks due to lack of diversification. SOFIHDES is the only financial intermediary in Haiti specializing in industrial long-term credit.

The Project has also financed several TA activities within the credit component. Initially, the Project was supposed to finance a series of technical assistance activities to support regulatory and institutional frameworks of financial and industrial sectors, involving a number of institutions, including the Central Bank, Customs Administration and Ministry of Finance and Economy. These sub-components, however, had never been implemented and eventually were dropped during the 1995 restructuring.

TA to FDI and financial intermediaries was the only original TA component that survived both amendments and even was increased from US\$0.8 million to US\$1.5 million equivalent. Eventually, however, only \$0.84 million was utilized. This component financed a wide range of activities, including training for FDI and financial intermediaries in areas such as project evaluation, microcredit, guarantee management, internal studies on FDI's operational efficiency and strategic options and a seminar for credit evaluation staff of financial intermediaries. These activities were clearly related to Project objectives and had positive impact on institutional strengthening of FDI and financial intermediaries. The majority of resources, however, (US\$0.6 million) were used to finance external studies, such as a study on rice and sugar cane industries and a feasibility study for establishing an international port in the south of the

country. The relationship between these studies and the Project's credit component were not very clear. In any case, this TA component does not appear to have had a significant impact on Project outcome.

Privatization TA Component. Work on public enterprise privatization started soon after the passage of the Privatization Law (*Loi de Modernisation des Entreprises Publique*) in September 1996, i.e. more than a year before financial support was made available under this Project. This work was mostly financed by two successive Project Preparation Facilities for a new TA operation for support of privatization being prepared by IDA. When it was decided to support the privatization activities through the undisbursed funds in this Credit, US\$2.4 million equivalent was allocated for this purpose, of which US\$1.2 million was eventually spent. In addition, USAID also approved a Trust Fund of US\$3.55 million, administered by IDA, to co-finance technical assistance for the privatization of port, airport and telecom utilities. Of this trust fund, approximately US\$2.9 million was spent.

Eventually, two state-owned industrial firms were privatized, using the capitalization method. Consultations with private sector representatives involved in the bidding indicate that in both cases the process was transparent and professionally managed:

- In October 1997, 70 percent of the equity of a flour company was awarded to a consortium of foreign and local investors, through an open, transparent and competitive bidding process, in exchange for US\$9.1 million to be invested in the company. This flour plant is now working at full capacity and appears to be a success story. As a result of increased efficiency and restructuring, the price of bread in Haiti has decreased by around 8 percent while consumer prices increased by an estimated 15 percent. In addition, the plant now produces around 4,000 to 5,000 metric tons of wheat shaft a month, which is in very strong demand by animal breeders to supplement other sources of food (particularly at a time of severe drought in Haiti). It employs 280 full time workers and 50 part-timers and also generates jobs in related sectors, such as transport.
- In May 1999, sixty-five percent of the stock of a cement company, was awarded to a consortium of foreign and local investors, for an amount of US\$15.6 million, also to be kept in the company for much needed investment, as the cement company ceased operation in 1993. Work is presently under way to rehabilitate the plant. The new management is optimistic about future prospects and expects operations to resume in January 2001. Also in this case the bidding process was open, transparent and competitive.

In addition, CMEP has mostly completed the preparatory work for the privatization and associated legal and regulatory reforms of the public utilities in the three sectors included in the credit -- ports: *Le Port Public International de Port-au-Prince de l'Autorité Portuaire Nationale (APN)*; airports: *L'Aéroport International de Port-au-Prince de l'Autorité Aéroportuaire Nationale (AAN)*; and telecommunications: *Les Télécommunication d'Haiti SAM (TELECO)*. The Government, however, has postponed the decision on their privatization and the legal and regulatory frameworks have largely not been enacted.

In addition to these three utilities, CMEP has been involved in discussions on privatization of the water company of the Port-au-Prince metropolitan area (CAMEP), the national power utility (EdH) and the two state-owned banks, assisted by the Inter-American Development Bank. In none of the cases, has there been any significant progress on privatization.

- **Ports:** The preparatory work for privatization of Port-au-Prince port was completed including diagnostics and rehabilitation plans, information memorandum, tendering papers and process, draft management contract, as well as the preparation of the draft law and regulations. The technical

studies recommended a three to five year management contracts followed by a long term concession once harbor operations were spun off to a port authority. APN would be transformed into the regulator of the harbor and maritime sector -- a draft Law has been prepared to that effect. However, this law still needs to be presented to the Parliament.

- **Airports:** The preparatory technical work for privatizing the management of the airport of Port-au-Prince and the accompanying legal and regulatory reforms was also largely completed by the consultants financed by the Credit. The technical studies recommended a similar approach of an initial management contract, to be followed at a later stage by a long-term concession. However, the resolution of a number of problems remained pending before the transaction could go ahead, including: (i) enactment of the legal and regulatory framework for the sector, (ii) decision on airport tariffs, (iii) rationalization of excess labor; (iv) defining the future status of other Haitian airports; and (iii) resolving the issue of assumption of AAN income by the Treasury. Significant improvement has been achieved in case of OFNAC, (*l'Office National de l'Aviation Civile*), the technical/safety regulator of the sector. The staff of OFNAC has been retrained and the new *Code de l'Aviation Civile* drafted. Most importantly, the safety and security of the airport of Port-au-Prince have improved significantly and the airport is no longer rated unsafe by the US Federal Aviation Authority.
- **Telecoms:** The preparatory work to privatize TELECO was also undertaken through Project activities. Technically the company could soon be taken to the market. Under the proposed privatization strategy, a significant portion of the equity -- 40-50 percent -- would be transferred to a strategic investor, using the capitalization mechanism. However, there remains resistance to privatization and reform, partly due to public fears of labor rationalization. Some sector reform, however, has taken place de facto with increased competition as new licences have been granted to mobile operators. Also, the telecommunications sector is already regulated by an agency, CONATEL, although the regulatory framework is outdated. A new telecommunication law and regulations were drafted under the Project, addressing sector liberalization and privatization, including tariffs, inter-connection pricing, frequency management, and design and responsibilities of the regulatory agency. The Government is currently organizing a forum to discuss this draft law with all relevant sector entities, after which the draft law should be presented to the Parliament.

However, despite considerable technical work, political support for sector reform and privatization, which was strong in 1997, has wavered in recent years. Faced with the decision to take these utilities to the market and to address the various issues mentioned above, the Government decided to postpone the transactions. The regulatory reform is also incomplete, particularly in ports and airports sectors. Laws have been drafted to establish modern regulatory systems with independent regulators, but they could not be enacted, since the Parliament was dissolved in January 1999. Although the Parliament has now been elected in July 2000, it is uncertain whether such legislation would be passed any time soon.

Another deficiency of the privatization process was an absence of public consultation and an information campaign, which was envisaged as an integral part of the Project design under the revised project components. The campaign was supposed to support consultation, mitigate negative public perceptions of privatization and address some of the public concerns related to the privatization process. Although eventually some information programs took place, with active participation of CMEP, CMEP never received an authorization of the Government to launch a full-scale communication campaign, potentially the first sign of the Government's waning commitment to the privatization process.

Overall, the component is rated partially Unsatisfactory, considering that the ultimate outcomes of the transfer of the management and/or the ownership of the public enterprises to private operators were

achieved only partially for the flour and cement companies. It must be acknowledged, however, that the technical preparatory activities for the privatization of the three utilities were implemented satisfactorily. The privatization process could still go forward if the political commitment was restored. Unfortunately, considering recent deterioration of the political environment in Haiti after the Parliamentary elections were criticized internationally for irregularities and lack of transparency, mounting political tensions before the Presidential elections and constrained availability of assistance from international donors, an early decision to resume the privatization process is considered unlikely.

4.3 Net Present Value/Economic rate of return:

Not applicable

4.4 Financial rate of return:

Not applicable

4.5 Institutional development impact:

The institutional impact of the Project is considered negligible over the longer run. During the Project, the staff of the two main implementing agencies, FDI and CMEP, received extensive training and built up strong competencies in their respective technical fields, with significant personal human capital formation. CMEP, in particular has been exposed to world class consultants and its management and staff have clearly acquired a stature and understanding of privatization strategies, methods and processes which would facilitate any possible further work in this field. The Project also introduced new standards of transparency and professionalism in the work practice of Haitian agencies. However, despite these positive outcomes at the level of personal human capital formation, both institutions have experienced a certain degree of marginalization by the end of the project. Particularly in the case of the CMEP, with the end of this Credit, its future existence itself remains uncertain.

5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome

5.1 Factors outside the control of government or implementing agency:

The Project was strongly affected by political events and uncertainty in Haiti:

- The military coup of September 1991, followed by a 3-year embargo, had a detrimental impact on the economy, overall investment and business environment and the demand for long-term credit.
- The unsettled political environment after 1997 had a strongly negative impact on the decision-making process of the Executive branch of the Government.
- Absence of a functioning Parliament after January 1999 prevented passage of legislation drafted under the Project and hindered implementation of the regulatory reform objective of the Privatization component.

5.2 Factors generally subject to government control:

- In the years after the lifting of the embargo, deteriorating macro-economic conditions, lack of public investment in infrastructure and growing insecurity led to a further deterioration of the business environment.

- The Government never addressed some of the deep-rooted obstacles that negatively affected the credit line component, in particular an unreliable judicial system and the lack of proper enforcement of contract and collateral legislation.
- FDI faced difficulties in 1995-96 in providing required counterpart funds (35 percent of financing). This was mainly due to a 3-fold depreciation of the currency against the US\$ since mid-1991.
- As mentioned earlier, CMEP was not authorized to go ahead with the planned public communication campaign which could have helped the Government to mitigate some of the negative perceptions, misconceptions and concerns about privatization.
- More fundamentally, the privatization program was critically affected by the reversal in support to privatization at the highest levels of Government. As a result, the privatization program was put on hold in the summer of 1999 and never resumed.

5.3 Factors generally subject to implementing agency control:

- It might be argued that CMEP should have been more forceful in involving the Government institutions (Ministries and the Central Bank), regulators (particularly CONATEL), utility management and the unions in the privatization process. However, it is likely that without strong and continuous Government support, CMEP would not have had much success on that front.

5.4 Costs and financing:

The total costs of the projects to be supported by the credit line were estimated at appraisal to be US\$23.2 million, of which US\$10 million was supposed to be financed by IDA, US\$5.3 million by FDI and US\$7.9 million by financial intermediaries and final borrowers (enterprises). Eventually, the total costs of FDI sub-loans supported by the IDA Credit was higher than expected, US\$45.2 million, to which IDA contributed with US\$7.6 million, FDI US\$4.3 million, financial intermediaries approximately US\$12 million and the rest was financed by enterprises or alternative financing sources. The higher costs mean that a higher proportion of individual project costs was financed by alternative means, outside the FDI discounting scheme. In addition US\$0.8 million has been spent in Technical Assistance for FDI and financial intermediaries.

As far as the privatization component is concerned, only 50% (US\$1.2 million) of the amount earmarked for the privatization TA was disbursed, partly due to the unfinished privatization agenda, partly due to the fact that a US\$3.553 million Trust Fund was also made available by USAID to finance privatization TA, that made the amount available under Credit 2071-HA higher than necessary.

Final disbursements under the Project amounted to US\$9.6 million equivalent (SDR 6.9 million), resulting in a cancellation of US\$2.8 million equivalent. (SDR 2.2 million)¹⁾

¹⁾ Due to the change in US\$/SDR exchange rate, the total of disbursed and undisbursed funds in US\$ amounts to US\$12.4 million equivalent, while the original Credit amount was US\$11.4 million equivalent.

6. Sustainability

6.1 Rationale for sustainability rating:

Project sustainability is unlikely.

FDI has now been in operation for twenty years. It has successfully weathered three years of economic embargo and the suspension of IDA funding and has remained profitable and self-financing. However, there are questions about its present role and usefulness as a stand-alone financial institution. FDI's share in the overall lending of Haitian financial institutions is minor. In addition, FDI's portfolio has been declining since June 1998, when the credit component of this project closed. As of September 30, 1999, the FDI portfolio amounted to G104 million (around US\$6.5 million), and was down 27 percent from the previous financial year. The portfolio is also becoming increasingly concentrated on SOFIHDES. Only two other banks borrowed from FDI in the financial year of 1998-99, down from an earlier peak of eleven banks. Privatizing FDI and possibly merging it with SOFIHDES are solutions which should be explored further.

The privatization transactions that already have been completed (flour and cement company) are considered success stories and are expected to be sustainable. In the case of public utilities, sustainability depends on Government's political will to proceed with sector reforms and the privatization transactions. While the technical work for the privatization of the three utilities in ports, airports and telecoms has been completed, Government action on proceeding with these transactions is seen to be unlikely in the short run. Delays of more than one year would probably necessitate that a considerable amount of the analysis need to be redone.

CMEP is a competently staffed agency, which is still operating, and is available to provide support to Government in areas such as future privatization transactions, representing the State as the owner of a portion of the stock of privatized enterprises, assisting regulatory agencies in getting organized or monitoring implementation of management contracts and concessions. However, in the absence of donors' funding, there are questions about the willingness and the capacity of the Government to continue financing its operations.

6.2 Transition arrangement to regular operations:

In the case of FDI, it is likely to continue to maintain itself for some time as it is relatively self-financing. However, as noted, its portfolio is on the decline. Over time, alternatives involving its privatization should be considered.

The objective of improving the quality of infrastructure and the performance of public utilities remains as crucial as ever. Actual progress on the reform process, however, depends on Government's decision to resume privatization. Unfortunately, recent deterioration of the political environment in Haiti make significant progress in finalizing these reforms in short-to-medium term very unlikely.

7. Bank and Borrower Performance

Bank

7.1 Lending:

Project identification was thorough and the staff provided a good analysis of past performance, trends and needs of the sector. The Staff Appraisal Report was of good quality, very detailed, with Project objectives, components and risks well identified. Demand for restructuring credit was reconfirmed through a survey of 62 enterprises. There was also a good description of the financial sector and of its failings (e.g. risk adverse behavior of banks).

