

Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Rapport Pays 4 : Haïti



Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Rapport Pays 4 : Haïti



Agence canadienne de
développement international

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Préface

Après le tremblement de terre du 12 janvier 2010 qui a dévasté Port-au-Prince, l'efficacité du soutien international est plus que jamais nécessaire pour apporter une assistance immédiate, sans perdre de vue les défis anciens et persistants que sont le manque d'emplois et d'opportunités économiques, la sécurité physique et alimentaire, l'instabilité politique, et le manque de dialogue entre les élites et les populations, notamment rurales.

Cette catastrophe porte aussi un coup aux progrès que nous avons accomplis depuis 2006, notamment la réforme de la police nationale, la sécurisation progressive de Cité Soleil, la tenue d'élections générales, une bonne gestion macroéconomique, des réformes gouvernementales et un programme d'infrastructures. Mais il nous faut persister, et mener ces progrès à bien.

A travers une consultation nationale qui a eu lieu les 20-21 mai 2009, Haïti s'est engagé dans le suivi de l'application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires lancé lors du Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'aide à Accra en septembre 2008. Nous sommes convaincus que le suivi de ces Principes pourra mener à une meilleure efficacité du soutien de la communauté internationale en Haïti.

Les leçons de cette consultation nationale, synthétisées dans le présent rapport, rédigé avant cette nouvelle crise, doivent servir de points de repère dans la coordination et la mise en œuvre de l'aide qui nous parvient. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire adoptés en 2003 nous rappellent également qu'il est primordial que l'aide humanitaire soit dispensée selon des modalités qui favorisent le développement à long terme et n'affectent pas la réponse aux besoins préexistants.

Ainsi, il est indispensable que les enjeux identifiés dans la consultation nationale comme essentiels soient mis au centre des efforts de reconstruction. Il nous faudra reconstruire plus que des bâtiments mais aussi notre société, nos réseaux. C'est l'opportunité pour nous de « reconstruire mieux » : en renforçant les capacités, en promouvant la responsabilité, en consolidant la transition démocratique et économique.

Ce processus de reconstruction demandera tant une volonté politique continue de notre part ainsi que le soutien de nos partenaires à long terme.



S.E.M. Jean-Max BELLERIVE
Premier Ministre
Ministre de la Planification et de la Coopération Externe

Remerciements

Le présent rapport fait partie de l'Enquête de Suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles et les situations précaires, présidée par M. Olivier KAMITATU ETSU, Ministre du Plan de la République Démocratique du Congo et soutenue par le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce réseau a pour mission d'améliorer l'efficacité de l'engagement international dans les pays fragiles (www.oecd.org/incaf).

Le présent rapport a été rédigé par M. Pierre-Antoine BRAUD (Bridging International), sous la direction de Mme Juana de CATHEU (OCDE), sur la base de la consultation multi-acteurs qui s'est tenue les 20-21 mai 2009 à Port-au-Prince. Sa validation par les différentes parties prenantes a été assurée par le Coordinateur national, M. Yves Robert JEAN, et au Point focal international, par M. Roberts WADDLE. Ce rapport représente donc l'analyse des principales parties prenantes en Haïti plutôt que l'analyse de l'auteur ou de l'OCDE.

Haïti tient à remercier tous les participants à la réunion multi-acteurs ainsi que M. Jean-Philippe BERNARDINI (PNUD), M. Francesco GOSETTI DI STURMECK (Union européenne), Mme Mélanie BOULET, MM. Jean COUTURIER, Alexandre GUIMOND et Dominique ROSSETTI (ACDI), et M. Jean-Robert SIMONISE, Mme Caroline LEGROS, MM. OGE et Richard MATHELIER pour leurs contributions. Le rapport a été édité par Mlle Christelle THOMAS et Mlle Maria ZANDT a contribué à ses données statistiques.

Le premier tour de l'Enquête de Suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles et les situations précaires a donné lieu à six Rapports Pays et à un Rapport global, qui seront disponibles sur le site de l'Enquête : www.oecd.org/fsprinciples. Un deuxième tour aura lieu en 2011 et permettra de mesurer les progrès accomplis. L'ensemble des résultats sera présenté au Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'aide prévu à Séoul en 2011.

Table des matières

Préface	3
Résumé exécutif	8
Première partie : Diagnostic Principe par Principe	12
Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ	12
Principe 2 : Ne pas nuire	14
Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental	16
Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention	19
Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	21
Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	22
Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	24
Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	27
Principe 9 : Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	30
Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion	32
Deuxième partie : Actions prioritaires Principe par Principe	34
Annexes	36
Annexe A. Les principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations de fragilité	36
Annexe B. Méthodologie de ce rapport	39
Annexe C. Données statistiques sur l'engagement international en Haïti	41
Annexe D. Bibliographie	43

Encadrés

Encadré 1. Point de vue local sur les mécanismes de coordination	25
Encadré 2. La coordination des partenaires techniques et financiers	27

Graphiques

Graphique 1. Répartition du produit intérieur brut par secteur	23
Graphique 2. Structure des groupes sectoriels	28
Graphique 3. Cartographie de la pauvreté : disparités géographiques	32
Graphique 4. Maintien de la paix, aide publique au développement et aide d'urgence (Haïti, 2007)	41

Tableaux

Tableau 1. Utilisation des systèmes nationaux (2007)	24
Tableau 2. Prévisions des volumes d'aide pour Haïti (2008-10)	30
Tableau 3. Prévisibilité de l'aide (2007)	31
Tableau 4. Engagements et décaissements par secteur d'activités (2007)	41
Tableau 5. Dépenses en opérations de maintien de la paix rapportées aux APD (2000-07)	42
Tableau 6. Investissements étrangers et variation annuelle réelle en %	42

Abréviations et acronymes

AFD	Agence française de développement
AECID	Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement
APP	Aide programmable par pays
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CNSA	Coordination nationale de la sécurité Alimentaire
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
EVD	The Dutch Agency for International Business and Cooperation
JMAC	<i>Joint mission analysis centre</i> des Nations Unies
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
G11	Regroupement de l'UE, la Banque mondiale, la BID, le FMI, les Nations Unies, le Canada, l'Espagne, la France, les États-Unis, le Japon et un représentant (en rotation tous les six mois) des pays ABC (Argentine, Brésil, Chili).
IHSI	Institut haïtien de statistiques et d'informatique
MARNDR	Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural
MCPE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
OEA	Organisation des États américains
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PAPDA	Plate-forme haïtienne de plaidoyer pour un développement alternatif
PAM	Programme alimentaire mondial
PEMFAR	<i>Public expenditure management and financial accountability review</i>
PNH	Police nationale haïtienne
PTF	Partenaires techniques et financiers
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SCTICS	Sous-comité technique interministériel de coordination et de suivi sectoriel de la mise en œuvre (du DSNCRP)
UCAONG	Unité de coordination des activités des ONG
ULCC	Unité de lutte contre la corruption
UTE	Unités techniques d'exécution
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
USAID	<i>United States agency for international development</i>

Résumé exécutif

Le rapport sur Haïti rend compte des conclusions issues d'une consultation nationale entre 90 participants représentant un large éventail d'institutions nationales et internationales, enrichies d'entretiens et de collectes de données (www.oecd.org/fsprinciples). L'objectif de ce rapport est (i) de passer en revue la mise en œuvre des *Principes pour l'Engagement International dans les États Fragiles et Situations Précaires* deux ans après l'adoption des Principes par les ministres des 23 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD), et (ii) d'identifier les actions prioritaires pour améliorer l'efficacité de l'engagement international dans le pays. La mise en œuvre des *Principes* sera de nouveau passée en revue en 2011. Bien que la consultation dont est tirée ce rapport ait eu lieu plusieurs mois avant le tremblement de terre de janvier 2010, ses conclusions et enseignements prennent toutes leur pertinence face à cette nouvelle crise et dans l'esprit de « reconstruire mieux ».

