

Rapport d'examen technique indépendant du Plan National d'Investissement Agricole 2016-2021

Préparé par Massimo SCALORBI, Union Européenne, le 30 décembre 2016

E-mail : Massimo.SCALORBI@eeas.europa.eu

1. Probabilité que le plan d'investissement contribue à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

1.1 Alignement avec les cibles en matière de croissance et de réduction de la pauvreté de la stratégie nationale.

En principe, le plan est aligné sur le PSDH tout en sachant que ce dernier n'est pas un plan opérationnel mais plutôt un cadre stratégique générale.

Par rapport à la croissance économique : bien que l'agriculture reste la source principale de revenu pour une grande partie de la population, elle ne représente désormais que 20% du PIB du pays. Il est donc plutôt difficile de penser que la croissance agricole soit le moyen le plus rapide et efficace pour générer de la croissance économique en l'absence d'autres interventions structurelles sur le tissu économique et institutionnel du pays.

Quant à la réduction de la pauvreté, bien que probablement il existe un lien entre la croissance du secteur agricole et la réduction de la pauvreté en milieu rurale, si ce n'est pour la forte prévalence de la pauvreté dans ce milieu (pendant ces dernières années la pauvreté est diminuée en environnement urbain mais pas en milieu rural), il est toutefois difficile d'établir une relation directe entre ces deux facteurs. Le document ne précise d'ailleurs pas dans quelle mesure la croissance agricole pourrait contribuer à la réduction de la pauvreté.

En effet, le PNIA ne fait aucune référence spécifique à la lutte contre la pauvreté. L'objectif principal du plan reste le développement du secteur agricole. La lutte contre la pauvreté, voire la réduction des inégalités, ne sont pas des objectifs affichés, malgré le document mentionne explicitement la pauvreté et les inégalités existantes (en terme de distribution de revenus) parmi les principaux problèmes du monde rural.

1.2 Alignement avec les ODD et en particulier avec la fin de la pauvreté et la faim à l'horizon 2030.

La lutte contre la pauvreté n'est pas explicitée par le PNIA. Elle est probablement implicite dans le sens que la croissance du secteur devrait déboucher aussi sur une réduction de la pauvreté en milieu rurale. La question de la sécurité alimentaire est mentionnée, mais abordée de façon marginale et uniquement du point de vue de l'augmentation de la disponibilité de production "nationale" pour alimenter les marchés nationaux. Le document n'aborde pas explicitement la question de l'accès et de la qualité des aliments en relation a la sécurité alimentaire et nutritionnelle bien que parmi les objectifs du PNIA on retrouve la mise en place de laboratoires pour assurer la qualité des produits agricole (pour l'exportation) et l'amélioration des pistes rurale pour désenclaver les populations et les productions.

En conclusion le PNIA contribuera certainement à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, mais il est difficile d'établir, à priori, dans quelle mesure. A noter également qu'aucun indicateur de suivi ni cibles spécifiques en la matière sont établis.

Concernant le développement durable plus en général, le PNIA montre une grande attention à la gestion des ressources naturelles et en particulier de l'eau et des sols.

2. Réalisme technique (alignement des ressources avec les résultats) et pertinence des arrangements institutionnels pour la mise en œuvre

2.1 Faisabilité, efficacité et durabilité

Le PNIA répond à des besoins réels. D'un point de vue strictement technique le PNIA semble être faisable. Cependant, si on prend en compte la réalité haïtienne avec tous les aléas de nature institutionnelle, politique, économique et financière, pour ne pas parler des aléas naturels, la faisabilité du PNIA 2016-2020 devient douteuse. D'ailleurs, le PNIA 2016-2021 mentionne une évaluation du PNIA pour la période précédente sans donner aucune informations sur le bilan final, sauf une référence au volet infrastructure d'irrigation, qui visiblement a été réalisée en moindre partie par rapport aux cibles visés). Il n'est donc difficile d'évaluer correctement la faisabilité du plan 2016-2020 sans disposer du bilan de la période précédente.