However, project design suffered from the key flaw, typical of many Projects designed at that time, in assuming that the availability of long term financing through a second tier institution could stimulate term financing by financial intermediaries, and that such financing would in turn stimulate private enterprise in a sustainable fashion. In the case of Haiti, not only were other institutional and policy constraints more important, but the basic pre-conditions of political and macroeconomic stability were also not met. With the benefit of hindsight, most IDA projects would now address the basic policy and institutional constraints to private sector development as an integral and key part of their operations. Instead, the Project design contained a number of very small TA activities that could not have resolved these important issues, and, at the same time, they complicated Project implementation.

The restructuring of the Project in 1997, was based on the preparatory work of a Second Technical Assistance Project, which was approved by the Board in September 1996 but never made effective. The activities of the privatization component were well designed, in close cooperation between CMEP, IDA and other donors. What was not clearly identified was the expected outcome of the Project and performance indicators. Given the fragility of Haiti's political stability, the component design should perhaps have been conceptualized more in terms of improving sector performance in the infrastructure sectors, with privatization included as one of the alternative strategies, especially considering that much of the sector reform and privatization activities supported by the Project required Parliamentary approval, and the political situation in Haiti made this a very difficult prospect. The restructuring should have acknowledged the significant risks involved with a more explicit set of indicators and alternatives in case the Government's commitment to sector reform and the privatization was abandoned or the passage of respective sector reform laws became virtually impossible in the prevailing political situation.

Therefore IDA performance during lending must be rated marginally Unsatisfactory.

7.2 Supervision:

Supervision of the Project is rated marginally Satisfactory. IDA supervision persisted despite very difficult country circumstances, frequent changes in Government, and the economic embargo. During several periods, mission travel was precluded due to security issues and much of the work was undertaken through a resident consultant. After 1995, as the embargo was lifted, IDA restructured the Project twice. The purpose of the second restructuring (1997) was to accommodate a whole new set of activities for which a separate Project was fully prepared and approved by IDA's Board but could not be passed by the Parliament in the country. After this restructuring, supervision was intensive. IDA supervision missions were frequent and IDA provided in-house expertise in several areas, such as telecommunications, water, ports and airport management and privatization.

Nevertheless, supervision could have benefited from greater continuity of task managers on IDA's part. Eight different Task Managers managed the Project over its long implementation period. The frequent changes of the task managers, particularly in the first years of the Project, had some negative effect on the Project's continuity, commitment and communication with the implementing agencies. While it is not the intention to minimize the problems that could have emerged due to frequent changes in task managers, such changes were also partly due to the disruption of the Project implementation by the embargo and several periods of political instability that resulted in periods of relative inactivity of the Project, during which the Project passed along to different task managers.

Finally, supervision and IDA management was particularly deficient in maintaining a good record of project developments. The ICR team was not able to locate a consistent set of supervision reports and other project documents for the preparation of this ICR. Again, this was likely due to several changes in task managers and the reorganization of country departments responsible for Haiti.

7.3 Overall Bank performance:

The Bank performance varied over the life of the Project, from marginally Unsatisfactory during lending to Satisfactory during the last two years of the Project. The overall management is rated marginally Satisfactory.

Borrower

7.4 Preparation:

So much time has elapsed since preparation of the Project that the ICR team was not able to assess the Borrower's initial contribution to Project preparation. However, at the time of the restructuring of the Project in 1997, the CMEP worked in close relation with the Bank to design its strategy and work program and its performance was satisfactory.

7.5 Government implementation performance:

Government implementation performance was one of the major weaknesses of the Project, particularly in the case of the privatization and regulatory reform component. Over time, Government commitment to the Project has been lukewarm and shifting and once the technical work was completed, the Government finally balked at taking the decision to go ahead when privatization dossiers were ready to be taken to the market. In the case of the credit line, the Government was not able to create conditions that would be conducive to investment, restructuring and long-term financing, thus reducing the potential development impact of FDI's activities.

7.6 Implementing Agency:

As mentioned earlier, FDI did a diligent job in a deteriorating business environment and a substantial part of the credit line was eventually disbursed. FDI, however, may have been too timid in marketing its credit line.

CMEP has also been a good performer and is now widely recognized as a well run agency, which has introduced rather novel standards of transparency and professionalism in Haiti's public service. It did conclude two significant privatization deals and prepared three other transactions to the point of being ready to go to the market. In the absence of Government commitment, it could not have achieved more in this area.

7.7 Overall Borrower performance:

Despite certain achievements that were registered in both the credit and privatization components, the Project eventually failed, mainly because of the lack of a sustained commitment of the Government to privatization. This is the main rationale behind rating the Borrower's performance as Unsatisfactory.

8. Lessons Learned

On the Line of Credit and TA Components

- For sustainable development impact, more attention should be paid to fixing the business environment in parallel with offering a line of credit. This may require reforming the financial sector, improving the legal and judicial framework, in particular dispute resolution mechanisms and collateral system and developing modern standards of financial accounting and reporting. A credit line could potentially offer leverage to get policy reforms in these areas, and such leverage could have been used more effectively.
- In the absence of a good policy dialogue, specific policy reform benchmarks and government commitment, small TA components with no clear benchmarks and links with other lending activities are unlikely to be effective.
- For the success of a line of credit operation, interested financial intermediaries should be identified early on and involved in the design (sets of incentive; delivery mechanism; pricing; etc.) of the credit line. Additionally, demand for the credit should be reassessed periodically, to assess continued relevance of the credit line. This is particularly true of projects with a long implementation period.
- Provision of technical assistance (e.g. training for loan officers; consulting services for enterprises) should ensure an effective synergy between the credit and any attached TA component.

On the Sector Reform and Privatization Component

- Projects developed in countries with unstable political environment (particularly in the post-conflict countries) should be more explicit in their design and appraisal on the associated risks. In particular, they should include benchmarks indicators of progress and appropriate alternatives and exit strategies under different assumptions of the political environment. In this Project, the component on infrastructure sector reform followed a fairly singular strategy of privatization and legal and regulatory reform similar to that applied in other countries, even though many of the reforms it supported required Parliamentary approval of laws, which had become virtually impossible. In such a situation, the Project could also have experimented with some community based infrastructure programs, the implementation of which would not have required Parliamentary approval.
- More importantly, and perhaps as a lesson of broader application, the Project highlights the need to engage Government in a dialogue from the point of view of needs in a particular sector based on the pros and cons of different policy options rather than from the viewpoint of privatization per se. Privatization should be seen as one of the means to an end, and project outcomes should be defined more in terms of final benefits, such as percentage of population with access to the infrastructure

service, and similar quality and cost indicators rather than privatization per se. A more explicit articulation of project objectives as sector outcomes may have facilitated re-examination of strategy in the reform of the infrastructure sectors sooner.

9. Partner Comments

(a) Borrower/implementing agency:

Comments on the ICR draft were received from FDI and CMEP and incorporated in the final ICR. Borrowers' contributions were also received from FDI and CMEP and are attached.

(b) Cofinanciers:

USAID contribution was received and is attached.

(c) Other partners (NGOs/private sector):

Not applicable

10. Additional Information

IDA contribution to FDI credit line projects

By year

	Value		Number of projects	
	thousands US\$	%		%
1990	1,763	22	6	10
1991	31	0	1	2
1992	0		0	0
1993	0		0	0
1994	0		0	0
1995	754	10	14	23
1996	2,267	29	19	31
1997	3,116	39	22	34
1998	0	0	0	0

124 microenterprises are considered as one project

By sector

	Value		Number of projects	
	thousands US\$	%		%
Agriculture/food	2,584	34	18	30
Artisan	88	1	1	2
Assembly	521	7	5	8
Chemical	412	5	4	7
Construction materials	1,513	20	14	23
Fishing	45	1	1	2
Metal	523	7	2	3
Services	1,381	18	10	16
Tourism	147	2	1	2
Other	334	4	5	8

Excluding microenterprises

By financial intermediary

	Value		Number of projects	
	thousands US\$	%		%
SOFIHDES	2,916	37	27	44
Bank of Boston	2,302	29	15	25
Banque de l'Union Haitienne	867	11	6	10
Citibank	74	1	2	3
Promobank	1,488	19	9	15
Sogebank	223	3	2	3
Direct Intervention	61	1	1	2

124 microenterprises are considered as one project

By enterprise size

	Value		Number of projects	
	thousands US\$	%		%
Large enterprises	3,917	49	21	11
Medium-sized enterprises	2,852	36	26	14
Small enterprises	773	10	14	8
Microenterprises	393	5	124	67

Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix

Outcome / Impact Indicators:

Indicator/Matrix	Projected in last PSR	Actual/Latest Estimate
N/A	N/A	N/A

Output Indicators:

Indicator/Matrix	Projected in last PSR	Actual/Latest Estimate
N/A	N/A	N/A

End of project

No performance indicators were identified in SAR

Annex 2. Project Costs and Financing

Project Cost by Component (in US\$ million equivalent)

Project Cost By Component	Appraisal Estimate US\$ million	Actual/Latest Estimate US\$ million	Percentage of Appraisal
CREDIT COMPONENT			
Total cost of operations to be discounted	23.20	45.20	195
Technical assistance	1.40	0.84	60
PRIVATIZATION TA COMPONENT (added in December 1997)	0.00	6.66	
Total Baseline Cost	24.60	52.70	
Total Project Costs	24.60	52.70	
Total Financing Required	24.60	52.70	

Project Costs by Procurement Arrangements (Appraisal Estimate) (US\$ million equivalent)

Expenditure Category	Procurement Method			N.B.F.	Total Cost
	ICB	NCB	Other		
1. Works	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
2. Goods	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
3. Services	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	1.40 (1.40)	0.00 (0.00)	1.40 (1.40)
4. Miscellaneous Credit line - restructuring enterprises	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	11.10 (4.80)	0.00 (0.00)	11.10 (4.80)
5. Miscellaneous Credit line - non restructuring enterprises	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	12.10 (5.20)	0.00 (0.00)	12.10 (5.20)
6. Miscellaneous	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
Total	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	24.60 (11.40)	0.00 (0.00)	24.60 (11.40)

Project Costs by Procurement Arrangements (Actual/Latest Estimate) (US\$ million equivalent)

Expenditure Category	Procurement Method				Total Cost
	ICB	NCB	Other	N.B.F.	
1. Works	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
2. Goods	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
3. Services	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	5.20 (2.00)	0.00 (0.00)	5.20 (2.00)
4. Miscellaneous	0.00	0.00	6.50	0.00	6.50
Credit line - restructuring enterprises	(0.00)	(0.00)	(1.00)	(0.00)	(1.00)
5. Miscellaneous	0.00	0.00	38.70	0.00	38.70
Credit line - non restructuring enterprises	(0.00)	(0.00)	(6.60)	(0.00)	(6.60)
6. Miscellaneous	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	2.30 (0.00)	0.00 (0.00)	2.30 (0.00)
Total	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	52.70 (9.60)	0.00 (0.00)	52.70 (9.60)

^{1/} Figures in parenthesis are the amounts to be financed by the Bank Loan. All costs include contingencies.

^{2/} Includes civil works and goods to be procured through national shopping, consulting services, services of contracted staff of the project management office, training, technical assistance services, and incremental operating costs related to (i) managing the project, and (ii) re-lending project funds to local government units.

Project Financing by Component (in US\$ million equivalent)

Component	Appraisal Estimate			Actual/Latest Estimate			Percentage of Appraisal		
	Bank	Govt.	CoF.	Bank	Govt.	CoF.	Bank	Govt.	CoF.
CREDIT COMPONENT									
CREDIT LINE	10.00	5.30	7.90	7.60	4.30	33.30	76.0	81.1	421.5
of which restructuring enterprises	4.80			1.00			20.8		
of which non restructuring enterprises	5.20			6.60			126.9		
TECHNICAL ASSISTANCE									
TA to FDI and financial intermediaries	0.80			0.84			105.0		
TA to BRH	0.10			0.00			0.0		
Customs administration	0.35			0.00			0.0		
TA to Ministry of Economy and Finance	0.15			0.00			0.0		
PRIVATIZATION TA COMPONENT (added in December 1997)				1.16	2.70	2.80			

Annex 3: Economic Costs and Benefits

Not applicable

Annex 4. Bank Inputs

(a) Missions:

Stage of Project Cycle Month/Year	No. of Persons and Specialty (e.g. 2 Economists, 1 FMS, etc.)		Performance Rating	
	Count	Specialty	Implementation Progress	Development Objective
Identification/Preparation				
2/15-21/1987	4	1 Operations Officer, 1 Economist, 2 Consultants		
9/14-18/1987	1	1 Operations Officer		
11/16-28/1987	4	1 Operations Officer, 1 Economist, 2 consultants		
5/23-28/1988	4	1 Operations Officer, 1 Economist, 2 Consultants		
Appraisal/Negotiation				
4/16-22/1989	4	1 Operations Officer, 1 Economist, 2 Consultants		
Supervision				
10/25-11/02/1990	1	1 Financial Analyst	S	S
March/1991	1	1 Disbursement Analyst	S	S
Embargo: October 91-December 94				
February/1995		Information not available	U	S
May/1995	2	1 Task Manager, 1 Consultant	U	S
02/20-26/1996	2	1 Financial Sector Specialist, 1 Consultant	S	S
01/26-02/01/1997	2	1 Financial Sector Specialist, 1 Consultant	S	S
03/31-04/05/1997	2	1 Task manager, 1 Consultant	U	U
November/1997	2	1 Task Manager, 1 Economist	U	U
05/11-15/1998	4	1 Airport Specialist, 1 Sea Port Specialist, 1 Consultant - Port Sector Regulatory Specialist, 1 Task Manager	U	U
September/1998		Information not available	S	S
March/1999	2	1 Task Manager, 1 Private Sector Development Specialist	S	S
05/10-12/1999	3	1 Task Manager, 2 Private Sector Development Specialists	S	S
06/28-30/1999	1	1 Task Manager	S	S
ICR				
04/24-05/04/ 2000	2	1 Task Manager, 1 Consultant		

(b) Staff:

Stage of Project Cycle	Actual/Latest Estimate	
	No. Staff weeks	US\$ (,000)
Identification/Preparation	75.7	157.4
Appraisal/Negotiation	7.9	18.0
Supervision	149.9	417.6
ICR	15.5	38.9
Total	249.0	631.9

Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components

(H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible, NA=Not Applicable)

	Rating				
☐ Macro policies	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☒ Sector Policies	☐ H	☐ SU	☐ M	☒ N	☐ NA
☐ Physical	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☒ Financial	☐ H	☐ SU	☐ M	☒ N	☐ NA
☒ Institutional Development	☐ H	☐ SU	☐ M	☒ N	☐ NA
☐ Environmental	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA

Social

☐ Poverty Reduction	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☐ Gender	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☐ Other (Please specify)	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☒ Private sector development	☐ H	☐ SU	☐ M	☒ N	☐ NA
☐ Public sector management	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA
☐ Other (Please specify)	☐ H	☐ SU	☐ M	☐ N	☒ NA

Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HU=Highly Unsatisfactory)

6.1 Bank performance

Rating

☒ Lending	☐ HS	☐ S	☒ U	☐ HU
☒ Supervision	☐ HS	☒ S	☐ U	☐ HU
☒ Overall	☐ HS	☒ S	☐ U	☐ HU

6.2 Borrower performance

Rating

☒ Preparation	☐ HS	☒ S	☐ U	☐ HU
☒ Government implementation performance	☐ HS	☐ S	☒ U	☐ HU
☒ Implementation agency performance	☐ HS	☒ S	☐ U	☐ HU
☒ Overall	☐ HS	☐ S	☒ U	☐ HU

Annex 7. List of Supporting Documents

Attached: List of major studies and reports completed under the Privatization TA component.