1. Principales conclusions

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ. Haïti présente un ensemble complexe de problèmes liés à son contexte et à son histoire dont il faut tenir compte dans la définition des stratégies, programmes et projets internationaux. Le consensus sur l'importance d'une bonne compréhension du contexte s'est avéré fort, mais **diverses parties interprètent le contexte haïtien de différentes façons**. Il existe des différences d'opinion au sein même de la société haïtienne (qui reflètent l'héritage des divisions et de l'exclusion), mais aussi entre Haïtiens et acteurs internationaux. Bien qu'une vision commune ait émergé, à travers la stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP), ceci a freiné, jusqu'à présent, un accord sur ce qui est prioritaire à court et moyen terme pour le développement d'Haïti et quelles approches retenir (*e.g.* faire ou faire faire ?). La multiplicité des grilles de lecture associée au manque d'intégration de l'analyse contextuelle dans l'élaboration des programmes et dans leur mise en œuvre (par exemple en ce qui concerne l'emploi des jeunes et les disparités régionales) a abouti à **un manque de cohérence des stratégies d'intervention**. En fin de compte, les participants se sont accordés sur deux points : (i) le besoin de développer une lecture commune du contexte haïtien et de reconnaître son caractère évolutif, et (ii) la nécessité de mieux tenir compte du contexte local dans la préparation de programmes et de projets, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la transition démocratique.

Principe 2 : Ne pas nuire. La consultation a reconnu l'importance du rôle de l'aide internationale dans la stabilisation du pays, mais elle a également mis le doigt sur certains effets pervers. Ces effets se partagent en trois domaines :

- **Les modalités de l'aide.** Une des craintes des participants était de voir les capacités et la légitimité de l'État amoindries par l'imposante présence internationale, par exemple lorsque les agences internationales tentent d'intervenir trop lourdement dans des débats jugés comme relevant de la politique intérieure, ou de mettre en place des structures parallèles de mise en œuvre en dehors des systèmes nationaux. De plus, les écarts importants de rémunération entre les salaires de la fonction publique et ceux des acteurs internationaux ont entraîné une « fuite des cerveaux » vers les agences internationales. Enfin, le manque de prévisibilité de l'aide fait obstacle à la planification pluriannuelle.
- **Des écarts qui se creusent.** Certains signes indiquent que l'aide au développement a été concentrée de façon excessive dans certaines zones géographiques (les bidonvilles de la Cité Soleil ont été cités pour avoir focalisé l'attention des bailleurs, et la plupart des zones rurales ont été considérées comme sous-aidées) et dans certains secteurs (les secteurs sociaux ont tendance à être préférés aux secteurs productifs).
- **L'aide alimentaire.** La mobilisation de l'aide alimentaire a soulevé la question de savoir si ces interventions n'étaient pas en opposition avec les actions plus structurelles dans le domaine agricole qui relèvent du développement.

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental. La consultation a mis en évidence un fort consensus sur l'importance de renforcer l'État, mais également un certain désaccord sur sa mise en pratique. Les participants ont constaté que **l'assistance internationale pour le renforcement des institutions s'est cantonnée à certaines parties de l'exécutif sans prendre en compte la problématique gouvernementale**

dans sa globalité. La tendance a été de négliger les questions plus globales de la réforme du secteur public (le clientélisme forgé sous l'ère Duvalier est ressorti comme étant un obstacle à la création d'un service public moderne) et de la réforme du système fiscal, passage obligatoire pour garantir un renforcement et une durabilité des prérogatives gouvernementales.

La **réforme de la police nationale** a été citée en exemple de réforme réussie de consolidation de l'État qui s'est traduite par des améliorations significatives en matière de sécurité. Selon un récent sondage d'opinion, 70 % des Haïtiens considéreraient la Police comme l'institution étatique la plus fiable. Pour avoir choisi de se concentrer dans la capitale, les parties prenantes soulignent que la réforme de la police n'a pas bénéficié à tout le pays de la même façon : elle n'est réservée qu'aux habitants de Port-au-Prince et ne touche pas au système judiciaire. En effet, cela fait quatorze ans que les agences internationales ont commencé à travailler à la réforme de la police, tandis que le chantier de la réforme du système judiciaire n'a commencé que l'année dernière.

La consultation a révélé d'autres exemples de **manque de coordination sur le renforcement de l'État.** Les principaux points d'achoppement semblent être le manque d'intérêt de la communauté internationale à soutenir les partis politiques (en dépit d'un véritable soutien au Parlement en général), une tendance à se concentrer sur le pouvoir central plutôt que sur les autorités locales, et une relation entre gouvernement et société civile défailante, tant en matière de reddition des comptes que de partenariat pour la fourniture de services : « *le contrat social est faible* ».

La prolifération des unités parallèles de mise en œuvre de projets qui opèrent en dehors du cadre gouvernemental classique a été perçue comme un obstacle majeur tant au renforcement des capacités de l'État qu'à sa souveraineté et sa légitimité. Toutefois, en pratique, la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets dépend aussi des progrès accomplis en matière de lutte contre la corruption.

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention. Ce principe a fait l'objet d'un large consensus et nombreux sont ceux qui ont reconnu le rôle positif qu'a joué l'aide internationale pour stabiliser le pays au cours de ces cinq dernières années. Pourtant, la situation demeure précaire du fait d'un niveau de pauvreté critique, de la fragilité du contrat social et d'un risque d'instabilité politique persistant. Il sera donc essentiel que la communauté internationale **reste concentrée sur la prévention des crises, même si les conditions sécuritaires s'améliorent.** Ainsi, les participants ont mis l'accent sur le **besoin d'une stratégie globale de prévention des crises** intégrant bonne gouvernance, sécurité, emploi des jeunes et réduction/mitigation du risque de désastre naturel. Un élément clé dans la stratégie de prévention des conflits sera de **renforcer le dialogue national** entre les parties prenantes afin de renforcer les relations sociales entre les différents groupes sociaux, notamment élites-population et zones rurales-zones urbaines.

Principe 5 : Reconnaître les liens qui existent entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Un consensus s'est vite établi autour de l'importance de ce principe et les débats ont principalement renforcé le consensus sur les quatre principes précédents. L'accord était particulièrement fort sur le **besoin de se centrer davantage sur des approches intersectorielles** établissant les liens entre les différents ministères, pour en accroître l'impact.

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus. La consultation a conclu que les acteurs internationaux avaient promu de façon active l'égalité hommes-femmes en encourageant le développement d'organisations de femmes et en soutenant une meilleure représentation des femmes à des postes d'influence. Cependant, **l'action internationale n'a pas, de façon générale, réussi à traiter les autres formes d'exclusion sociale qui sont profondément ancrées dans la société haïtienne.** Ceci comprend le clivage rural-urbain, le chômage à grande échelle et l'exclusion des jeunes.

Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales. On a pu noter des progrès concernant le renforcement de l'alignement au niveau national. Ainsi, 95 % de l'aide au développement fournie par le secteur public figure au budget national, un chiffre qui **dépasse l'objectif fixé par la Déclaration de Paris (85 %).** **Le DSNCRP a également apporté un point de repère commun** à l'aide internationale, en dépit d'un faible degré de priorisation. Par

contraste, la consultation a soulevé un manque d'engagement entre les acteurs internationaux et acteurs aux échelons départementaux et communaux : l'attention accordée aux besoins spécifiques du niveau local est insuffisante et les acteurs internationaux font désormais partie d'un système où la planification se fait essentiellement du haut vers le bas. Amorcer une démarche ascendante sera un défi majeur en Haïti - du fait de la faiblesse des structures représentatives et judiciaires locales.

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes de coordination de l'action des acteurs internationaux. Il existe plusieurs mécanismes en place en Haïti pour la coordination entre acteurs internationaux qui, **en termes de modèle, satisfont généralement aux principes de la Déclaration de Paris. Toutefois, dans la pratique, il existe des faiblesses** résultant de la diversité des acteurs et de leur manière de travailler : duplication des efforts de la part des bailleurs et des ONG internationales, multiplication des mécanismes de coordination qui rassemblent 22 groupes de travail sectoriels, nombre que certains jugent excessif, et non-participation des donateurs émergents dans les structures de coordination formelles. Plusieurs exemples de coordination inadaptée ont été cités : un cas sur la distribution de semences où deux ONG opéraient en parallèle au même endroit, l'une couvrant ses coûts, l'autre faisant de la distribution gratuite. Un autre exemple concerne des travaux d'infrastructure de petite taille où différentes agences ont sollicité la contribution rémunérée et non rémunérée de la main d'œuvre locale.

Principe 9 : Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite. Les événements récents en Haïti et sa fragilité mettent l'emphase sur le besoin d'**une réponse internationale rapide**. La communauté internationale a joué un rôle positif à cet égard, mais en assurant une action rapide il y a eu une tendance à engager des mesures à court terme de type « gestion de crise » et à délaissier les objectifs de développement sur le long terme. Jusqu'à la fin 2009, il n'y a eu aucun accord de partenariat signé pour une durée de dix ans, comme le veut la pratique émergente dans les pays fragiles qui ont avant tout besoin d'engagement sur le long terme.

Principe 10 : Éviter les poches d'exclusion. La concentration géographique de l'aide a été un sujet pendant toute la consultation. Les agences internationales ont tendance à opérer dans le sud du pays où les infrastructures sont de meilleure qualité. Nombreux sont ceux qui considèrent que cela a creusé les écarts entre les différentes zones d'Haïti. Toutefois, il y a des points de vue opposés qui soutiennent que cette stratégie a été cohérente avec les besoins immédiats de promouvoir la stabilisation et le développement économique, et qu'elle est aussi le reflet de la densité de la population en Haïti.

2. Principales recommandations

La consultation a généré des recommandations, dont les principales sont résumées ci-dessous :

1. Mettre en place un mécanisme à un niveau élevé pour améliorer le **dialogue politique et la coordination entre acteurs internationaux et nationaux**. S'assurer que le DSNCRP devienne le point de référence commun, s'appuyant sur une vision partagée afin qu'il soit considéré comme un contrat entre parties nationales et internationales. Favoriser la formation conjointe du personnel national et international pour renforcer la compréhension mutuelle et l'usage de normes communes.
2. Clarifier la définition des **plans sectoriels et des priorités** émanant du DSNCRP. Prendre davantage en compte les disparités locales dans la définition des priorités de développement. Mettre en place des politiques nationales pour le développement agricole, la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures et les dispositions pour amortir les chocs liés à l'économie mondiale. Promouvoir les programmes visant les jeunes et le développement rural. Renforcer les structures d'alignement au niveau des secteurs et des autorités locales. Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles et encourager la reforestation. Mettre en place un cadre législatif et réglementaire plus attractif pour les investisseurs étrangers, en particulier dans le secteur textile.
3. Développer un système pour **évaluer l'impact du DSNCRP** au niveau social, économique et sur la gouvernance ; à mi-parcours et à terme. Mettre une plus grande emphase sur les parties du DSNCRP qui traitent du

soutien aux groupes défavorisés. Prendre en compte l'exclusion sociale dans la planification : (a) en mesurant l'allocation de l'aide, (b) en développant une politique pour les départements les plus défavorisés.

4. Assurer une application plus systématique **des politiques de planification « du bas vers le haut »**, intégrant une plus large consultation au niveau communal, et la création de comités locaux pour la consultation des populations locales et le suivi des programmes et projets.
5. Renforcer la **capacité de réponse rapide** des acteurs internationaux.
6. Développer un plan stratégique pour **le renforcement de l'État**. Identifier conjointement les besoins prioritaires de l'État pour qu'il puisse assurer ses fonctions essentielles. Engager la réforme du secteur public comprenant : (a) une attention accrue pour la mobilisation des revenus domestiques ; (b) le déploiement de la capacité du secteur public afin de promouvoir le secteur du développement, (c) l'inventaire de tous les programmes engagés dans la construction des institutions, l'assurance du suivi et la coordination, (d) la révision du cadre de la législation du service public héritée de l'ère Duvalier, (e) le développement d'une politique des ressources humaines pour le secteur public, et (f) le déploiement de l'unité de lutte anti-corruption dans tous les départements.
7. Encourager les acteurs internationaux à recourir davantage aux **missions conjointes, le reporting commun et les fonds fiduciaires multi-bailleurs**. Se mettre d'accord, entre gouvernement et internationaux, sur **une feuille de route pour approfondir l'alignement** et réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre.