Un autre élément qui n'est pas mentionné par le plan mais qui risque de jouer lourdement sur le réalisme de l'approche proposé, est la capacité d'exécution du MARNDR. Alors que le budget du ministère a doublé d'un exercice budgétaire à l'autre, on ne peut pas dire du même de la capacité d'absorption du Ministère qui, malgré les améliorations, reste (au moins selon les informations dont on dispose) particulièrement faible. En conclusion, d'un point de vue théorique le plan semble être faisable, mais si on prend en compte toutes les variables existantes dans le contexte haïtien la faisabilité du PNIA est plutôt douteuse.

2.2 Cost-benefit analysis, évaluation des risques et analyse de bénéficiaires

Le PNIA fait référence aux résultats d'une étude "sommaire" coûts-bénéfices qui démontre que l'investissement est largement rentable. Une analyse de sensibilité a été également conduite pour prendre en compte les risques liés à l'évolution de l'inflation et quelques aléas climatiques. Le PNIA ne donne pas beaucoup de détail à ce sujet, se limitant à citer les résultats finaux de ces études. Une analyse approfondie des bénéficiaires ne semble pas avoir été conduite. Une analyse sommaire semble cependant avoir été réalisée car les données globales qui donnent une vision de la situation "moyenne" des producteurs sont reportées par le plan. Compte tenu de l'existence de plusieurs "mode de vie" liés aux différentes zones agro écologiques, il aurait été utile d'identifier clairement les groupes cibles avec leur caractéristiques spécifiques d'autant plus que le PNIA se concentrera dans 5 pôles de développement.

3 Inclusion et participation

3.1 Intégration, questions de genre et groupes vulnérables

Le PNIA ne fait pas référence aux questions de genre, ni aux groupes vulnérables.

Quant à la participation des parties prenantes dans l'élaboration du PNIA, dans le document il n'existe aucune évidence que ce processus ait eue lieu. Cependant, compte tenu de la forte implication du Ministère dans la préparation du PNIA on peut en déduire qu'une consultation a eu lieu au moins au niveau des structure centrales et déconcentrées du MARNDR. Ces dernières seront d'ailleurs fortement impliquées dans la mise en œuvre du plan.

Quant à la mise en œuvre, le document est plus explicite en particulier en ce qui concerne l'implication du secteur privé et des agriculteurs bénéficiant des infrastructure d'irrigation dans la gestion de ces dernières.

3.2 Plan pour l'engagement du secteur privé et des OSC

Dans le PNIA il n'existe pas un plan en bonne et due forme pour l'implication du secteur privé et des OSC dans la mise en œuvre du plan. Cependant, le document mentionne de façon explicite l'implication de ces acteurs au niveau de la mise en œuvre, du pilotage et du suivi du plan.

4. Consistency of country budgetary and development assistance commitments with the country investment plan

4.1 Feasible financing plan

Le PNIA montre qu'il existe un gap de financement important (52%). Les indications concernant les sources de financement sont générales et aucune précision n'est donnée concernant le financement des partenaires techniques et financiers. On peut également se poser des doutes concernant le réel engagement de l'Etat au delà de l'année budgétaire en cours. En effet le budget de l'Etat est décidé sur base annuelle et les négociations pour la priorisation des investissements dépendent de facteurs de nature « politique » qui sont souvent difficilement prévisibles et « contrôlables ».

Quant au plan d'investissement trisannuelle (PIT) 2017-2019 qui représente la déclinaison opérationnelle du PSDH, le PNDIA laisse entendre qu'il est prévu de donner priorités aux investissements agricole. En réalité à la date actuelle, le PIT 2017-19 doit encore être finalisé et publié et il le sera seulement probablement après l'installation des nouvelles autorités au printemps 2017. Autres facteurs qui jouent à l'encontre de la faisabilité du plan de financement proposé par le PNIA ce sont les moyens limités dont l'Etat dispose compte tenu des perspectives de croissance économique (revues à la baisse après le passage de l'ouragan Matthew) et la diminution progressive de l'aide internationale.

4.2 Phasing of individual programs within the plan been presented based on priorities and donor funding scenarios and clear indicaton of any interdependence among projetc

Le PNIA ne présente pas les programmes financés par les bailleurs qui devraient contribuer à sa mise en œuvre. Par conséquent, aucune stratégie de sortie n'est prévues.