SOMMAIRE DES ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS

DOSSIER	CONSULTANT	ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS
PORT	Conseiller financier Nathan Associates	• Rapport final de phase I : préparation des actifs du port (version intermédiaire sept. 98 et version finale octobre 98) • Mémoire d'Information (version préliminaire et finale mars 2000) • Avis de préqualification (version finale – mars 2000) • Contrat de gestion (finale) • Liste des soumissionnaires potentiels (provisoire) • Instructions pour la préqualification des soumissionnaires (version finale – mars 2000) • Termes de Référence à l'intention des soumissionnaires (version finale – mars 2000)
	Spécialiste en Opérations et Gestion Portuaires (SOGP) Issa Badarou-Soulé	• Plan de préparation et d'exécution de la transaction (études sur le dégraissage des effectifs – Plan d'amélioration du port – Restructuration de l'APN (juin 1999) • Programme informatisé de licenciement des effectifs (juin 1999) • Rapport final (préliminaire) août 1999 • Rapport final – septembre 1999
	Conseiller Juridique et Réglementaire Xavier Ghelber	• Rapports sur les éléments essentiels à l'établissement d'un contrat de gestion (juin 1999) • Rapport introductif au projet de loi sur le secteur portuaire (décembre 1999) • Rapport sur l'ensemble des tâches des Termes de Référence (février 1999) • Projet de loi portant réforme du secteur des ports et de la navigation, et créant une autorité de régulation portuaire (février 1999)

SOMMAIRE DES ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS (suite)

DOSSIER	CONSULTANT	ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS
TELECO	Conseiller financier Sterling International Group	• Due diligence légale (14-01-99) • Liste des investisseurs (14-01-99) • Comparaison internationale (14-01-99) • Evaluation économique, technique et financière (14-01-99) • Diagnostic des ressources humaines et plan de dommage (14-01-99) • Plan d'actionnariat des salaires (14-01-99) • Projet de synthèse du rapport de diagnostic et de stratégie sur la capitalisation de la Téléco (14-01-99) • Audience-cible et plan de communication (05-03-99) • Liste des documents nécessaires à la Data Room(12-03-99) • Document de questions – réponses(12-03-99) • Retraitement des informations financiers (12-03-99) • Rapport sur le programme d'investissement de la Teleco (05-04-99) • Rapport de valorisation de la TELECO (08-04-99) • Mémoire d'information préliminaire (15-07-99) • Mémoire d'information(xx-05-99) • Rapport de stratégie de modernisation (05-07-99) • Projet de contrat de capitalisation et d'acquisition d'actions des Télécommunications d'Haïti (16-08-99) • Projet de contrat d'autorisation relatif à la modernisation des Télécommunications d'Haïti (16-08-99) • Avis d'appel d'offres international pour la sélection d'un investisseur stratégique (21-08-99) • Convention entre les actionnaires pour l'Administration et l'exploitation des Télécommunications d'Haïti SEM (31-08-99) • Convention d'établissement de la Société d'économie mixte TELECO SEM (06-08-99)

SOMMAIRE DES ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS (suite)

DOSSIER	CONSULTANT	ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS
TELECO	Conseiller Juridique et Réglementaire Gide Loyrette Nouel	• Rapport de situation. (22/12/98) Ver.fin.:19/03/99. • Plan de renforcement de l'autorité de régulation du secteur (25/01/99) Ver.fin.:19/03/99. • Résumé exécutif première phase (19-04-99) • Projet de loi portant réforme du secteur des telecoms. (10/05/99) Ver.fin.:10/09/99. • Projet de loi portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Projet de texte portant création d'une Commission nationale aux nouvelles technologies. (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Fourniture du service universel . (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Modalités d'homologation des équipements terminaux. (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Modalités de gestion des fréquences . (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Plan de numérotation et annuaire. (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Interconnexion et liaisons louées. (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Tarification des services de télécommunications. (23/07/99) Ver.fin.:15/01/00. • Modalités de financement de l'autorité de régulation . (10/09/99) Ver.fin.:15/01/00. • Arbitrage entre consommateurs et opérateurs (22/12/98) Ver.fin.:19/03/99. • Modalité d'octroi, de réglementation et de contrôle des autorisations, permis et déclaration. (04/10/99) Ver.fin.:15/01/00. • Présentation des Standards de cahiers des Charges. Ver.fin.:15/01/00. • Accord d'interconnexion standard. Ver.fin.:15/01/00 • Cahier des Charges, Statuts révisés et autorisation de la TELECO Ver.fin.:15/01/00.

SOMMAIRE DES ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS (suite)

DOSSIER	CONSULTANT	ETUDES ET RAPPORTS PRODUITS
AÉROPORT	Conseiller Financier Salomon, Smith, Barney	• Projection de trafic • Plan d'affaires • Plan d'investissement • Mémoire d'Information • Draft du Document d'Appel d'Offres
	Conseiller Juridique financier Holland & Knight	• Analyse juridique des lois gouvernant l'Aviation Civile • Analyse des titres de propriété des terrains appartenant à l'Autorité Aéroportuaire Nationale • Analyse juridique des contrats de concession de l'AAN avec des particuliers • Analyse du Décret gouvernant la structure des prix pour les services aéroportuaire et son impact sur l'évolution de la réglementation économique • Proposition d'un draft de contrat de gestion à court et/ou à long terme
	Conseiller Technique et Économique Simat, Eliessen & Eichner (SH&E)	• Rapport sur le cadre institutionnel (AAN & OFNAC) • Rapport sur le Code de l'Aviation Civile • Audit de l'infrastructure existante en matière de navigation aérienne • Rapport sur les normes et procédures techniques • Politique de facturation aéronautique • Politique de facturation de la navigation aérienne • Procédures opérationnelles pour l'évaluation des taux et frais • Rapport sur les normes de performance opérationnelles • Normes de performance • Définition et application des sanctions • Formation technique

ANNEX 8

Borrowers contribution:

8A: CMEP contribution

8B: FDI contribution

**CREDIT 2071-HA
COMPOSANTE B2-B3-B4
(CMEP)
CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR AU
RAPPORT D'ACHEVEMENT DU CREDIT**

OBJECTIF DE LA COMPOSANTE DU CREDIT RELATIVE AU CMEP

L'objectif de la composante privatisation des Entreprises Publiques du Crédit 2071-HA est tout à fait compatible avec les objectifs visés dans la loi du 26 septembre 1996 sur la Modernisation des Entreprises Publiques Haïtiennes.

Cette composante visait à:

- inclure une provision d'Assistance Technique, à travers le CMEP, en appui au processus de modernisation des Entreprises Publiques;
- développer et exécuter une campagne de sensibilisation des différentes couches de la population au programme de modernisation des Entreprises Publiques;
- assister le Gouvernement dans la préparation des modifications et mises à jour du cadre légal et réglementaire indispensable à l'intrusion du secteur privé dans les secteurs considérés stratégiques jusqu'à présent.

Dans ce contexte, un certain nombre d'activités ont été entreprises allant du diagnostic de l'ensemble des entreprises faisant objet de la modernisation jusqu'au recrutement des Banques d'Affaires; firmes spécialisées pour assister le CMEP dans l'exécution du processus de modernisation.

Ce programme touchait les neuf principales entreprises publiques haïtiennes évoluant dans tous les secteurs de la vie économique du pays: du secteur industriel (cimenterie et minoterie) aux secteurs des services (Electricité, Téléphone, Eau Potable, Banques etc...) en passant par les secteurs d'infrastructures de services publics tels: Port et Aéroport.

De tous ces projets seuls ceux du secteur industriel ont abouti avec la signature de deux accords de capitalisation avec des consortiums multinationaux associés à des partenaires haïtiens. Les autres projets se sont réduits à la préparation des documents de diagnostic, d'appel d'offres et de projet de réforme de cadre légal pour les différents secteurs.

Globalement, les résultats obtenus jusqu'ici peuvent être qualifiés de négligeables si l'on se donne uniquement pour but la privatisation de ces entreprises. Par contre, si l'on considère l'ensemble des travaux réalisés dans chaque secteur, on peut arguer que les résultats sont significatifs puisque ces travaux permettront de lancer l'ensemble des transactions sur le marché lorsque les conditions favorables seront réalisées. Il est évident également que les travaux préparatoires à la modernisation des secteurs économiques, s'ils sont pris en considération, soumis au parlement et votés, contribueront à créer les conditions objectives pour la participation des opérateurs privés dans la vie économique du pays. Du même coup, ils faciliteront l'arrivée de capitaux étrangers tant nécessaires dans l'économie nationale.

Cette composante du Crédit a été d'une grande utilité puisqu'elle a permis au CMEP de finaliser un certain nombre de travaux qui permettra au Gouvernement Haïtien de lancer véritablement le processus lorsque le moment sera favorable.

CONCEPTION DE LA COMPOSANTE CMEP DU CREDIT 2071-HA

Les composantes B2 - B3 - B4 du Crédit 2071-HA étaient conçues de manière à:

- Renforcer les capacités techniques et institutionnelles du CMEP à conduire le processus de modernisation des entreprises publiques;
- Effectuer les travaux préparatoires à la participation du secteur privé dans la gestion des entreprises publiques;
- Préparer la réforme des cadres légaux et réglementaires des différents secteurs concernés par le programme de modernisation des entreprises publiques.

Elles ont permis au CMEP, pendant près d'une année, de disposer des moyens pour engager des spécialistes locaux, entreprendre un projet d'évaluation des entreprises publiques et para-publiques non encore considérées pour être modernisées, lancer un projet de préparation de documentaires sur les neuf (9) entreprises publiques afin d'informer et de sensibiliser le public en général sur la situation des entreprises à moderniser et sur la nécessité du programme de modernisation des entreprises publiques, d'engager les meilleurs Banques d'Affaires et Consultants Internationaux pour conduire les transactions et la modernisation des différents cadres légaux.

IMPLEMENTATION ET EXPERIENCE

Le programme a été exécuté suivant la méthodologie suivante:

I.- Mise en Place

- i) Définition des stratégies de mise en place du programme, en consultation avec la Banque Mondiale et les autres partenaires;
- ii) Mise en place d'une structure technique et administrative
- iii) Mise en place de Comité ad hoc, pour chaque entreprise publique à moderniser, formé de quatre (4) responsables de l'entreprise et du responsable sectoriel chargé du dossier au CMEP.
- iv) Recrutement des Banques d'Affaires et Consultants Internationaux par appels d'offres internationaux.

II.- Exécution

- i) Diagnostic de chaque entreprise et études de réforme de cadre légal
- ii) Choix de la modalité de modernisation
- iii) Evaluation et valorisation des Entreprises Publiques à moderniser.
- iv) Lancement des appels d'offres de manière transparente et compétitive.

III.- Adjudication et Signature de Contrat

LECONS APPRISES

Sur le plan des transactions, il n'y a pas eu beaucoup de résultats. Par contre au point de vue de préparation pour un bon programme de privatisation, les résultats sont appréciables. Cependant certaines leçons méritent d'être retenues qui pourraient améliorer la performance de l'agence d'exécution.

- Savoir profiter du mementum politique
- Le temps mis par la Banque Mondiale et les autres bailleurs à observer et à reconnaître la crédibilité de l'agence d'exécution a eu pour effet de retarder le décaissement des fonds nécessaires à l'exécution du programme;

- Les ressources nécessaires à l'exécution du programme doivent être disponibles avant le lancement dudit programme;
- Trouver par tous les moyens une participation active de tous les secteurs et responsables d'institutions impliquées dans le processus.

PERFORMANCE DE LA BANQUE ET DES AGENCES DE CO-FINANCEMENT

La performance de la Banque Mondiale peut être considérée comme appréciable puisqu'elle avait mobilisé des ressources considérables en terme d'Assistance technique et des ressources financières tout au long du processus. Toutefois, on peut simplement noter que si les ressources financières avaient été mobilisées plus tôt, et que sa compréhension de la volonté de l'agence d'exécution à exécuter proprement les activités du programme était faite plutôt, ceci aurait permis, bien sûre, au cours de la 1ère année de réaliser plus de deux transactions.

A côté, il faut reconnaître l'apport non moins considérable de la USAID, de l'ACDI, de la BID particulièrement dans les secteurs de l'Electricité et de l'Eau Potable.

Toutefois, une des leçons retenues est que certains sectorialistes de ces institutions confondent les objectifs d'un programme de privatisation avec ceux d'un projet d'études de travaux d'infrastructures au point d'exiger que le Conseiller ou Banque d'Affaires étudie dans les moindres détails tous les aspects techniques et proposent l'ensemble des démarches que l'opérateur privé doit prendre en considération pour développer l'Entreprise. Ceci retarde le processus et témoigne qu'ils ignorent que l'opérateur privé est mû par des considérations beaucoup plus pratiques et disposent d'expertise beaucoup plus pointue pour apprécier l'entreprise et son environnement.

FONDS DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

(F.D.I.)

CRÉDIT 2071-HA – RAPPORT D'ACHÈVEMENT DE PROJET

Résumé des conclusions

Les résultats obtenus et les principales conclusions du rapport sont résumés comme ci-dessous.