Résumé

PRINCIPES	RÉSULTATS	PRIORITÉS
Prendre le contexte comme point de départ	Un consensus sur la vision d'ensemble a été forgé, reflété dans le DSNCRP. Toutefois, une identification conjointe des priorités entre acteurs nationaux et internationaux n'a pas encore abouti. Cela risque de diminuer la cohérence et donc la portée de l'engagement international. De plus, le contexte est appréhendé de manière relativement statique alors que le contexte a fortement évolué depuis 2006.	S'accorder sur un mécanisme à haut niveau pour une meilleure coordination entre acteurs internationaux et un dialogue continu avec les parties prenantes haïtiennes, en prenant comme référence le DSNCRP.
Ne pas nuire	Un risque d'affaiblissement de l'État par le recours excessif aux structures parallèles d'exécution a été noté, ainsi que la concentration de l'aide dans certaines zones géographiques, pouvant renforcer ce qui a été considéré comme une « <i>exclusion de la majorité</i> », rurale. Les importantes différences de salaire entre employés locaux et internationaux contribuent à une « <i>fuite des cerveaux</i> ».	Mettre en place un mécanisme d'évaluation des résultats immédiats du DSNCRP et de son impact sur les dynamiques sociales, économiques et de gouvernance.
Faire du renforcement de l'état l'objectif fondamental	L'amélioration du fonctionnement de la PNH a été soulignée, mais globalement les capacités d'absorption de l'aide et de fourniture des services de l'État restent faibles. Le soutien au renforcement de l'État se focalise sur l'exécutif au niveau central, alors qu'il a été reconnu que « <i>le contrat social est faible</i> » et que la présence de l'État est limitée dans plusieurs régions.	Définir un plan stratégique global pour le renforcement de l'État plutôt que de lancer des initiatives disparates. Réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre. Entamer des réformes du secteur public nécessaires notamment en matière de lutte contre la corruption et la mobilisation des ressources nationales.
Accorder la priorité à la prévention	La situation s'est améliorée, grâce à un investissement massif dans la prévention (notamment par la MINUSTAH), mais la prise en compte des aspects socio-économiques de la prévention reste faible. Il y a eu un consensus sur la nécessité d'aborder ce Principe d'une manière globale (chômage des jeunes, éducation etc.). La réforme du secteur de sécurité n'a pas encore abouti (retard de la réforme de la justice).	Favoriser les investissements dans les secteurs sociaux. Renforcer la planification de contingences et la capacité de réponse rapide tant du gouvernement que des acteurs internationaux (par exemple en matière de sécurité alimentaire). Maintenir l'attention sur le secteur de sécurité (et notamment la justice) même si la situation s'améliore. Donner priorité à la promotion de l'emploi.
Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	Un manque d'approches interministérielles et intersectorielles autour de priorités clairement identifiées a été soulevé. Les participants ont toutefois souligné que le soutien au Parlement et les relations entre les trois branches du pouvoir étaient tout aussi importants.	Favoriser les échanges entre l'exécutif, le législatif et la société civile et renforcer la cohérence interministérielle, en utilisant les structures de coordination interministérielles existantes.
Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	Des progrès en matière de genre ont été applaudis, mais le manque d'attention envers la population paysanne, des sans-emplois et des jeunes a été mis en exergue.	Identifier les composantes du DSNCRP en faveur des groupes défavorisés. Développer une communication adaptée aux différents segments de la société haïtienne.
S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	L'objectif cible de la Déclaration de Paris de 95% de l'aide au secteur public comptabilisé dans le budget a été atteint. Toutefois, l'alignement peut être approfondi, notamment au niveau sectoriel et avec les priorités identifiées au niveau régional.	Soutenir un approfondissement de l'alignement au niveau sectoriel et au niveau des collectivités territoriales.
S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	La coordination est bonne dans certains secteurs et mauvaise dans d'autres. Le nombre élevé de groupes sectoriels présente un défi additionnel.	Promouvoir la coordination entre acteurs internationaux par le biais de missions conjointes, de bureaux conjoints, de formats de rapportage communs et par l'utilisation de fonds fiduciaires multi-bailleurs.
Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	La capacité de réponse rapide et de mitigation des risques a été jugée insuffisante. Par ailleurs, il y a un manque d'engagement sur le long terme dans certains secteurs.	Ajouter une approche ascendante et participative à l'approche actuelle qui est principalement descendante.
Éviter de créer des poches d'exclusion	L'aide est concentrée sur le sud du pays. Même si cela est en partie justifié, sur la durée cela peut contribuer à renforcer le sentiment d'exclusion des populations rurales.	Reconnaître les besoins locaux (<i>voir Principe 9</i>).

Première partie : Diagnostic Principe par Principe

Cette partie examine le degré d'application de chacun des dix *Principes d'engagement international dans les États fragiles et situations précaires* (voir Annexe A) en Haïti. Des indicateurs illustratifs ont été utilisés en complément d'analyse et des actions prioritaires ont été identifiées, l'objectif final étant d'améliorer l'efficacité de l'engagement international en Haïti d'autant plus critique dans la situation actuelle.

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ

Dynamique et complexe, tributaire d'un éventail d'événements (politiques, économiques, régionaux, sécuritaires et environnementaux), le contexte est une donnée centrale de la problématique haïtienne. Les discussions abordées lors des discussions ont cherché à répondre à deux questions :

- La communauté internationale en Haïti analyse-t-elle le contexte haïtien de façon suffisamment juste, complète et régulière?
- Et si oui, prend-t-elle suffisamment en compte le contexte dans ses plans d'engagement¹ et ses choix d'intervention?

Bien que les échanges montrent que partenaires haïtiens et internationaux soient à la recherche d'un consensus en la matière, les modalités d'analyse du contexte, les typologies qui en résultent, ainsi que la prise en compte de ces analyses ont donné lieu à des débats révélant des différences d'opinion significatives entre internationaux et Haïtiens, comme entre Haïtiens.

La place de choix que la prise en considération du contexte occupe dans les débats a fait ressortir trois éléments :

1. Une prise en compte partielle et statique du contexte haïtien

Les acteurs internationaux s'appuient-ils suffisamment sur les données du contexte local pour définir leur stratégie d'intervention? Et cela est-il reflété dans les projets et programmes mis en œuvre ? Sont-ils en mesure d'ajuster de façon adéquate les modalités et le niveau de l'engagement en fonction des changements des circonstances du contexte haïtien ? Telles furent les questions soulevées lors des échanges. Elles n'ont pas toutes trouvé de réponse consensuelle, sauf sur deux points :

- L'insuffisance de la prise en compte du contexte haïtien et notamment de son caractère dynamique, changeant;
- La volonté partagée d'intégrer davantage les éléments du contexte local dans la définition des programmes et des interventions, notamment pour les sujets ayant trait à la sécurité et à la transition démocratique.

2. Une vision commune : une convergence de vues qui doit s'affirmer

La définition d'une vision commune entre l'ensemble des acteurs constitue la clé de voûte d'un engagement efficace de la communauté internationale. Or, les discussions ont montré que – du fait de la diversité des acteurs et de leurs intérêts mais aussi de leurs divergences dans l'analyse de la situation et de l'histoire – il semblait prématuré de parler de vision commune entre toutes les parties prenantes. Si le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP), produit et instrument de la prise en main par le pays de son propre processus de développement, reflète une vision d'ensemble et de long terme qui est commune, il y a encore des vues divergentes sur les priorités actuelles.

¹ Par engagement international, il est ici entendu l'ensemble des programmes mis en place par des acteurs internationaux : diplomatie, action humanitaire, aide publique au développement, réforme du secteur de sécurité, gouvernance, droits humains, commerce et investissement, migrations, etc.

La faiblesse du consensus sur les priorités expliquerait que les choix d'interventions soient décalés, voire « incohérents » par rapport à la vision théorique. Aussi est-il essentiel que les objectifs des différentes parties prenantes soient cohérents (sinon coordonnés) dans la planification mais aussi dans l'action.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 1. L'engagement des acteurs internationaux est-il basé sur une analyse politique et sociale solide, reconnaissant les différentes situations en termes de capacité nationale, de relations État-Société et de divisions sociales ?

Pas systématiquement.

Principe 2 : Ne pas nuire

Le Principe « Ne pas nuire » aborde le thème sensible des résultats liés aux interventions internationales qui pourraient, « *sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une solide analyse des contextes et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés* »². A ce sujet, les débats se sont structurés autour de deux questions : « *quelles activités de l'engagement international sont nuisibles localement?* » et comment « *corriger pour ne plus nuire?* »³.

Les réunions consultatives ont fait **émerger les différences entre les parties** concernant la définition de l'ordre de priorités des acteurs « à qui ne pas nuire » : gouvernement, administrations étatiques, bénéficiaires, etc. Quelles sont les cibles à qui il ne faut pas nuire ? Telle est la question qui a soulevé de multiples débats.