4.3 Has financing gap been put forward on wich donors are expected to make programming commitments

Le document fait clairement ressortir le gap de financement. Cependant aucune stratégie précise ne semble pas encore avoir été préparée pour assurer les financements nécessaires pour combler ce gap. Le PNIA fait référence à la création d'un fond d'investissement pour le secteur agricole, de la (re)mise en place d'une banque pour le développement agricole, de l'éventuelle contribution des bailleurs, des contributions du secteur privé et du trésor publique. Aucun engagement réel de la part d'aucune des parties prenantes ne semble cependant exister.

5. Adequacy of institutional arrangement for effective and efficient delivery, including M&E

5.1 Does if sufficiently described inter-agency and inter-sectorial coordination (agricultural and non-agricultural sectors, such as healty/nutrition, natural resources management?)

Le PNIA prévoit un comité de pilotage présidé par le premier ministre qui sera composé par plusieurs ministères sectoriels. Le mandat de ce comité semble se concentrer autour du pilotage du PNIA. Le plan de fait pas référence à la nécessité d'assurer la cohérence du PNIA et de sa mise en œuvre avec les autres politiques sectorielles et sous-sectorielles potentiellement complémentaires et dont la responsabilité revient pourtant aux Ministères qui sont sensés faire partie du comité de pilotage. Au sein du MARNDR un comité technique assurera la coordination intra-sectorielle entre les différentes directions et départements du Ministère. Au niveau local cette fonction sera assurée par le comité consultatif de suivi issu des tables sectorielles départementales sur l'agriculture. Au niveau départemental, ainsi qu'au niveau central, aucune coordination intersectorielle ne semble donc avoir été prévue.

6. Coherence and consistency between policies, implementation arrangements and delivery mechanisms, and investment areas, priorities or program

6.1 Are outstanding policy issues required to achieve the desired change clearly presentend

En partie. Ces questions ne sont pas présentées comme un des "problèmes" à aborder afin que le PNIA puisse atteindre les résultats attendus. Le document parle de la nécessité de faire avancer le

cadre légale pour assurer l'avancement des reformes dans les différents sous secteurs. Cependant le document ne montre pas clairement le risque liée au fait qu'en absence (voire faible) d'une réelle volonté politique pour faire évoluer le cadre légale et normatif, la reforme du secteur risquent d'être fortement ralenties et le PNIA d'être un échec. En effet, comme le document le montre bien, le succès du PNIA dépend fortement de l'aboutissement des reformes du secteur.

6.2 Does it demonstrate the means and capacity for effective implementation given the level of resources from the country and donor community

Le PNIA est clairement cohérent avec la reforme du secteur agricole prônée et soutenue en particulier par la BID au cours de ces derniers années. Il est également pertinent par rapport aux besoins de développement du secteur. Cependant, compte tenu des difficultés importantes rencontrées dans la mise en œuvre du PNIA pour la période précédente et des résultats mitigés atteints, il aurait été utile de faire ressortir clairement les leçons apprises pour améliorer l'approche et l'efficacité de l'intervention pour la période suivante. En effet, le document ne donne aucune indications sur comment le mécanisme conçu pour mettre en place le PNIA 2016-21 permettra d'améliorer l'efficacité et l'efficience du PNIA précédent. Pour rappel, malgré la forte pertinence de la reforme du secteur agricole et des institutions qui en sont responsables, cette reforme n'a jamais fait l'objet d'une campagne de communication de la part du ministère ni di gouvernement auprès du grand publique ni de la communauté internationale. La réforme est donc restée en grande partie « orpheline » d'appui à tous les niveaux (financier et “politiques”). Une question de fond qui se pose est donc l'appropriation réelle du PNIA de la part des autorités haïtiennes, au delà du MARNDR.

6.3 Does it establish, for each investment area, clear delivery mechanism and institutional arrangements (who does, what, when)

Au niveau « macro » (pilotage stratégique et technique) le cadre de coordination est relativement clair. Au niveau de chaque sous-secteur, le cadre d'intervention est décrit de façon sommaire (infrastructure d'irrigation), voire pas du tout (par ex. pêche).

Port au Prince, 30/12/2016



Massimo SCALORBI
Chef des Opérations
Délégation de l'Union européenne