- ⇒ *Grâce aux ressources du deuxième (2e) crédit de l'IDA (2071 HA) le FDI a octroyé 220 millions de gourdes de prêts et 36.1 millions de gourdes de garantie à travers huit (8) intermédiaires financiers et en faveur de 218 entreprises dont 124 micro, 22 petites, 45 moyennes et 27 grandes.*
- ⇒ *Toutefois une certaine concentration est remarquée au niveau des opérations par exemple: 84% des opérations de crédit du FDI sont réalisés à travers trois (3) intermédiaires financiers; 50% des projets financés à partir des ressources du "Second Crédit " (les micro-projets sont exclus) sont des projets d'expansion qui accaparent 50% du montant du crédit alloué par le FDI; trois (3) sous-secteurs partagent 60% de la production cumulative du FDI (industrie de la construction, industrie alimentaire, services).*
- ⇒ *Au niveau Assistance Technique, le FDI a fait des interventions remarquables dans les domaines des infrastructures, de la promotion de l'agro-industrie. Par ailleurs le FDI a utilisé une bonne partie des ressources de l'assistance technique dans le renforcement de sa capacité institutionnelle.*
- ⇒ *L'analyse du degré de réussite du projet se mesure selon trois (3) approches:*
 - 1) *Les retombées socio-économiques*
 - 2) *Le taux d'utilisation des ressources*
 - 3) *La continuité opérationnelle*

Sur le plan des retombées socio-économiques, le deuxième crédit de l'IDA (2071 HA) a été un succès, en raison du nombre de nouveaux emplois durables créés, de la somme des valeurs ajoutées générées, de son impact sur les devises, sur la création des revenus dans des milieux défavorisés, de la positivité de son impact sur l'environnement à travers la valorisation de certaines matières premières locales (grain de bayahonde, sable de rivière) et la modernisation des unités de transformation de la canne à sucre qui ne devraient plus utiliser le bois comme source d'énergie.

L'analyse des résultats selon l'approche du taux d'utilisation des ressources indique le succès du programme également, puisque les conditions difficiles dans lesquelles le FDI opérait et la priorité qu'elle donnait à la qualité au détriment de la quantité ne l'ont pas empêché d'atteindre un taux d'utilisation global des ressources de près de 80% pour la composante "Crédit" (soit 7.9 millions de dollars américains sur un total de 10.0 millions initialement prévus) et de 60% pour la composante "Assistance Technique"

Ainsi, le faible taux d'utilisation des ressources de la sous-composante "Crédit aux entreprises restructurées" (20%) n'a pas affecté grandement le taux d'utilisation global des ressources, puisqu'une bonne partie des fonds non utilisés pour cette sous-composante a été utilisée dans les opérations régulières de prêts du FDI.

En ce qui concerne la capacité du FDI à assurer la continuité de ses opérations à la fin de l'assistance technique et financière de l'IDA, l'on peut considérer également le crédit 2071 HA comme un succès. Le FDI est doté 1) d'une capacité institutionnelle qui en fait une référence en matière d'évaluation et de suivi de projets industriels; 2) d'une surface financière née de sa capacité de préservation patrimoniale grâce à son pouvoir de génération d'excédents opérationnels, qui lui permet de se passer des ressources externes; 3) d'une capacité d'attraction d'autres ressources externes, en cas de besoin et de diversification de ses ressources grâce à la crédibilité dont il fait jouir auprès des bailleurs de fonds internationaux autre que l'IDA et des autres institutions de l'Etat.

⇒ Ce succès du projet obtenu dans des conditions très difficiles est à mettre à l'actif de tous les intervenants, notamment:

- Le FDI qui a eu le courage de prioriser la qualité au détriment du volume de prêts décaissés, même si ce dernier semblait être le critère d'évaluation de sa performance par l'IDA. Il est à noter le FDI était en mesure d'utiliser l'intégralité des ressources de l'IDA dans des projets ne présentant aucun risque de crédit. Cependant les bénéfices socio-économiques de ces projets n'étaient pas évidents pour la Direction du FDI.
- l'IDA qui n'a jamais marchandé son appui au FDI à travers les différentes missions de suivi et de contrôle opérationnel du projet.
- la BRH qui n'a jamais hésité à intervenir quand le besoin se fait sentir et qui s'est beaucoup efforcée ces derniers temps pour assainir le paysage financier haïtien, créant ainsi un environnement favorable aux activités du FDI.
- les intermédiaires financiers, dont bon nombre d'entre eux, ont changé leur philosophie et politique de crédit en commençant à considérer les PME et les micro-entreprises comme des éléments de leur stratégie.

⇒ *Quatre leçons sont à tirer de cette deuxième expérience du crédit industriel de l'IDA en Haïti.*

- 1) En matière de crédit industriel, les banques commerciales sont plus intéressées à se prémunir contre le risque de taux et de liquidité que contre le risque de d'insolvabilité du débiteur.*
- 2) Les banques commerciales sont très sensibles aux délais de réponse d'un partenaire. En conséquence les procédés de décaissement de l'IDA sont loin d'être adaptés aux existences des partenaires du FDI.*
- 3) L'amendement d'un accord de crédit suite à l'arrêt des opérations pour cas de force majeure, doit aller au-delà d'une simple prolongation mécanique des délais.*
- 4) Les institutions financières publiques de développement ne sont pas vouées à l'échec. Le FDI (institution publique) est l'une des institutions financières les mieux gérées du pays et les plus solides financièrement. La qualité des ressources humaines et le mode opératoire sont les principaux déterminants du succès d'une institution qu'elle soit privée ou publique.*

FONDS DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

(F.D.I.)

CRÉDIT 2071-HA – RAPPORT D'ACHÈVEMENT DE PROJET

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	46
PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS	51
LA COMPOSANTE "CRÉDIT"	51
LA COMPOSANTE "ASSISTANCE TECHNIQUE"	53
ANALYSE DES PERFORMANCES DES PRINCIPAUX INTERVENANTS.....	54
LES PERFORMANCES DU FDI.....	54
<i>Le taux d'utilisation des ressources</i>	<i>54</i>
Le "Crédit aux entreprises restructurées"	54
Le "Crédit à des entreprises non restructurées"	55
La composante Assistance Technique.....	57
<i>Le taux global d'utilisation.....</i>	<i>57</i>
<i>Performance financière</i>	<i>59</i>
Qualité du portefeuille	59
L'autosuffisance opérationnelle	60
Situation financière du FDI.....	61
LES PERFORMANCES DE L'IDA.....	62
<i>La forte rotation du personnel de l'IDA affecté au Crédit 2071 HA</i>	<i>62</i>
<i>Pertes trop fréquentes de dossiers</i>	<i>62</i>
LES PERFORMANCES DE LA BRH.....	62
ANALYSE DES PRINCIPALES RETOMBÉES DU CRÉDIT	63
IMPACT FINANCIER.....	63
<i>Renforcement de l'autonomie financière du FDI.....</i>	<i>63</i>
<i>Amélioration de la profitabilité du système bancaire</i>	<i>63</i>
<i>Amélioration du ratio de solvabilité des banques.....</i>	<i>64</i>
IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE.....	64
<i>Injections importantes de capitaux dans le secteur industriel</i>	<i>65</i>
<i>Création d'emplois.....</i>	<i>65</i>
<i>Promotion des PME et des Micro-Entreprises</i>	<i>66</i>
<i>Valorisation des matières premières locales</i>	<i>66</i>
<i>Début de déconcentration des activités économiques.....</i>	<i>67</i>
<i>Génération de devises.....</i>	<i>67</i>

IMPACT INSTITUTIONNEL.....	68
L'ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT DE FONCTIONNEMENT DU PROJET	69
LES FACTEURS DÉFAVORABLES	69
LES ÉLÉMENTS FAVORABLES DE L'ENVIRONNEMENT	70
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS FINALES	71

LISTE DES TABLEAUX

Tableau No	Contenu
1.1	Coûts et sources de financement du PRI
1.2	Plan de financement des projets à être financés dans le cadre du Crédit IDA 2071 HA
1-3	Ventilation des ressources IDA (Crédit 2071 HA)
2-1	Ventilation selon plusieurs critères des opérations de prêts du FDI
2-2	Taux d'utilisation de la sous-composante A-1 (crédit aux entreprises restructurées)
2-3	Taux d'utilisation de la sous-composante A-2 (crédit aux entreprises non restructurées)
2-4	Taux d'utilisation de la sous-composante A-2 réajustée
2-5	Analyse du taux d'utilisation de la composante "Assistance Technique" (B)
2-6	Analyse du taux d'utilisation globale des ressources du crédit 2071 HA
2-7	Evolution de la qualité du portefeuille du FDI (risque-bancaire)
2-8	Evolution de la qualité du portefeuille de garantie du FDI (risque-entreprises)
2-9	Evolution des résultats d'exploitation du FDI (1991 - 1999)
2-10	Evolution de la structure financière du FDI
3-1	Evolution de la marge d'intérêt et du PNB de l'ensemble du système bancaire haïtien et impact du crédit 2071 HA
3-2	Origine des ressources utilisées dans l'industrie haïtienne sous l'impulsion du crédit 2071 HA
3-3	Ratio coût/emplois par intervenant
3-4	Ventilation des projets financés selon la destination des produits finis.

Introduction

Durant les premiers mois de l'année 1986, juste après le départ des Duvalier, le gouvernement militaire présidé par le Général Namphy, a décidé de libéraliser l'économie. Les premières mesures de libéralisations ont été:

- La publication en date du 23 juin 1986 d'un décret faisant passer de 111 à 35 le nombre de produits contingentés.
- La publication au journal officiel (le moniteur du 10 juillet 1986) d'un décret portant modification à la baisse du tarif douanier.
- Le choix de facto d'une structure tarifaire nominale comprise entre 20% et 40% ad valorem et l'abandon de la taxation spécifique.

Cet abaissement substantiel de barrières tarifaires, l'élimination progressive des restrictions quantitatives et surtout la contrebande favorisée par la réouverture des ports provinciaux, n'ont pas manqué d'affecter négativement la situation des entreprises haïtiennes orientées principalement vers des produits de substitution à l'importation et habituées à un système de protection à outrance instauré par l'ancien régime. Ces mesures ont soulevé les protestations d'industriels haïtiens et de certains analystes qui les ont trouvées pénalisantes pour l'activité industrielle haïtienne. Le gouvernement haïtien a alors décidé de mener une étude visant à analyser la cohérence de ces premières mesures de libéralisation et leur impact sur les entreprises haïtiennes. Cette étude a été menée par une firme française SEMA METRA CONSEIL et a abouti à la conclusion que les nouvelles mesures douanières étaient pénalisantes pour bon nombre de sous- secteurs de l'industrie nationale, en raison du caractère discriminatoire du tarif en faveur des produits finis importés et au détriment des intrants. En effet, le taux de douane sur certains articles entrant dans la fabrication locale de bon nombre de produits finis, pouvait représenter 1.5 à 2 fois celui sur les produits finis concurrents importés, négativisant ainsi le taux de protection effective.

Cependant, les consultants avaient fait remarquer que le nouveau tarif n'était pas le seul, ni le principal obstacle à la compétitivité de l'industrie haïtienne et que les explications à cet état de fait devraient être surtout recherchées à travers des facteurs internes à chaque entreprise. Ces conclusions de SEMA METRA ont ouvert la voie à un programme plus ciblé, baptisé dans un premier temps: **Programme d'Amélioration de la Compétitivité de l'Industrie Haïtienne (PAC)** pour devenir plus tard: **Programme de Restructuration Industrielle (PRI)**

Le PRI était divisé en deux (2) phases: La première phase consistait à faire le diagnostic général (interne et externe) des entreprises industrielles haïtiennes inscrites au programme afin d'identifier les contraintes qui les empêchaient de travailler selon les standards internationaux de compétitivité. Le consultant avait aussi, dans cette phase, pour mandat d'identifier les entreprises qui devaient faire l'objet d'une étude en profondeur et élaborer les termes de référence de cette dernière.

La deuxième phase consistait à étudier en profondeur les entreprises recommandées par les consultants de la première phase. Il s'agissait d'entreprises très affectées par les mesures de libéralisation et confrontées à des problèmes internes, mais ayant un fort potentiel de génération de profits économiques et financiers moyennant une restructuration importante. Le mandat des consultants de la deuxième phase consistait à orienter de façon cohérente la restructuration de ces entreprises, à évaluer les ressources matérielles, humaines et financières requises par cette restructuration et à analyser l'impact à court terme et à long terme de cette restructuration selon différentes approches opérationnelles et différents scénarios de financement.

Le Fonds de Développement Industriel (FDI) a été désigné comme agence d'exécution du PRI. A ce titre, le FDI devait recruter et sélectionner les intervenants (les firmes de consultation), recevoir les inscriptions des entreprises désireuses de participer au programme, signer des accords avec les firmes de consultation et des entreprises participantes et sélectionner les consultants locaux devant appuyer les intervenants étrangers, assurer la coordination du programme et gérer les ressources matérielles et financières affectées au programme.

Le coût global a été de 3.5 millions de dollars américains, ventilés et financés selon le tableau suivant:

Tableau 1.1 Coût et sources de financement du PRI				
Rubriques	Sources de financement			Total
	IDA	FDI	Bénéficiaires	
Diagnostic et activité connexes	1.2	-	-	1.2
Etudes en profondeur	1.7	0.3	0.2	2.2
Autres	0.1	-	-	0.1
Total	3.0	0.3	0.2	3.5

Le financement de l'IDA a été octroyé sous forme de crédit au gouvernement haïtien: le **crédit 1786-HA** dont l'accord a été signé le 20 mai 1987. La première phase du programme a été réalisée par la firme française **Sema Metra Conseil** et les études en profondeur par une autre firme française: **Developement Finance Consultants**. Sur les 75 entreprises attendues, 62 se sont inscrites à la phase 1 du programme (phase de diagnostic). Des soixante-deux (62) entreprises ayant fait l'objet d'un diagnostic, vingt cinq (25) ont été retenues pour une étude en profondeur dont huit (8) devaient, d'après les recommandations des consultants, investir dans un projet de modernisation et/ou de renforcement de l'appareil productif.