Au-delà des différences, l'analyse du Principe 2 nous conduit à considérer les « nuisances » qui peuvent être regroupées en trois catégories principales :

1. Les effets découlant de la présence internationale et de ses modes opératoires

Les débats ont permis de souligner que l'engagement international avait un effet contrasté parmi différents groupes sociaux et/ou qu'il affaiblirait la légitimité et la capacité de l'État. La juxtaposition aux systèmes publics de programmes indépendants gérés par des ONG internationales – aussi indispensables qu'ils soient – présente un certain nombre d'inconvénients sur le plan du développement à long terme. Plus précisément, selon certaines personnes prenant part aux débats, l'intervention des partenaires internationaux dans la planification et l'opérationnalisation aurait pour effet « *d'affaiblir davantage l'État* » et de créer des distorsions sur le marché de l'emploi :

- a. **Une interférence internationale trop forte ?** L'idée que les partenaires interviennent dans la définition de stratégies politiques ou recourent de manière excessive aux unités parallèles de mise en œuvre de projets pose la question de l'appropriation. A ce sujet, certains participants ont estimé que les « *fonds qui devraient être à la disposition de l'État en sont détournés* ». Certains partenaires haïtiens ont par ailleurs émis le souhait de limiter le rôle des partenaires internationaux à un appui technique, sans qu'ils ne prennent part aux travaux d'élaboration de la stratégie ou de la politiqueⁱ. Concernant la coordination de l'aide, beaucoup ont considéré que les conditions politiques et techniques étaient maintenant réunies pour une montée en puissance du leadership haïtien, que ce dernier était prêt à gérer les efforts de coopération, dans le cadre de relations et de mécanismes adaptés aux conditions qui lui sont propres – et non via les partenaires extérieurs qui opèrent « à la tête de structures d'exécutions parallèles priv[ant] l'État de toute possibilité de contrôler » (on verra cependant que l'urgence de la situation implique encore une approche pragmatique sur le sujet, cf. *Principe 8 et 9*).
- b. **Ressources humaines:** dans un environnement où le niveau de rémunération proposé par les ONG internationales, financées par les bailleurs, est largement supérieur aux barèmes nationaux, savoir comment rétribuer les agents de la fonction publique locale demeure une question épineuse, qui peut se transformer en « *nuisance* ». En effet, du fait de l'importance des écarts de salaire entre le secteur public et les barèmes internationaux, les cadres de l'État désertent le secteur public haïtien pour rejoindre des organisations étrangères plus rémunératrices.

A ce phénomène s'ajoute un autre problème : « *à compétence égale, un cadre étranger sera préféré à un cadre local* ». Récurrent dans les zones de forte présence internationale, cet effet reflète également, côté national, une polarisation sur l'aspect financier du fonctionnement étatique, et tout particulièrement sur les motivations des fonctionnaires qui seraient avant tout salarialesⁱⁱ.

2 OCDE (2007), Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires, OCDE, Paris. www.oecd.org/cad/etatsfragiles.

3 Tous les *verbatim* – citations directes de la consultation – sont signalés par des italiques et des guillemets.

- c. **Un « manque de prévisibilité et de continuité de l'engagement international »** : ce point pose la question de savoir si la préparation des interventions et la planification des programmes de l'engagement international sont envisagées avec le même degré de rigueur par tous les intervenants et partenaires. En effet, les débats ont fait ressortir que l'approche parfois « *court-termiste* » de certains acteurs internationaux, leurs changements d'orientation et l'interruption de programmes non concertée pourraient, non seulement entraver les possibilités de planification sur le moyen terme, mais aussi réduire les perspectives de déploiement d'une action dans la durée. De même, la mise à disposition non préparée de cadres internationaux au service de l'État haïtien déstabilise le processus qui pâtit de l'insuffisance de concertation entre partenaires haïtiens dans le choix des personnels expatriés détachés.

2. La non-résorption de disparités existantes, voire leur amplification

Selon les débats, il semblerait que l'action internationale participe également, quoiqu'indirectement et non intentionnellement, à l'aggravation des disparités régionales et sectorielles existantes:

- a. **Les disparités géographiques**: l'aide se concentre dans certaines zones, qu'il s'agisse de départements spécifiques ou, au sein d'un département, d'une zone particulière. L'exemple de la « *Special Tour Cité Soleil* ⁴ » pourrait, à ce titre, être considéré comme emblématique.
- b. **Les disparités sectorielles** : les participants ont relevé que les programmes consacrés à la remise sur pied des services des secteurs sociaux se sont produits au détriment des « *secteurs de production* », alors même que ces derniers sont « *les piliers et les porteurs du développement* ». L'aide internationale ferait alors office « *d'ambulance : on soigne les accidentés au lieu de prendre des mesures pour prévenir les accidents* »⁵.

3. L'aide alimentaire

Ce point soulève le problème de la conciliation entre mise à disposition de l'aide alimentaire et le redéploiement de la production agricole nationale. Il met également en exergue la vulnérabilité du pays tant aux aléas climatiques⁶ qu'à la hausse des prix des produits de première nécessité sur le marché international.

Si certains membres de cet atelier ont souhaité inclure l'aide alimentaire comme élément de « nuisance », deux arguments ont été avancés pour nuancer cette vision des choses : le rappel du niveau de taux de couverture alimentaire (56 %) et l'importance des besoins des populations d'une part ; et d'autre part, le réajustement des modalités d'acquisition et de distribution de l'aide alimentaire, qui ont été ajustées pour limiter leur impact sur les prix des produits locaux⁷.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 2. L'engagement de la communauté internationale bénéficie-t-il à une partie de la population au détriment d'une autre ?

PARFOIS.

4 Cette expression renvoie à l'organisation de visites d'officiels étrangers, qui visitaient systématiquement la Cité Soleil, lieu qui incarne les extrêmes et qui est d'autant plus visible qu'il se situe à proximité du port, de la présidence et des ministères clés et des quartiers plus riches comme Pétionville.

5 Différents programmes internationaux conduisent toutefois à nuancer ce point de vue concernant la prévention. Pour rester dans la métaphore ambulancière, le Comité International de la Croix Rouge avait ainsi mis en place à Cité Soleil un système pour référer les blessés qui recouraient aux taxis et tap-tap circulant dans le quartier. Cette insertion dans le tissu économique local n'est pas unique : il existe plusieurs bailleurs qui développent des programmes d'appuis aux petites et moyennes entreprises.

6 Des ouragans fréquents détruisent les moissons ; durant la seule année 2008, il y a eu quatre cyclones consécutifs (près de 230 millions de dégâts pour le seul secteur agricole). Par ailleurs, la vaste érosion rend l'agriculture de plus en plus difficile ce qui aggrave la pauvreté et la dépendance de l'aide. Les effets du tremblement de terre du 12 janvier 2010 sur l'infrastructure liée à la production agricole, sur les déplacements de populations vers les zones rurales et sur les prix des denrées alimentaires sont à souligner.

7 Cf. Muggah, R. Collinson and Elhway (2009), "State Fragility, Stabilization and Humanitarian Action: A Conceptual Review", *ODI Paper*; et Muggah, R. (2009), "Assessing Stabilization and Humanitarian Action in Haïti", *ODI Case Study*.

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

Ce Principe a pour objet d'asseoir la légitimité et la responsabilité de l'État et de renforcer sa capacité à remplir ses fonctions essentielles. L'État haïtien a en effet un rôle indispensable à jouer tant dans la fourniture de services sociaux de base que dans la restauration d'un environnement juste, sûr et performant.