Les huit projets de restructuration et les autres projets hors-restructuration nécessitaient une injection directe globale de capitaux privés de 23.2 millions de dollars américains et devaient être financés selon le plan suivant:

Tableau 1.2 Plan de financement des projets à être financé dans le cadre du crédit IDA 2071-HA	
---	--

	Apports des intermédiaire s financiers	Fonds externes (En millions de dollars)			Total fonds externes	Grand total
		IDA	FDI	Intermédiaires financiers		
Projets de restructu- ration des 8 grandes entreprises	2.6	4.8	2.6	1.1	8.4	11.1
Projets des entreprises non restructurées	2.8	5.2	2.9	1.2	9.3	12.1
Total	5.4	10	5.5	2.3	17.6	23.2

Le financement de l'IDA a fait l'objet d'un accord de crédit avec le Gouvernement haïtien: l'accord de **crédit 2071-HA** ou "**le Second Crédit**" signé le 2 février 1990. Cet accord portait sur une enveloppe globale de US\$11.4 millions ou 9.1 DTS et comprenait deux grandes composantes: une composante "crédit" (USD 10 millions) et une composante Assistance technique(USD 1.4 millions)

En ce qui concerne la composante "Assistance Technique" (B), elle est divisée en quatre (4) sous-composantes ou rubriques:

- B-1 Assistance technique au FDI
- B-2 Assistance technique à la BRH
- B-3 Assistance technique à la Douane
- B-4 Assistance technique au Ministère des Finances

Sous la rubrique "**B-1**" (**Assistance technique au FDI**), la Banque Mondiale a prévu un montant de USD 800 000 (640 000 DTS) destinés à financer une assistance technique au FDI dans le cadre de l'exécution du projet. Ce montant devait financer:

- Les honoraires d'un consultant expatrié auprès de la Direction Générale don't l'engagement était une condition "d'effectiveness" du crédit (2071 H-A)
- La formation du personnel du FDI et des intermédiaires financiers en vue de renforcer leur capacité d'évaluation et de supervision des projets.
- Des études portant sur les possibilités d'élargissement du champ d'activités du FDI.

Par ailleurs, en 1995 le FDI a été autorisée à utiliser une partie des ressources de cette sous-composante pour financer certaines études sectorielles.

L'assistance technique à la BRH (Rubrique B-2) consistait à renforcer, par la formation, la capacité de la Banque Centrale à remplir son rôle de supervision des banques commerciales et institutions financières. L'enveloppe prévue pour cette rubrique était de USD 100 000 (80 000 DTS) -

L'assistance technique à la Douane (B-3) consistait à:

- mettre en place un système informatisé de vérification.
- L'entraînement du personnel douanier et d'autres matériels nécessaires à la manipulation du système
- L'acquisition d'ordinateurs et d'autres matériels nécessaires à la mise en place et à l'exploitation du système.

Le montant prévu dans le crédit 2071H-A pour cette assistance technique était de USD 350 000 (280 000 DTS)

L'assistance technique au Ministère des Finances devait être fournie dans l'exécution des études suivantes:

- L'examen de la législation bancaire haïtienne en vue de sa mise à jour ou de son adaptation avec la réalité actuelle.
- L'examen du secteur "Banque de Développement" en vue de déterminer ses besoins de restructuration ou de consolider, si c'est nécessaire, les institutions appartenant à ce dit secteur.
- L'examen du secteur financier non bancaire et du secteur informel (au niveau du crédit).

Le tableau suivant fait un récapitulatif des composantes et sous-composantes du Crédit 2071-HA ainsi que leur coût :

Tableau 1.3 Ventilation des ressources de l'IDA (crédit 2071-HA)			
	Compo- sante	En millions de Dollars	En millions de DTS
Financement des entreprises restructurées	A-1	4.8	3.8
Financement des entreprises non-restructurées – Programme de crédit régulier du FDI	A-2	5.2	4.2
Assistance technique au FDI et/ou à gérer par le FDI	B-1	0.8	0.64
Assistance technique à la BRH et/ou à gérer par la BRH – Renforcement de la capacité de supervision	B-2	0.1	0.08
Assistance technique au Ministère des finances et/ou à gérer par le Ministère des finances (MEF)	B-3	0.35	0.28
Assistance technique au MEF/ou à gérer par le MEF – Amélioration de la législation et le régulation bancaire.	B-4	0.125	0.10
Total	A&B	11.375	9.1

Les principales clauses de l'accord de crédit (2071- HA) peuvent se résumer comme suit:

- Les instruments financiers d'intervention du FDI dans le secteur industriel devaient être: le réescompte (prêt aux banques à des fins de sous-prêts aux entreprises), la garantie.

- Le montant maximum des prêts du FDI aux intermédiaires financiers ne devait pas dépasser US\$ 800 000 par entreprise venant du PRI et US\$ 500 000 par projet des entreprises non restructurées.
- La garantie du FDI par bénéficiaire ultime (entreprise) ne pouvait pas dépasser US\$ 200 000.
- La part des ressources de l'IDA ne devait pas dépasser 65% du montant approuvé de la requête de prêt (Prêt-FDI) de l'intermédiaire financier.
- La composante A (A-1 et A-2) du crédit IDA était un crédit au gouvernement haïtien que ce dernier s'engageait à rétrocéder au FDI à 50% à titre de dotation au capital et à 50% à titre de prêt remboursable en monnaie locale.
- Les projets éligibles aux ressources de l'IDA étaient ceux qui accusaient un taux de rendement interne supérieur ou égal à 12% en terme réel. Cependant ce critère du FDI était valable seulement pour les projets recherchant un financement bancaire de plus de US \$300 000.
- A l'initiative de la BRH un comité consultatif devait être créé en vue d'aider à une meilleure orientation des activités du FDI.
- La date de clôture du projet était fixée au 31 octobre 1995

Moins d'une année après la mise en vigueur du crédit, le pays allait connaître une grave crise politique avec le renversement, par les militaires, du président élu. En application des sanctions imposées par l'ONU à Haïti, l'IDA avait décidé de bloquer ce crédit. Cette situation allait durer trois (3) ans (1991-1994). Ce qui a porté l'IDA à prolonger de 3 ans le délai d'utilisation du crédit en fixant au 30 juin 1998, la nouvelle date de clôture du projet. Par ailleurs, certaines autres modifications avaient été apportées à l'accord de crédit dont:

- La possibilité pour le FDI d'opérer à travers des institutions financières autres que bancaires (tel que les institutions de micro- crédit).
- L'introduction d'un nouvel instrument d'intervention financière: la participation directe au capital des sociétés.
- La recomposition du comité consultatif comme prévu dans l'accord de crédit amendé.

Les demandes d'autorisation de décaissement se sont effectivement arrêtées depuis juin 98. Le présent document est le rapport d'achèvement du projet. Il est divisé en cinq (5) parties.

- 1) La présentation de l'ensemble des résultats obtenus.
- 2) L'analyse des performances individuelles des différents intervenants
- 3) L'analyse des principales retombées directes du projet
- 4) L'analyse de l'environnement dans lequel le projet a été exécuté en termes de contraintes et d'opportunités.
- 5) La synthèse des principaux enseignements tirés du Projet

Présentation des principaux résultats obtenus

La Composante “Crédit”

A partir du “Second Crédit” (2071HA), le FDI a octroyé 220 millions de gourdes de prêts et 36.1 millions de gourdes de garantie en faveur de 218 entreprises dont 27 grandes, 47 moyennes 22 petites et 124 micro. La répartition des opérations du FDI en fonction de la taille des bénéficiaires est présentée en annexe 1.

La SOFIHDES est la principale bénéficiaire directe des opérations du FDI réalisées à partir des ressources du Second Crédit, avec 50% du total. Viennent tout de suite après, la Banque intercontinentale (achetée actuellement par la Sogebank) et la Promobank avec respectivement 20% et 14% du total. Tandis que six (5) autres intermédiaires financiers partagent le reste, (soit les 16%). Il est donc évident que les opérations du FDI dans le cadre du “Second Crédit” sont très concentrées, même si tous les intermédiaires financiers agréés en activité, à l’exception de la Unibank, ont participé au programme de prêts du FDI.

Le secteur de la construction (matériaux de construction) est le principal bénéficiaire des interventions financières du FDI dans l’économie avec 25% de l’ensemble des injections effectuées par le FDI. En seconde et en troisième positions l’on retrouve le secteur secteur alimentaire et le secteur des services avec respectivement 20% et 15% du total. Tandis que les huit (8) autres secteurs éligibles partagent le reste (soit 40%). Ces chiffres indiquent que si au niveau des intermédiaires financiers les opérations du FDI sont très concentrées (3 intermédiaires partagent 84% de l’ensemble de la production du FDI à partir du Second Crédit), elles sont par contre suffisamment diversifiées au niveau sectoriel. La ventilation sectorielle des opérations est présentée à l’annexe 3.

En ce qui concerne la nature des projets financés, une certaine concentration est observée. La répartition du financement du FDI par nature des projets financés indique que 76% vont à deux (2) types de projets: **Expansion (50%) et création (26%)**. Tandis que le BFR post embargo et les projets de Modernisation partagent également la différence (voir annexe 4).

Une ventilation des opérations du FDI en fonction de la motivation des bénéficiaires et/ou des intermédiaires financiers indique que: 1) 60% des prêts octroyés par le FDI sont générés par le fait que ce dernier offre aux intermédiaires financiers des ressources à long terme à taux d’intérêt variable et par les possibilités pour les intermédiaires financiers de réduire certains coûts de transaction liés à la mobilisation en amont des ressources financières nécessaires pour une opération de crédit; 2) 21% par le fait qu’il offre des garanties de crédit (réduction des risques d’insolvabilité du bénéficiaire ultime); 3) 9% des prêts sont attribuables à l’existence d’un programme d’assistance technique; 4) 10%

sont à mettre à l'actif d'autres facteurs tel que les possibilités de prendre un gage sans dépossession sur les équipements industriels

Une analyse chronologique des opérations du FDI a montré une forte concentration des opérations du FDI sur 3 exercices (95-96; 96-97; 97-98), ce qui prouve la corrélation des activités du FDI avec la situation socio-politico- économique. En effet, c'est seulement durant ces trois exercices que le FDI a pu fonctionner dans un environnement stable où les anticipations des acteurs étaient des plus optimistes. Malheureusement cet environnement propice à l'investissement n'a pas duré, vu que le pays a connu à partir de 97 une crise politique qui a entraîné la disparition de l'une de ses principales institutions démocratiques.

La ventilation chronologique des opérations du FDI est présentée en annexe 6. Tandis que le tableau suivant présente de façon simplifiée les principales ventilations des activités du FDI.

Tableau 2.1						
Ventilation selon plusieurs critères des opérations de prêts du FDI						
	Avant la crise de 1991	Pendant la crise 91-94	Après la crise de (94- 97)	1997- 1998	1998 à nos jours	total
Nombre d'intermédiaires financiers actifs	4	2	7	4	4	N/A
No de projets formels financés	9	10	56	10	9	94
No de micro-projets financés				124		
Montant total de prêts octroyés (en millions de gourdes)	15.2	11.2	135.2	41.3	17.1	220.0
Participation de l'IDA (en millions de gourdes)	9.1	-	88.3	12.5	-	109.1
Montant total des garanties octroyées (en millions de gourdes)	1.9	4.1	26.3	.9	2.9	36.1

La composante “Assistance Technique”

Au niveau de l’assistance technique, le FDI a entrepris des actions internes et des actions externes.

Sur le plan interne, le FDI a profité des ressources de l’assistance technique pour assurer la formation et recyclage de son personnel. C’est ainsi que tous les cadres de l’Institution ont été tour à tour envoyés en formation à l’étranger dans le domaine de l’évaluation de projets industriels, du crédit aux micro-entreprises, de la gestion des fonds de garantie, et de l’évaluation et la gestion de projets d’infrastructures pour ne citer ceux-là.

Par ailleurs, le Fonds a réalisé avec l’assistance de consultants nationaux et internationaux (ARTHUR ANDERSEN) un ensemble d’études dont les résultats devaient l’aider à mieux orienter ses choix stratégiques et opérationnels

Sur la plan externe, les principales interventions externes ont été les suivantes :

- Une étude approfondie des filières riz et canne à sucre
- Une étude de faisabilité de la création d’un port international dans le Sud.
- Un séminaire de formation pour l’ensemble des officiers de crédit des banques commerciales.

Le FDI a partagé les résultats de ces études avec tous ces partenaires nationaux et internationaux et des actions conjointes sont actuellement en cours.

Analyse des performances des principaux intervenants

Cette section du rapport fait une évaluation de la performance particulière des différents intervenants dans l'opérationnalisation du *Crédit 2071-HA*. Les principaux intervenants sont: *le FDI, l'IDA, la BRH, les Intermédiaires Financiers et le Gouvernement*.

Les performances du FDI

Les performances du FDI sont évaluées en terme de taux d'utilisation des ressources du crédit, d'autosuffisance opérationnelle, de la qualité de son portefeuille et de résultats socio-économiques de ses interventions.

Le taux d'utilisation des ressources

Le Crédit 2071 HA avait, rappelons-le, deux (2) grandes composantes: une composante "Crédit" et une composante "Assistance Technique". La composante crédit avait deux (2) sous-composantes: le Crédit à des entreprises restructurées (A-1) destiné aux entreprises du PRI et le Crédit à des entreprises non restructurées (A-2) destiné au financement des entreprises n'ayant pas participé au PRI, en vue de permettre au FDI de continuer ses activités normales de réescompte et de garantie.

La composante "Assistance Technique" avait quatre (4) sous-composantes: Assistance technique gérée par le FDI, l'assistance technique à la BRH, l'assistance technique à la Douane et l'assistance technique au Ministère de L'Economie et des Finances (MEF). Le taux d'utilisation des ressources sera analysé séparément pour chaque composante et sous composante du crédit et selon différentes approches: l'approche-Gourdes, l'approche-US Dollars et l'approche DTS.

Le "Crédit aux entreprises restructurées"

Le montant prévu pour cette composante était de 29.5 millions de gourdes ou 4.8 millions de dollars américains (au taux de 7 gourdes pour 1 dollars, taux en vigueur durant les périodes de négociation). Ces 4.2 millions de dollars représentaient à l'époque 3.8 millions de DTS (au taux de 1.25 dollars américains pour 1 DTS).

Le montant utilisé pour cette composante est 5.3 millions de gourdes ou 1.0550 millions de dollars ou encore 0,744 millions de DTS. Ce qui correspond à un taux d'utilisation des ressources de cette composante de 18% , de 25% et de 20% respectivement.

Tableau 2.2
Taux d'utilisation de la sous-composante A-1 (crédit aux entreprises restructurées)

	<i>Montant en millions de gourdes</i>	<i>Montant en millions de dollars</i>	<i>Montant en millions de DTS</i>
Montant initialement alloué	29.5	4.8	3.8
Montant utilisé	5.3	1.05	0.744
Taux d'utilisation	18%	25%	20%

Le faible taux d'utilisation des ressources de la sous-composante A-1 du crédit (crédit restructuration industrielle) est dû à plusieurs facteurs.

- 1) le retard pris par les autorités haïtiennes et les responsables de l'IDA pour mettre en place le crédit. Certains dossiers de restructuration d'entreprises étaient prêts depuis 1988, alors que le crédit est entré en vigueur en 1990. Ce qui a obligé certains promoteurs à laisser tomber leur projet, ou à recourir à d'autres sources de financement.
- 2) l'intensification de la contrebande et le climat politique ont également découragé certains chefs d'entreprise, promoteurs de projets de restructuration. Ils ont choisi d'abandonner leur projet ou de réduire considérablement leur taille à un niveau tel qu'un financement externe n'était plus nécessaire.

Le "Crédit à des entreprises non restructurées"

Le montant prévu pour la sous-composante "crédit à des entreprises non restructurées" s'est élevé à 36.4 millions de gourdes, soit 5.2 millions de dollars américains au taux de change du marché à la date d'approbation du crédit. Ce qui donnait un total de 4.2 millions de DTS à cette même date.

Les décaissements de l'IDA pour cette composante se sont élevés à 80.4 millions de gourdes, soit un total de 6.9 millions de dollars américains ou 4.9 millions de DTS. Cela correspond à un taux d'utilisation des ressources de 221%, 133%, et 117% selon que l'on utilise l'approche-gourdes, dollars ou DTS.

Tableau 2.3
Taux d'utilisation des ressources de la sous-composante "crédit aux entreprises non-restructurées (A-2)

	<i>Approche-Gourdes</i>	<i>Approche-Dollars</i>	<i>Approche-DTS</i>
Montant alloué (en millions)	36.4	5.2	4.2
Montant utilisé (en millions)	80.4	6.9	4.9
Taux d'utilisation	221%	133%	117%

A remarquer que la partie non utilisée de la sous-composante A-1 du crédit a été en 1995 ajoutée aux ressources de la composante A-2 (crédit aux entreprises non restructurées) sans qu'il y ait une demande formelle du FDI en ce sens, et sans une évaluation des possibilités de leur utilisation, ou de la capacité d'absorption des potentiels bénéficiaires des différents sous-secteurs industriels. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, ces additions unilatérales ont été exclues dans le calcul du taux d'utilisation des ressources de la sous-composante (A-2). Il est vrai que l'IDA avait prolongé la durée du projet de trois (3) ans pour récupérer les trois (3) années de blocage du Projet occasionné par la crise, mais il est évident que ce n'était pas tout à fait rationnel de demander au FDI d'injecter dans l'industrie haïtienne, à travers un système de réescompte, pendant trois (3) ans où l'on anticipait un taux de croissance de 4% en termes réels, presque le double des ressources initialement prévues, après que le pays ait connu trois (3) années consécutives de croissance négative, réduisant le PIB à 70% de ce qu'il était avant la crise. Cependant, ceci n'a pas empêché malgré tout le FDI, d'utiliser 45% de ces ressources additionnelles qui ont été forfaitairement octroyées à cette sous-composante, après avoir utilisé l'intégralité des ressources initiales qui y ont été affectées. Ce qui ferait un taux d'utilisation global de 77% de la sous-composante A-2 réajustée, si l'on considérait un taux d'utilisation de 100% pour la sous-composante A-1 réajustée pour tenir compte du réaménagement budgétaire opéré par l'IDA.

Tableau 2.4 <i>Taux d'utilisation des ressources de la sous-composante A-2 réajustée (crédit aux entreprises non restructurées)</i>		
	<i>Approche-Dollars</i> <i>(en millions)</i>	<i>Approche-DTS</i> <i>(en millions)</i>
Montant initialement alloué	5.2	4.2
Réallocation du solde de la sous-composante A-1	3.8	3.1
Total des ressources après réallocation	9.0	7.3
Utilisation		
- montant initial	5.2	3.7
- montant réalloué	1.7	1.2
Total Utilisations	6.9	4.9
Taux d'Utilisation		
- ressources initiales	100%	88%
- ressources réallouées	45%	39%
Taux global d'utilisation de la composante A-2 réajustée	77%	67%

La composante Assistance Technique

Du budget de 1.4 million de dollars initialement prévu pour l'assistance technique, 0.8 million venant exclusivement de la composante B-1 ont été utilisés. Ce qui correspond à un taux d'utilisation global de 60%. Cependant ce résultat doit être analysé avec beaucoup de prudence vu que toutes les sous-composantes de l'assistance technique n'étaient pas sous la responsabilité du FDI. Il convient donc d'analyser le taux d'utilisation par sous-composante en vue d'évaluer la vraie performance du FDI en matière de gestion des ressources d'assistance technique.

Tableau 2.5
Analyse du taux d'utilisation de la composante "Assistance Technique" (B)
(en millions de dollars)

	Compo- sante B-1 (FDI)	Compo- sante B-2 (BRH)	Composante B-3 (MEF)	Compo- sante B-4 (---)	Total
Montant Prévu (Millions USD)	.800	.100	.350	.125	1.375
Montant prévu (Millions DTS)	.640	.080	.280	.100	1.1
Utilisations					
• Consultants internes	.090	0	0	0	.090
• Consultants externes – Etudes	.616	0	0	0	.616
• Formation personnelle du FDI	.119	0	0	0	.119
• Formation de personnel des banques	.013	0	0	0	.013
Total US\$	.838	0	0	0	.838
Equivalent en DTS	.627	0	0	0	.627
Taux d'utilisation DTS	98%	0	0	0	60%
Taux d'utilisation \$	105%	0	0	0	57%

Le tableau 2.5 indique que la sous-composante B-1 dont le FDI avait la responsabilité a été utilisée à 105%. Ce qui veut dire que le taux relativement faible d'utilisation de l'assistance technique est dû à la non-utilisation par les autres institutions des fonds qui avaient été prévues pour elles.

Le taux global d'utilisation

Globalement les ressources du crédit 2071 HA ont été utilisées à 162% selon l'approche-gourdes (assistance technique comprise), à 76% selon l'approche-dollars et à 67% selon

l'approche-DTS. Mais alors quelle approche reflète mieux la performance du FDI en terme d'utilisation des ressources?

La meilleure approche pour analyser la performance du FDI en terme de taux d'utilisation des ressources consiste à comparer la valeur en dollars des tirages effectués à l'équivalent en dollars du montant global du crédit initialement approuvé. Cette approche est justifiée par les faits suivants:

- a) ***L'approche-gourde contribuerait à une surévaluation des performances.***
En effet, le calcul du taux d'utilisation en traduisant en gourdes les ressources initiales du crédit au taux de change à la date d'approbation consisterait à surévaluer considérablement la performance du FDI, vu la perte de valeur de la gourde durant la période d'utilisation du crédit (passant de 7 à 17 gourdes pour 1 dollar) et de la prédominance de la composante "dollar" dans les besoins de financement des entreprises. Par ailleurs les besoins des entreprises sur la base desquels le montant du Crédit-IDA a été déterminé étaient effectivement des besoins en dollars, en raison de l'origine des équipements et matières premières utilisées dans l'industrie haïtienne.
- b) ***L'approche DTS contribuerait à une sous-évaluation des performances effectives du FDI,*** étant donné la baisse du dollar par rapport au DTS et la stabilité des besoins en dollars des entreprises haïtiennes. En effet, la baisse du dollar par rapport au DTS passant de 1.25/1 à 1.41/1 a automatiquement augmenté les ressources totales du crédit de 1.5 millions de dollars soit 13%. Ce qui a contribué à disproporionner les ressources du "Crédit-IDA" par rapport aux besoins réels du secteur-cible. A noter que pour utiliser USD 1.5 million de l'IDA, il faudrait des projets additionnels d'un coût total de 4 millions de dollars environ vu que 1) le financement de l'IDA ne pourrait pas dépasser 65% du prêt-FDI, 2) le prêt-FDI ne pourrait pas dépasser 90% du montant du prêt de l'intermédiaire financier, alors que ce dernier n'excède pas généralement 75% du coût total du projet.

Tableau 2.6
Analyse du taux d'utilisation global des ressources du crédit 2071 HA
(Approche US\$)

		Montant Alloué (en millions de USD)	Montant utilisé (en millions de \$)	Taux d'utilisation
A	COMPOSANTE CREDIT			
	1. Crédit aux entreprises restructurées	4.8	1.0	21%
	2. Crédit aux entreprises non restructurées	5.2	6.9	133%
	SOUS TOTAL CREDIT	10.0	7.9	79%
B	B. ASSISTANCE TECHNIQUE			
	1. AT gérée par le FDI	.800	.838	103%
	2. AT gérée par la BRH	.100	0	0%
	3. AT gérée par le MEF (a)	.350	0	0%
	4. AT gérée par le MEF (b)	.125	0	0%
	SOUS-TOTAL AT	1.4	.838	60%
	GRAND TOTAL	11.4	8.7	76%

Performance Financière

La performance financière du FDI est analysée en terme de la qualité de son portefeuille, de son coefficient d'autosuffisance opérationnelle et de sa situation financière globale.

Qualité du portefeuille

Pendant toute la durée du crédit, le FDI a su maintenir un portefeuille de prêts de bonne qualité, en dépit d'une conjoncture difficile, de l'existence de nombreux projets de "start-up" et de nombreuses petites entreprises dans son portefeuille de garantie. La qualité du portefeuille du FDI peut être aussi analysée à la lumière du montant total des garanties payées durant la période de validité du Crédit de l'IDA. En effet, les pertes cumulatives matérialisées de garantie du FDI n'ont pas dépassé 3.2 millions de gourdes pendant toute son existence, et 2.2 millions durant la période allant de 1990 à nos jours. Il convient de souligner qu'au FDI le classement du portefeuille se fait selon deux (2) approches: une approche financière et une approche économique. Selon l'approche financière les dossiers de prêts du FDI sont classés en prêts improductifs, prêts restructurés et prêts réguliers. Les premiers sont les prêts sur lesquels le FDI ne perçoit plus d'intérêt en raison de l'incapacité du bénéficiaire ultime (cas des prêts bénéficiant de la garantie du FDI); les seconds sont des prêts ayant fait l'objet d'un ou de plusieurs rééchelonnements en raison des difficultés financières passagères des bénéficiaires; les derniers sont des prêts ayant toujours respecté le calendrier de remboursement initialement établi.

Selon l'approche économique, les prêts du FDI sont classés en fonction de la situation économique des bénéficiaires. On distingue 1) les prêts "verts" qui sont des prêts aux entreprises en bonne santé économique (forte valeur ajoutée, emploi, devises, fiscalité, part de marché, technologie, profit, etc...) 2) les prêts "jaunes", c'est à dire les prêts aux entreprises éprouvant certaines difficultés à s'adapter à leur environnement, mais dotées d'une bonne capacité de survie; 3) les prêts "rouges" c'est-à-dire des prêts à des entreprises en difficulté et ayant une très faible chance de survie.

Vu que le risque assumé par le FDI est un risque bancaire et non un risque entreprise sauf en cas de garantie octroyée à cette dernière, il est très fréquent de trouver un dossier qui est classé en même temps comme "rouge" et dans la catégorie des prêts réguliers.

Le tableau suivant analyse l'évaluation de la qualité du portefeuille du FDI pendant la période d'utilisation du crédit (2071 HA).

Tableau 2.7
Evolution de la qualité du portefeuille de prêts du FDI
(Risque-Intermédiaire financier)

	Démarrage 1991	Période de crise			Période Post-crise				Post-date clôture
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Prêts réguliers	20.3	11.7	18.1	18.6	29.7	60.7	104.3	137.4	100.5
Prêts restructurés	3.3	-	-	-	-	2.7	-	-	-
Prêts improductifs	0.7	7.5	1.1	2.8	1.4	1.2	1.3	3.7	3.7
Total portefeuille de prêts	24.3	19.2	19.2	21.4	31.1	64.6	105.6	141.1	104.2

Tableau 2.8
Evolution de la qualité du portefeuille de garantie du FDI
(Risque-Entreprise)

	Démarrage 1991	Période de crise			Période Post-crise				Post-date clôture
		En millions de gourdes			En millions de gourdes				
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Portefeuille de garasntie	2.5	2.4	2.5	5.8	6.7	9.9	20.9	27.6	24.9
Titre de participation	-	-	-	-	-	-	-	1.5	1.5
Total risque entreprise	2.5	2.4	2.5	5.8	6.7	9.9	20.9	29.1	26.4
Provisions pour perte	1.3	1.4	1.4	1.1	1.5	2.5	5.2	6.9	8.5
Taux de provisions	52%	58%	58%	19%	22%	25%	25%	24%	32%

L'autosuffisance opérationnelle

Depuis 12 ans, si l'on excepte l'année 1994-1995, le FDI dégage régulièrement des résultats d'exploitation positifs avec un coefficient d'autosuffisance opérationnelle dépassant son seuil d'admissibilité, et ce, même en période de grande crise. Cette performance du FDI est due à plusieurs facteurs:

- 1) le maintien de la bonne qualité du portefeuille
- 2) le contrôle des charges administratives
- 3) l'amélioration de la gestion des liquidités en étant plus actif sur le marché des placements
- 4) la diversification des activités génératrices de revenus
- 5) la compétence du personnel composé d'une petite équipe dont le nombre n'a pas varié depuis 17 ans, soit 5 cadres et un personnel de soutien composé d'une dizaine de personnes.

Le tableau suivant analyse l'évolution des résultats d'exploitation et du coefficient d'autosuffisance opérationnelle du FDI de la date d'entrée en vigueur du Crédit à nos jours.