La question capitale évoquée lors des discussions était de savoir si la communauté internationale apporte son soutien d'une façon qui renforce ou qui affaiblit Haïti et de savoir comment identifier les domaines où il est essentiel de renforcer l'État. A ce titre, les discussions entre les différentes parties montrent que l'alignement entre le Principe et sa mise en œuvre opérationnelle reste insuffisant : autant il semble que le consensus soit fort lorsqu'il s'agit de débattre sur le Principe de renforcement de l'État, autant la mise en œuvre se heurte à des contraintes de capacités d'absorption des structures nationales.

1. Des transformations institutionnelles réussies, mais un renforcement parcellaire de l'État ?

En appréhendant les programmes d'aide et les institutions qui en bénéficient, trois administrations et/ou thèmes ont été particulièrement débattus : la Police nationale haïtienne (PNH) ; la justice ; la corruption.

L'amélioration des services de la PNH ainsi que l'amélioration de son image au sein de la population est notable. Une représentante internationale a ainsi mentionné une enquête d'opinion faisant état d'une image positive de la Police nationale haïtienne (PNH) : selon 70 % des sondés, la PNH est l'institution gouvernementale la plus réputée ; selon 58 % des sondés, la PNH a amélioré ses performances au cours de la dernière année. Ces évolutions attestent de l'importance des moyens alloués par les partenaires internationaux mais aussi de la réussite du programme de soutien. Ces transformations témoignent aussi de la pertinence des opérations de *vetting* (processus de vérification des compétences des policiers ou aspirants policiers), qui se traduisent par un changement significatif dans les comportements des membres de la PNH. Autant d'éléments qui ont contribué à favoriser l'amélioration actuelle de l'environnement sécuritaire.

A ce tableau encourageant, il faut toutefois apporter quelques réserves :

- a. **Concernant la PNH** : Bien que la PNH et l'évolution de son fonctionnement témoignent de nettes améliorations ces dernières années, force est de constater que les écarts de niveau de déploiement⁸ entre les différents départements et communes du pays persistent. Bien qu'il s'agisse d'une administration prioritaire en termes d'allocations financières, l'exemple de la PNH témoigne du besoin, mais aussi de la complexité, de déployer les administrations à travers l'ensemble du pays. Ceci renvoie non seulement aux questions de moyens disponibles mais également aux arbitrages budgétaires et à la possibilité de maintenir sur la durée le financement des administrations étatiques.
- b. **Relations interinstitutionnelles** : Le partenariat entre la sécurité publique et la justice est une préoccupation essentielle pour la population : tout dysfonctionnement du système l'exposerait à la prédation. La coopération entre les deux institutions - qui est un principe acquis - est donc cruciale pour le pays. En revanche, la réalité présente un certain nombre de défaillances auxquelles il est important et urgent de remédier. Alors que « *la PNH a reçu beaucoup de soutien depuis 14 ans, cela ne fait qu'un an que certaines réformes ont été lancées pour la justice* », alors même qu'il s'agit du partenaire quotidien de la police dans le cadre d'un renforcement de l'État de droit. Ces différences de rythme dans les réformes se retrouvent dans le domaine de la lutte contre la corruption. Si la mise en place d'un cadre institutionnel (tel que l'ULCC) est acquise, il n'en demeure pas moins que l'ampleur du chantier en matière de lutte contre la corruption reste considérable (pour référence, aucune condamnation en matière de corruption n'est encore intervenue).

⁸ Fin 2008, le département de l'Ouest comptait 1122 agents, tandis que le département du Centre compte 143 pour 670.000 habitants. Dans le département du Nord, la commune de La Victoire qui rassemble 9.431 habitants ne comptait aucun policier. *Source* : Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), 2008.

c. **Des enjeux de visibilité** : Certains participants ont pensé que les résultats obtenus par la PNH ont moins bénéficié à cette dernière qu'à la visibilité de la MINUSTAH. Par ailleurs, la personnalisation de certaines affaires qui portent le crédit à un individu et non à une institution⁹ laisse transparaître les symptômes d'institutions extrêmement vulnérables.

d. **Ressources humaines** :

- La question de la rémunération des cadres haïtiens dans la durée est donc au centre de la question de gouvernance. « *Que faire pour garder les cadres formés ?* » et le « *Gouvernement a-t-il les moyens de payer ?* » sont des interrogations venant faire écho aux échanges sur le Principe 2 (cf. *supra* Principe 2).
- Bien que des programmes de réformes soient amorcés et que les programmes de professionnalisation visant au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles fassent partie des priorités, le rythme des réformes et leur réappropriation ne sauraient être conduits sans prendre en compte le legs du passé. Les « *structures anciennes et rigides* » mises en place depuis des décennies ; le clientélisme hérité des années Duvalier (« *l'argent récupéré par les Duvalier* »); les carences du cadre législatif ; autant de pesanteurs et de handicaps auxquels doivent faire face les réformateurs nationaux et internationaux. Du fait de ces différentes entraves, un équilibre entre renforcement qualitatif et expansion quantitative de l'État apparaît fondamental, afin d'éviter un développement de 'bureaucraties sans bureaucrates', administrations existant formellement mais ne disposant pas d'un personnel adapté aux exigences d'un fonctionnement tourné vers une « prestation de services » au profit des populations.
- Les représentants des différents organismes internationaux ont réitéré leur intention de « *renforcer les capacités d'unités ciblées* » dans les administrations haïtiennes¹⁰. Ce point a fait ressortir la question de l'assiette fiscale, de ses limites actuelles, et la difficulté corrélative à mettre à disposition un financement des salaires des fonctionnaires par l'État haïtien. Si un accord de principe existe bien sur le sujet, les réformes concrètes et réalistes de la politique fiscale n'ont été abordées que de façon superficielle dans les débats. Or, l'expérience montre que cette problématique rentrée fiscale/taille de l'administration s'insère dans une problématique plus large et fondamentalement politique. On peut d'ailleurs s'interroger sur les domaines où des adaptations sont possibles et avec quels moyens.

2. Le renforcement de l'État haïtien passe par une amélioration de la gouvernance

Sachant que les services publics sont un élément fondamental du contrat social entre l'État et les citoyens, il est nécessaire de « *regarder l'appareil politico-administratif dans son ensemble* » et d'établir des priorités. Instaurer une gouvernance responsable qui permette de « *développer une vision claire* », d'assurer les services essentiels, de développer « *une politique de l'aide basée sur des priorités claires* » : telle est la tâche de l'exécutif haïtien selon l'ensemble des parties prenantes.

a. **Quelle organisation de l'État pour quelle « volonté de rendre des comptes » ?**

Dans le sillage des questions précédentes, deux types d'observations complémentaires ont été mentionnés :

- **Un parlement sans partis politiques ?** L'importance de l'appui international au Parlement - instrument constitutionnel de contrôle du gouvernement et de ses administrations - ne s'accompagne malheureusement pas d'un soutien équivalent aux partis politiques. La « *faiblesse chronique du multipartisme* » et la « *volonté d'avoir de bons parlementaires* » soulève la question des modalités de soutien aux partis politiques.
- **La relation entre pouvoir central et collectivités** : les contraintes de moyens de l'État haïtien, ainsi que le souci d'élargir la légitimité de l'État, doivent-ils conduire à une délégation accrue d'autorités auprès des

9 On peut noter l'exemple de Lainé Aceleste, responsable du sous-commissariat de Martissant, jusqu'à son assassinat à la mi-mai 2009. Entretiens avec des habitants de Martissant, Port-au-Prince, 22 et 24 mai 2009.

10 Différents programmes sont d'ores et déjà en cours. Ainsi, via son École Nationale d'Administration publique, le gouvernement canadien vient de lancer un cycle de formation de fonctionnaires haïtiens qui prévoit de soutenir la création d'une école de formation de hauts fonctionnaires en Haïti.

collectivités ? Ce point peut ainsi être rattaché à une « *décentralisation [qui] est en marche mais [qui est] lente* ».

- b. **Les « structures parallèles », entre enjeu et symbole.** Sujet récurrent de controverse, le recours aux UTE a été abordé. Si, dans l'immédiat, elles demeurent un appui indispensable pour la fourniture de services, sur une longue période il n'est pas recommandable que les unités parallèles occupent une place prépondérante dans la prestation de services car cela dispense les autorités de toute responsabilité de rendre des comptes et prive le secteur public de toute possibilité de renforcer ses capacités.

Bien que les ONG internationales aient pu être qualifiées d'« *OAGs—organisations anti-gouvernementales* », les échanges sur l'usage des « *structures parallèles* » se sont tournés vers des questions de mise en œuvre davantage que des questions de principe. Côté international, le recours aux UTE a été présenté autant comme une nécessité qu'une volonté. Pour la communauté internationale, pour qu'une « *réduction du nombre d'unités parallèles soit mise en œuvre* », il est indispensable que des mesures concrètes de lutte contre la corruption soient entreprises.

Au regard des volumes financiers que représentent les UTE, il convient toutefois de relativiser l'enjeu que constitue les UTE vis-à-vis du principe d'alignement. Pour référence, l'Union Européenne, qui est l'un des principaux bailleurs en Haïti¹¹, a rappelé que moins de 10 % de son aide public au développement passe par des ONG.

- c. **Une convergence entre représentants haïtiens et internationaux en faveur de meilleures coordination et évaluation des ONG internationales partenaires.** S'il existe au Ministère du Plan une Unité de Coordination des Activités des ONG (UCAONG), dans la pratique on note que « *le suivi n'est pas fait* », ainsi que le rappelle l'un des représentants de ce ministère. Toutes les questions concernant les ONG et la coordination de leurs actions ont souligné l'importance de mieux cibler les zones d'intervention et de prendre en compte les disparités géographiques et sectorielles.

- d. **Une classification implicite des ONG.** Pour renforcer les relations entre l'État et les citoyens, il est essentiel que des moyens efficaces soient déployés pour associer la société civile au renforcement de l'État. De plus, une distinction a été faite entre ONG nationales et internationales. Entre enjeu de souveraineté et logiques de concurrence, le débat concernant les associations nationales et internationales, pose la question de la relation entre l'État et les opérateurs non-étatiques. Sur ce point, le recours à des synergies entre secteur public et secteur privé par une contractualisation de personnel rejoignant temporairement une administration a été l'objet de vues divergentes, une partie des participants soutenant une telle approche, un autre considérant qu'il y a n'a pas fait l'unanimité, une partie prônant le rapprochement public-privé vs. l'autre qui considère « *une ligne rouge à ne pas franchir* ».

En bref, il convient de trouver un juste équilibre entre des considérations à court terme et d'autres à plus long terme tout en conciliant l'intervention des différentes parties. Et ce, sans perdre de vue un double objectif : celui d'assurer la fourniture des services essentiels à ceux qui en ont un besoin urgent d'une part ; et d'autre part, celui de renforcer la légitimité de l'État, ses capacités financières et humaines.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 3a. La PNH est-elle professionnelle, respectée et représentative de la société haïtienne ?

OUI, mais cette image confortée par des enquêtes d'opinion ne saurait être dissociée de la nécessité d'aborder les questions de justice et d'impunité.

Indicateur 3b. Rapport entre le revenu des impôts et le produit national brut.

6.3 % (2005)¹².

Indicateur 3c. Pourcentage de l'aide déboursée consacré à la gouvernance et à la sécurité (moyenne 2002-2004)

13.3 %¹³.

11 Voir Annexe C : Données statistiques sur l'engagement international.

12 Banque mondiale. <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/Haiti.AAG.pdf>.

13 Selon les chiffres de l'OCDE et de la base CRS sur la base de l'aide effectivement déboursée. www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_34447_14987506_1_1_1_1,00.html.

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention

La prévention a été reconnue comme « *fondamentale* » et un consensus est rapidement apparu quant à la nécessité d'aborder la prévention d'une manière globale (sans toutefois « *se désintéresser trop vite* » de la sécurité). La mise en place de plate-formes de dialogue entre les différentes parties prenantes est estimée comme essentielle à une prévention efficace.

1. Une approche globale de la prévention

Suite aux difficultés auxquelles le pays a été confronté – des bouleversements politiques aux violences criminelles, sans oublier les « *émeutes de la faim* » de 2008 et la vulnérabilité environnementale – les partenaires ont réaffirmé leur volonté de renforcer les mesures de prévention en y intégrant les paramètres sociaux, économiques et environnementaux¹⁴. Cette approche globale de la prévention permet de donner à l'aide sa juste place dans une stratégie globale associant les aspects liés à la sécurité, à l'éducation/la formation et à la prise en compte du milieu naturel.

- a. **Consolider la prévention implique des efforts sur la durée en matière de sécurité**, un aspect qui figure parmi les priorités de l'engagement international et haïtien. En témoigne « *l'investissement massif* » de la communauté internationale dans la réforme du secteur de sécurité et le consensus collectif sur la nécessité « *d'aborder de manière globale* » la problématique de la sécurité en y intégrant des principes de bonne gouvernance.
- b. **Renforcer les capacités liées à l'éducation / la formation** : les participants ont identifié, dans le contexte haïtien, l'éducation et la formation comme enjeu considérable pour la prévention. La lutte contre la pénurie d'emplois, l'intégration et la relance de l'éducation particulièrement de « *la jeunesse* »¹⁵ occupe un rang élevé dans l'échelle des priorités du développement. De même, la formation du personnel du service public peut jouer un rôle significatif en terme de prévention.
- c. **Limiter l'impact des catastrophes naturelles et renforcer la réduction du risque de désastre**. Haïti est régulièrement frappée par des catastrophes naturelles particulièrement meurtrières. Les inondations et les cyclones ont fait à chaque fois des milliers de victimes et causé des dégâts considérables. Chaque fois des infrastructures ont été détruites et les moyens d'existence de nombreux Haïtiens ont été réduits à néant (cf. les cyclones de 2004 et 2008 et le séisme de janvier 2010). La prévention de l'impact dévastateur de ces catastrophes et la mise en œuvre de dispositif relèvent de cette approche globale. Les différents participants s'accordent sur l'importance de mettre au point et d'appliquer un programme de reconstruction de l'infrastructure, y compris l'infrastructure endommagée par les cyclones. Ceci étant dit, dans la pratique il semble que cette approche « *n'ait pas été évidente* ». En plus des catastrophes naturelles, la déforestation spectaculaire a laissé le pays sans défense face à l'érosion ce qui a pour effet d'appauvrir davantage les terres et de réduire le potentiel d'exploitation agricole.