Tableau 2.9				
Evolution des résultats d'exploitation du FDI de 1991 – 1999				
En millions de gourdes				
Exercice	Produits d'exploitation	Charges d'exploitation	Résultats Après provision	Coefficient d'autosuffisance
90-91	3.3	2.6	.7	1.27
91-92	2.9	2.3	.5	1.26
92-93	3.0	2.5	.5	1.20
93-94	3.0	3.0	0	1.00
94-95	3.3	3.3	.03	1.00
95-96	3.9	5.0	-1.1	.78
96-97	10.1	7.4	2.8	1.36
97-98	13.1	8.2	4.9	1.60
98-99	19.4	11.2	8.2	1.73
Total 10 ans	62	45.5	16.5	1.36

Situation financière du FDI

Le FDI a toujours maintenu une situation financière très saine. Les capitaux permanents ont toujours prédominé sa structure financière et les fonds propres ont été toujours prépondérants dans la structure de ses capitaux permanents. Ce qui est idéal pour une institution dont la garantie de crédit représente l'une des activités principales.

Tableau 2.10					
Evolution de la structure financière du FDI durant la période de la validité du Second Crédit					
	Ressources totales	Ressources à Court Terme	Ressources à Long Terme	Fonds Propres	Ratio des fonds Propres
Année					
90-91	38.3	.3	38.0	38.0	99%
91-92	38.7	.3	38.4	38.4	99%
92-93					
93-94	39.1	.3	38.8	38.8	99%
94-95	41.0	1.8	39.2	39.2	96%
95-96	75.0	.5	74.5	69.8	93%
96-97	114.9	1.5	113.4	98.8	86%
97-98	162.2	4.2	158	107.9	66%
98-99	176.1	3.0	173.2	126.2	72%

Les performances de l'IDA

Le support de l'IDA au FDI dans l'exécution du crédit a été très appréciable. Les différentes missions envoyées en Haïti par l'IDA ont toujours été très attentives aux problèmes rencontrés par le FDI dans l'exécution du crédit et n'ont jamais ménagé leurs efforts dans la recherche de solutions viables à ces problèmes. Cependant, les faits suivants ont sérieusement affecté les activités du FDI et ses relations avec sa clientèle directe et indirecte.

La forte rotation du personnel de l'IDA affecté au Crédit 2071 HA

Le personnel de l'IDA affecté aux projets a été trop souvent changé. L'impact des changements trop répétés a été plus ressenti au niveau des décaissements. En effet les demandes de décaissements du FDI à l'IDA traînent parfois pendant des semaines, voire des mois, avant qu'une première demande d'informations additionnelles de la part de la section "Décaissements" de l'IDA, parvienne au FDI. Cette situation a découragé certains intermédiaires financiers qui trouvent trop longues et trop compliquées les procédures du FDI.

Pertes trop fréquentes de dossiers

Il arrive très souvent que des dossiers volumineux envoyés à l'IDA notamment pour décaissement soient égarés et que le FDI soit obligé d'en réexpédier une autre copie, quelques semaines plus tard. Une situation qui alourdit les charges opérationnelles du FDI et prolonge considérablement le délai de réponses à ses interlocuteurs.

Les Performances de la BRH

Le FDI a, pendant toute la durée d'exécution du projet, bénéficié du support de la BRH que ce soit en terme d'adaptation des procédures et politiques du FDI aux nouvelles données de l'environnement, ou dans l'élaboration de son plan stratégique ou encore au niveau financier. En ce qui concerne ce dernier point, la BRH est intervenue en deux (2) occasions pour aider le FDI à surmonter ou à prévenir une pénurie de liquidités due à une augmentation rapide de ses opérations de prêts, après la crise de 1991 – 1994. Cependant la BRH n'a pas pu faire face à certains engagements prévus à l'accord de projet notamment;

- la mise sur pied d'un comité consultatif au FDI et la présidence de ce comité ;
- la mobilisation de ses ressources humaines pour permettre au FDI de travailler avec les petites institutions financières non bancaires, ce qui devrait lui offrir la possibilité de diversifier son portefeuille d'activités et contribuer davantage à l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs.

Analyse des principales retombées du Crédit

Cette section du rapport analyse les principales retombées directes du crédit sur les plans financier, socio-économique, et institutionnel.

Impact Financier

Le projet (crédit 2071 HA) a contribué à améliorer considérablement la performance et la position financière des différents participants. Les principales retombées financières du projet sont : le renforcement de façon durable de l'autonomie financière du FDI, l'amélioration de la profitabilité du système bancaire, l'amélioration du ratio de solvabilité des banques.

Renforcement de l'autonomie financière du FDI

De 1990 à 1999 le Crédit 2071 HA a permis au FDI de générer de 62 millions de gourdes de revenus bruts contre 45.5 millions de charges opérationnelles. Ce qui lui a permis d'améliorer sa situation financière par l'accumulation de 16.5 millions de gourdes de profit, renforçant ainsi ses capitaux permanents et sa structure financière globale.

Amélioration de la profitabilité du système bancaire

Le Crédit 2071 HA a permis au système bancaire de générer 212.7 millions¹ des revenus bruts d'intérêts cumulatifs sur prêts (1990 - 1999). Ce qui correspond à une marge nette d'intérêt de 134 millions de gourdes pour le système bancaire générée par le Projet, soit une moyenne annuelle de 13.4 millions. Considérant la marge nette d'intérêt générée annuellement ces derniers temps par l'ensemble du système (390 millions de gourdes en moyenne sur les 10 dernières années) et le poids de l'industrie dans le portefeuille des banques (20%), l'on peut estimer à 17.5% ($13.4 / (390 * 0.2)$) la contribution du FDI à la marge nette d'intérêt générée par le portefeuille industriel de l'ensemble du système bancaire.

¹. Les revenus bruts générés pour le système bancaire par le Crédit-IDA est calculé en utilisant la relation entre les intérêts globaux gagnés par une banque sur une opération de prêt et la part de ces intérêts revenant au FDI. Cette relation est la suivante : $Y = I / Pp$, où Y représente les revenus bruts gagnés par la banque ; P, le rapport entre le prêt-FDI à la banque et le prêt de la banque au bénéficiaire ultime ou le pourcentage du prêt réescompté par le FDI (soit 53% en moyenne durant ces 10 dernières années en excluant l'opération « téléphonie cellulaire ») ; p, le rapport entre les taux d'intérêts sur le prêt-FDI et le prêt bancaire (soit 55% en moyenne) ; et I, les intérêts gagnés par le FDI (62 millions). Ce qui donne un total de 212.7 millions ($62 / 0.53 * 0.55$)

L'évolution de la marge nette d'intérêt de l'ensemble du système bancaire est présenté au tableau 3.1.

Tableau 3.1
*Evolution la marge nette d'intérêt et du PNB de l'ensemble du système bancaire
(en millions de gourdes)*

	<i>Revenus d'intérêts sur prêts</i>	<i>Intérêts sur bons BRH</i>	<i>Dépenses d'intérêts</i>	<i>Marge nette d'intérêts</i>	<i>Autres revenus (change)</i>	<i>Produit net bancaire (PNB)</i>
93	364.4	-	135.9	228.5	160.5	389.0
94	428.9	-	163.3	265.6	195.3	460.9
95	556.8	-	202.2	354.6	244.2	598.8
96	939.7	38.3	434.1	453.9	325.4	869.3
97	1156.2	176.5	541.9	790.8	325.7	1116.5
98	1504.8	327.1	810.6	1021.3	413.2	1434.5
99						
Total	4950.8	541.9	2288.0	3114.7	1664.3	4869.0

Amélioration du ratio de solvabilité des banques

Les banques, grâce à la garantie du FDI, ont la possibilité d'améliorer leur ratio de solvabilité en raison du caractère admissible de la garantie du FDI pour le calcul des provisions pour pertes sur prêts (circulaire no 83) et d'un coefficient de pondération de risque de 20% retenu pour le calcul du ratio de solvabilité. A noter que ce dernier ratio passera à 0% prochainement, grâce à une intervention de la Direction du FDI auprès du Conseil de la BRH, attirant l'attention de ce dernier sur le caractère pénalisant de ce traitement prudentiel de la garantie du FDI généralement assortie d'une opération de réescompte et la nécessité d'harmoniser les circulaires no 83 et 88.

Impact socio-économique

Les ressources mises à la disposition du FDI à partir du crédit 2071 HA ont favorisé l'injection d'importants capitaux dans le secteur industriel, créé de milliers d'emplois, durables, promu les PME et les micro-entreprises, contribué à la valorisation des matières premières locales, à la décentralisation des activités économiques et à la génération de devises étrangères.

Injections importantes de capitaux dans le secteur industriel

Les 8.7 millions de dollars ou 123 millions de gourdes (soit 14 millions d'Assistance technique et 109 millions pour les opérations de prêts) tirés par le FDI du Crédit de l'IDA ont contribué à mobiliser 701 millions de gourdes dans l'industrie haïtienne, si l'on fait abstraction des projets financés par le FDI durant la période du coup d'état où les ressources de l'IDA étaient bloquées et de ceux financés après le 30 juin 1998, date de clôture du Crédit. Si l'on inclut les projets financés durant ces deux (2) périodes, les ressources globalement mobilisées par les fonds de l'IDA (nouveaux décaissements + réutilisation des décaissements antérieurs) s'élèvent 1.8 milliards de gourdes. Ainsi l'on peut conclure que chaque gourde décaissée par l'IDA mobilise une moyenne de 6 gourdes en moyenne en faveur de l'industrie pendant la période où le crédit est vigueur.

En excluant le projet de téléphonie cellulaire² qui sort d'ailleurs de l'ordinaire des opérations du FDI, les injections dans l'économie haïtienne provoquées par le Second Crédit de l'IDA sont ramenées à 778 millions ventilés par source de financement selon le tableau 3.2.

Tableau 3.2 Origine des ressources mobilisées à date dans l'industrie haïtienne grâce au Crédit 2071 HA (compte non tenu de l'assistance technique)		
	Montant (en millions de gourdes)	Pourcentage
IDA	110	14.1%
FDI	110	14.1%
Banques Intermédiaires	217	27.9%
Bénéficiaires ultimes (Entreprises)	341	43.1%
Total	778	100%

Création d'emplois

Les interventions du FDI dans le secteur industriel à partir du crédit 2071 HA a créé 3.600 nouveaux emplois directs dans le pays (en excluant le gros projet de 1.02 milliard mentionné précédemment), a stabilisé ou préservé 5 500 autres., soit un nouvel emploi pour chaque 0.2 million de gourdes d'investissement total, ou un nouvel emploi pour chaque 0.06 million de gourdes d'injections combinées du FDI et de l'IDA. Le tableau suivant analyse le ratio coût /emploi par intervenant.

². Les injections d'ecapitaux dans l'économie haïtienne (1.8 milliards de gourdes) grâce au Crédit 2071 HA contiennent un projet d'un coût total de 1.02 milliards de gourdes, financé de façon exceptionnelle par le FDI jusqu'à la hauteur de 3 millions.

Tableau 3.3
Ratio coût/Emplois par intervenant

	IDA	FDI	Banques	Entreprises	Total
Partie du coût financé (en millions de gourdes)	110	110	217	343	780
Nouveaux emplois	3 900	3 900	3 900	3 900	3 900
Emplois préservés	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500
Total d'emplois créés et/ou préservés	9 400	9 400	9 400	9 400	9 400
Ratio coût/emploi créé	G. 28 200	G. 28 200	G. 55 650	G. 88 000	G. 200 000
Ratio coût/emploi préservé	G 20 000	20 000	39 500	62 400	142 000
Ratio coût/emploi créé et/ou préservé	G 12 000	12 000	23 000	36 500	83 000

Promotion des PME et des Micro-Entreprises

Des 218 bénéficiaires ultimes des opérations de prêts et de garanties du FDI durant ces dix (10) dernières années, 67 sont des petites et moyennes entreprises (31%) et 124 sont des micro-entreprises (57%). Les grandes entreprises (27) ne représentent donc que 12% du nombre des bénéficiaires ultimes des opérations de crédit du FDI. La plupart des PME bénéficiaires ultimes des prêts-FDI étaient jusqu'alors inconnus du secteur bancaire et n'auraient jamais eu accès au crédit bancaire sans l'assistance technique, ou la garantie du FDI ou encore les ressources à long terme. S'il est vrai que les grandes entreprises représentant 12% du nombre ont bénéficié de 43% de la valeur du crédit octroyé par le FDI, il n'en est pas moins vrai que 75% de nouveaux emplois créés viennent des PME.

Valorisation des matières premières locales

La ventilation des opérations du FDI en fonction de l'origine des intrants utilisés par les entreprises bénéficiaires indique que 35% des prêts du FDI vont finalement à des entreprises utilisant des matières locales et 35% également vont à celles utilisant une combinaison de matières locales importées, alors que seulement 25% vont à des entreprises utilisant une matière première exclusivement importée. Les autres 5% vont à des micro-entreprises à activités très diversifiées. A noter que les entreprises utilisant une matière première totalement ou partiellement locale et consommant 70% des injections du FDI contribuent seulement à 35% à la création des nouveaux emplois mentionnés précédemment et elles figurent à 82% dans la catégorie des petites et moyennes entreprises. Autant dire que les entreprises bénéficiaires des opérations du FDI et utilisant des matières totalement importées sont dotées d'une plus forte capacité génératrice d'emplois directs. Cependant, celles utilisant des matières locales se recrutent au rang des PME, ayant peu accès au crédit bancaire, donc répondant mieux aux objectifs prioritaires du FDI.

Début de déconcentration des activités économiques

Les ressources de l'IDA (crédit 2071 HA) ont permis au FDI d'étendre ses activités en dehors de Port-au-Prince. Actuellement le FDI est la seule institution financière du pays dont le portefeuille de prêts est étendu à sept (7) départements géographiques et dont le pipeline compte des projets pour les neuf (9) départements géographiques. En effet, les trois (3) départements (Nord-Ouest, Nord'Est et Centre) qui n'ont pas encore bénéficié de l'intervention financière du FDI seront très prochainement atteints, vu les chances de réalisation et le stade d'avancement des projets présentés par les entrepreneurs résidents. Ces projets localisés en province, quoique peu nombreux représentent une performance remarquable du Crédit 2071 HA, en raison de la réticence des intermédiaires financiers à étendre leur crédit en province. Ils ont également un impact significatif en terme de valorisation des matières locales, de génération de revenus dans des secteurs défavorisés, et de promotion des PME, et des micro entreprises. Cependant, ces projets créent beaucoup plus d'emplois indirects que directs, car l'ensemble des projets financés en province ne génèrent que 250 nouveaux emplois directs sur un total 4000 environ.

Génération de devises

Des 218 entreprises bénéficiaires ultimes du Crédit 2071 HA, 124 sont des micro-entreprises informelles s'adonnant à toutes sortes d'activités. Des 94 entreprises formelles bénéficiaires, 20 sont des entreprises dont la production est tournée vers l'exportation, 31 fabriquent des produits de substitution à l'importation dans une économie caractérisée par l'absence de protection et 43 produisent des biens et services non échangés. Les entreprises d'exportation consomment 12% de ressources totales injectées dans l'économie et 19% de la quote part de l'IDA dans le total des injections.

*Tableau 3.4
Ventilation des projets financés selon la destination des produits finis*

	Nbre d'entrepri ses	%	Coût total des projets	%	Financem ent IDA	%
Produits destinés à l'exportation	20	9%	210.2	12%	21.1	19%
Produits de substitution à l'importation	31	14%	228.4	13%	32.2	29%
Biens et services non échangés	43	20%	1 347.3	75%	50.1	46%
Micro-entreprises	124	57%	12.5	-	6.5	6%
Total	218	100%	1 798.4	%	109.9	100%

Impact Institutionnel

Aujourd'hui le FDI est une référence en matière d'évaluation de projets industriels. Les entrepreneurs sont automatiquement référés au FDI par les banques commerciales pour tous projets industriels notamment les "start-up". Le FDI doit en grande partie cette notoriété aux possibilités offertes par le Projet (composante B-1 crédit) d'assurer la formation continue de son personnel.

Le FDI a aussi étendu cette possibilité aux banques commerciales en organisant des séminaires et rencontres à l'intention de leur personnel de crédit. L'impact de telles démarches et des autres programmes de formation que le FDI compte lancer, a de bonnes chances d'être durable vu que la rotation du personnel constaté depuis quelques temps dans le secteur bancaire est interne (les employés laissent une banque pour aller travailler à une autre banque).

Le savoir-faire que le FDI s'est développé grâce au crédit 2071 HA a augmenté sa côte auprès des instances gouvernementales et des bailleurs de fonds internationaux. Le FDI est avantageusement positionné pour être l'agence d'exécution de certains programmes du Gouvernement, et/ou de bailleurs de fonds internationaux ayant un volet "crédit". Actuellement, le FDI gère un programme de crédit pour la reconversion des anciens fonctionnaires de 50 millions de gourdes, et le programme binational de crédit du Bureau de l'Ordonnateur National de Lomé et de l'Union Européenne d'un montant de 18 millions de gourdes dans la zone frontalière. Le FDI est aussi désigné pour être le gestionnaire de ressources d'un programme de crédit du FIDA et d'un programme de crédit à l'exportation caféière.

L'analyse de l'environnement de fonctionnement du projet

Cette section du rapport fait une analyse des opportunités qui ont été offertes par l'environnement socio-politique, économique, légal et réglementaire et également les principales contraintes auxquelles le FDI a dû faire face dans l'exécution du projet. Cette analyse des conditions dans lesquelles les résultats mentionnés précédemment ont été obtenus permettra une meilleure appréciation de ces derniers.

Les facteurs défavorables

Les principaux facteurs défavorables au déroulement normal des opérations du FDI dans le cadre du crédit sont les suivants:

- **Instabilité politique:** de 1990 à nos jours le pays a connu une dizaine de gouvernements différents. Depuis plus d'une année, il fonctionne sans parlement. Une situation qui n'est pas favorable à la coopération internationale.
- **Climat peu propice à l'investissement:** La persistance des troubles sociaux (grèves, manifestations des rues, etc) a contribué à éloigné les investisseurs étrangers et découragé les investisseurs nationaux.
- **Faible croissance économique:** Après que le pays ait connu trois années consécutives de croissance négative, son taux de croissance annuel oscille entre 2 à 4 %: Un taux évidemment trop faible pour ramener l'économie à son niveau d'avant crise.
- **Forte concentration du portefeuille des banques:** Le portefeuille des banques commerciales est très concentré. Cette concentration se fait :
 - au niveau des emprunteurs (2 000 emprunteurs pour 400 000 déposants)
 - au niveau sectoriel (60% du portefeuille des banques vont au commerce et à des opérations à court terme).
 - Au niveau géographique (99% des prêts vont à des clients opérant aux environs de la capitale haïtienne)
- **Caractère pénalisant du mode opératoire des compagnies d'assurance** (ces dernières n'assurent pas les biens se trouvant à l'extérieur de Port-au-Prince. Ce qui prive les entreprises localisées en province de l'accès au crédit, vu qu'elles ne peuvent pas couvrir adéquatement les biens gagés par une police d'assurance)

- **Absence de règles prudentielles pendant la majeure partie de la durée du Projet.** A noter que la concentration actuelle du portefeuille des banques sur quelques clients résidant à Port-au-Prince est l'une des séquelles d'absence pendant longtemps de règles prudentielles sur la concentration du crédit
- **Etat de surliquidité du système bancaire.** Cette situation combinée avec l'état de concentration du crédit bancaire sur le commerce n'était pas de nature à faciliter la tâche à une institution de réescompte de prêts industriels.

Les éléments favorables de l'environnement

- Restrictions légales au niveau des gages sans déplacement sur les équipements industriels: Cette restriction favorise les activités du FDI étant donné que des dispositions légales n'autorisent l'enregistrement de gage que pour les prêts ayant fait l'objet d'un réescompte ou d'une garantie du FDI.
- Politique monétaire restrictive au cours des quatre dernières années: Cette politique qui s'est matérialisée dans un premier temps par l'augmentation du taux de réserves obligatoires (48%) et dans un second temps par l'introduction des bons BRH à taux variable a eu un double impact sur le FDI:
 - a) Elle a créé en 1995-1996 de bonnes conditions pour que fonctionne normalement une institution de réescompte en cas d'amélioration du climat d'investissement. A noter que les banques n'ont pas d'obligations de réserves sur les ressources du FDI
 - b) Elle a contribué le plus souvent à augmenter les taux d'intérêts sur les dépôts. Ce dont le FDI a profité pour rentabiliser ses surplus de liquidités

Conclusions et recommandations finales

Le second crédit de l'IDA (2071 HA) peut-être considéré comme un succès et ce, pour trois (3) raisons principales :

- 1) Grace à la bonne utilisation du Crédit, aujourd'hui le FDI n'a besoin ni de l'assistance technique ni des ressources financières de l'IDA pour intervenir de manière efficace dans le secteur industriel, soit sous forme de crédit aux PME, soit sous forme d'assistance technique. En effet, l'institution s'est dotée d'une capacité bénéficiaire qui lui permet de préserver sa capacité d'octroi de crédit et d'autofinancer ses programmes d'assistance technique à l'industrie et à ses intermédiaires financiers, en dépit d'une conjoncture difficile. Par ailleurs le savoir-faire développé dans le domaine de l'évaluation, du suivi de projets industriels dans la gestion des programmes de crédit intermédié, confère à l'institution un grand pouvoir de négociation vis-à-vis d'autres bailleurs de fonds nationaux et internationaux. Ainsi l'on voit mal le FDI faire face, même à moyen terme, à des problèmes de ressources financières, même en cas d'une augmentation de la demande de crédits industriels.
- 2) Le FDI, en dépit d'une conjoncture difficile, est arrivée à utiliser l'essentiel des ressources initialement prévues, dans le cadre du Crédit. Le taux global d'utilisation des ressources est de 76% .
- 3) Les retombées socio-économiques du crédit sont très positives. Le projet a créé des milliers d'emplois directs, généré des devises pour le pays, réhabilité de nombreuses entreprises industrielles, généré d'importantes valeurs ajoutées, contribué à la valorisation des matières premières locales, à la décentralisation des activités économiques, à la promotion des petites et moyennes entreprises et à l'amélioration de la performance du système bancaire.

Le seul point du projet qu'on pourrait qualifier de négatif est le retard mis dans sa mise en place. Ce retard a l'entière responsabilité du faible taux d'utilisation de la sous-composante "crédit aux entreprises restructurées". Heureusement, une bonne partie de cette sous-composante a été utilisée dans le financement des PME n'ayant pas participé au programme d'études de restructuration. Ce qui n'est pas d'ailleurs une mauvaise chose : les entreprises restructurées qui n'avaient pas pu attendre la mise en place du crédit de l'IDA et qui ont eu recours à d'autres sources de financement, ont tout simplement prouvé que les financer ne serait pas le meilleur moyen d'utiliser les ressources rares du pays. Elles ont donc contribué à libérer des fonds au profit des PME (les bénéficiaires directs de leur désistement) qui n'auraient pas vu le jour ou survécu sans l'intervention du FDI.

Le crédit 2071 HA, en plus d'être un succès, est riche en enseignements pour les décideurs au cas où un programme similaire devrait être entrepris à nouveau en Haïti ou ailleurs dans un environnement similaire.

Le premier enseignement à tirer du Projet (le Crédit 2071 HA) est que les banques haïtiennes en matière de crédit industriel sont préoccupées par trois types de risque : Le risque de taux, le risque de liquidité et le risque de défaillance au débiteur. L'expérience du FDI dans la gestion du Crédit 2071 HA a montré que les banques, dans la recherche d'une couverture institutionnelle de ces risques privilégient les deux (2) premiers (le risque de taux et le risque de liquidité) contrairement à ce que l'on a tendance à croire. En effet, le FDI doit plus de 50% de sa production cumulative au fait qu'il disposait des ressources à long terme et que son taux d'intérêt est indexé au taux chargé par la banque aux bénéficiaires ultimes. Cette situation peut s'expliquer par la prédominance des dépenses en capital dans la structure des investissements industriels. Cette prédominance des immobilisations dans la structure de leur actif, dote les entreprises industrielles d'une plus forte capacité de fourniture de garantie extrinsèque, que les entreprises commerciales qui recherchent la plupart du temps, du crédit pour financer leur fond de roulement.

Le second enseignement est que les banques commerciales sont très sensibles au délai et au degré de complexité du traitement des dossiers. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs certaines banques ont été peu enthousiastes à utiliser les services et les produits du FDI. Elles reprochent à ce dernier le long délai de remboursement par l'IDA de fonds avancés en devises. Ainsi, la modification du processus de décaissement de l'IDA intégrant le système du Compte Spécial serait indispensable, si un projet similaire devait être entrepris en Haïti.

Le troisième enseignement est que *l'arrêt d'un programme de crédit pendant un certain nombre d'années ne peut pas être suffisamment compensé par sa prolongation mécanique pour un nombre égal d'années. En effet, l'expérience du FDI a montré que la prolongation de la date de fermeture du crédit jusqu'en juin 1998 au lieu d'octobre 1995, en vue de compenser les 3 années d'embargo (92-94) était une façon trop simpliste de voir les choses.*

Le quatrième enseignement est que contrairement à certains préjugés, tout projet d'institution financière publique de développement n'est pas voué à l'échec. En effet, l'expérience du FDI, l'une des institutions financières les plus sainement gérées du pays, les plus solides financièrement, vient de prouver que le statut (public ou privé) n'est pas un déterminant de l'avenir d'une institution financière de développement. Il s'agit d'une question d'hommes et de mode opératoire.

Liste des sigles et abréviations

BRH	Banque de la République d'Haïti
FDI	Fonds de Développement Industriel
IDA	International Development Association
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
G.	Gourde Haïtienne
\$	Dollar Américain
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
AT	Assistance Technique
PIB	Produit Intérieur Brut
US\$	Dollar Américain
PME	Petites et Moyennes Entreprises

**USAID/HAITI COMMENTS
WORLD BANK IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT
HAITI INDUSTRIAL RESTRUCTURING PROJECT
PRIVATIZATION COMPONENT FINANCED BY USAID GRANT**

General Conclusion: USAID is very satisfied with the quality of the technical work of all the parties involved -- i.e. the World Bank Privatization Unit, the GOH's Council for the Modernization of Public Enterprises (CMEP), and the consultants and advisors selected to support CMEP and the Bank -- in the financial, legal and regulatory, marketing and other technical preparations for the privatization of the assets and/or management of the Port-au-Prince International Airport, the Port-au-Prince Seaport, and the National Telecommunications Company (TELECO). Administration of the Grant has left something to be desired, however: (i) sounder financial management and projection of financial needs by the Grantee would have assured the more timely flow of funds and prevented some of the occasional delays incurred; (ii) and program reporting requirements specified in the Grant Agreement between USAID and the Grantee have for the most part not been adhered to.

Elaboration: On June 27, 1997, USAID awarded a Grant to the World Bank, in the amount of \$2,295,000, to assist the GOH's Council for the Modernization of Public Enterprises (CMEP) in the technical work for the privatization of the assets and/or management of the Port-au-Prince International Airport and the Port-au-Prince Seaport. The Grant Amendment of August 7, 1997, increased the amount to \$3,553,000 to include the National Telecommunications Company (TELECO). The GOH had requested that USAID finance this support to CMEP in a Letter of Execution to the bilateral Grant Agreement between the GOH and USAID, the Policy and Administrative Reform (PAR) Project.

USAID has through its own channels followed closely the work among the World Bank (its Grantee), CMEP and the consultants and advisors, and has found the output of their collaboration to be first-rate. All technical work required for the launching by CMEP of the Requests for Bids have been completed satisfactorily. It is hoped that the GOH would find the political resolve and determination to instruct CMEP to proceed once again with the "Modernization" that the GOH halted just as all the technical work of the World Bank, CMEP and the advisors was culminating in the bid documents.

It would perhaps have been useful to the World Bank (and to all other involved) that the World Bank had committed full-time resident technical assistance to assure the smoother and more rapid implementation of the program, particularly as relates to CMEP's knowledge and application of Bank standards and criteria in the procurement of goods and services.

On the administrative side, the following shortcomings must be noted:

- i. Although it was the Grantee that had turned down USAID's proposal for a Letter of Credit under the Grant and had opted instead for periodic advances as needed, the Grantee never was able to submit the necessary requests for advances, as specified in the Grant Agreement, in time to avoid delays in its own payments to contractors.
- ii. Although the communication between Bank personnel directly working on the program and USAID has been steady and productive, no Quarterly Program Reports, as specified in Sections 1.5.4 and 1.5.5 of Attachment I to the Grant Agreement, "The Schedule," have been submitted to USAID by the Grantee.
- iii. Similarly, the Final Performance Report, specified in the above sections as due from the Grantee ninety (90) days after the expiration of the award -- i.e. March 31, 2000 -- has yet to be received by USAID.

GV.