2. « Ne pas se désintéresser trop vite » de la sécurité

Si sécurité et stabilisation ont connu des améliorations tangibles ces dernières années, il reste nécessaire de « *ne pas s'en désintéresser trop vite* ». Le terreau ayant favorisé insécurité et instabilité reste en effet présent : pauvreté, « *dislocation de la société* », « *fragilité du contrat social* », « *fragilité politique* ».

¹⁴ Le chiffre d'une chute de 15 % de PIB est l'évaluation la plus fréquente de l'impact économique global des cyclones de fin 2008. Le Ministère de l'Intérieur haïtien évalue le nombre de morts à 793 (auxquels s'ajoutent 310 disparus), Centre d'Opérations d'Urgence National, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Direction de la Protection Civile, Bilan consolidé de l'impact de Fay, Gustav, Hanna et Ike, 1^{er} octobre 2008. Le nombre de morts du séisme est estimé (au 23 janvier 2010) à plus de 110.000 selon la Ministre haïtienne de l'Information et de Télécommunication. <http://french.cri.cn/781/2010/01/24/26152100470.ht>.

¹⁵ 49.6 % des enfants sont scolarisés au niveau du primaire (47.9 % pour les garçons et 51.4 % pour les filles) ; un enfant sur huit (301.000) âgé de 7 à 18 ans, n'a jamais été à l'école. UNDAF 2009-2011.

3. Le dialogue pour la prévention

Lors des débats l'accent fut mis sur le « *grand déficit de communication* » et la nécessité de renforcer communication et espaces de débats, aussi bien entre partenaires haïtiens et internationaux qu'entre bailleurs de fonds et populations haïtiennes. Dans cette logique, l'engagement du gouvernement haïtien, lors de la Conférence de Washington, D.C, du 14 avril 2009¹⁶, en faveur d'un dialogue politique sur la gouvernance peut être considéré comme une avancée significative¹⁷. Ce serait alors une première étape dans un processus de convergence graduelle vers des priorités communes.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 4. Dans quelle mesure l'engagement international accorde-t-il la priorité à la prévention, et avec quel impact ?

SUFFISAMMENT sur les questions critiques de ces cinq dernières années. Toutefois, il devient nécessaire d'élargir le champ de la prévention aux aspects économiques et sociaux (chômage des jeunes, éducation, etc.).

¹⁶ Cette conférence s'inscrit dans la continuité de la Réunion technique d'Ottawa de février 2009.

¹⁷ Le Pacte de Responsabilité mutuelle pour la gouvernance du 1^{er} avril 2009 précise que l'engagement financier des bailleurs serait lié à l'amélioration de la gouvernance et à l'élaboration d'une 'feuille de route'.

Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement

Un consensus aussi fort qu'immédiat s'est dessiné autour de ce Principe. Considérés comme indéniables, les liens et synergies entre les domaines politiques, sécuritaires et de développement ont fait ressortir deux éléments (également soulignés dans les discussions sur le Principe 3) :

1. L'importance d'approches interministérielles et intersectorielles : Tout en soulignant les améliorations intervenues depuis un an dans le domaine de la coopération intersectorielle, la nécessité d'améliorer les approches interministérielles et les relations de travail entre administrations a été réitérée¹⁸.
2. Bien que certaines limites aient été identifiées, notamment le manque de hiérarchie dans les priorités affichées de l'exécutif haïtien (*voir également Principe 2, « Une vision commune à négocier »*), le rôle du DSNCRP a été souligné comme document de référence, intégrant les dimensions politiques, économiques, sécuritaires et de développement.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 5. Pourcentage de l'assistance qui s'aligne sur un cadre intégré multisectoriel

Il n'y a pas de fonds fiduciaire soutenant le DSNCRP : l'assistance passe directement par le budget.

¹⁸ Les secteurs renvoient à des catégories d'activités, regroupés en trois axes : Vecteurs de croissance, Développement humain, Gouvernance démocratique auxquelles s'ajoutent les politiques et stratégies spécifiques transversales. Un groupe sectoriel implique ainsi généralement plusieurs ministères. Voir Graphique 2 pour la structure des groupes sectoriels.

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus

La discussion des termes a souligné la pertinence, dans le contexte haïtien, du terme 'exclusion', primant sur celle de 'discrimination'.

1. La prise en compte des femmes dans la société

Un consensus fort est apparu quant au respect par la communauté internationale de ce Principe, ainsi que sa contribution à la promotion de mesures non-discriminatoires.

Ceci est particulièrement aigu pour les questions de genre. C'est d'ailleurs dans ce seul domaine qu'Haïti a connu une évolution positive au regard des Objectifs du millénaire pour le développement. Le rôle positif de la présence internationale dans la promotion en faveur des femmes, l'augmentation des organisations dans ce domaine ou l'accroissement de la présence féminine dans des postes de responsabilités, sont autant d'éléments étayant l'impact de l'approche internationale.

En revanche, l'attention portée aux domaines mentionnés ci-dessous a été jugée insuffisante. Rappelons à cette occasion que ces points renvoient non seulement à la définition des priorités de la politique de l'aide, mais aussi à des problématiques qui sont enracinées dans la culture haïtienne depuis beaucoup plus longtemps.

2. « C'est la majorité [rurale] qui est exclue »

Le clivage villes/campagnes et capitale/province est en effet l'un des plus anciens enracinés en Haïti. Bien qu'il existe des disparités entre départements, les défis superposés de droits fonciers, de « *structures parallèles* », de police¹⁹, et les abus qu'elles peuvent générer de violence rurale élevée²⁰, d'accès aux soins ou à l'eau potable nettement plus sensibles en milieu rural sont autant d'indicateurs révélateurs²¹. De fait, l'agriculture et le développement rural restent jusqu'à présent peu dotés en termes d'allocations budgétaires et d'investissements²² malgré leur contribution à l'économie haïtienne (voir Graphique 1).

19 MINUSTAH (2009), « Les Structures/Groupes parallèles en Haïti », *Section des Droits de l'Homme*, MINUSTAH, mars 2009, Haïti.

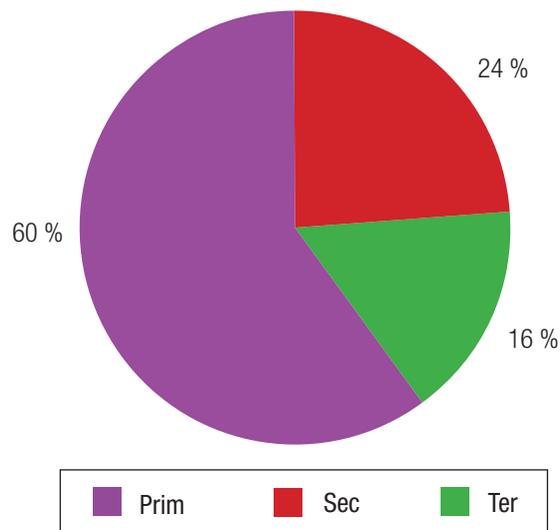
20 MINUSTAH (2009), « Criminal Statistics », *Joint Mission Analysis Centre*, MINUSTAH, mai 2009, Haïti.

21 Bien qu'en diminution par rapport aux années 1980, la majorité de la population haïtienne continue de vivre dans les zones rurales : 55 % en 2007 pour 80 % dans les années 1980. La part de l'agriculture dans le PIB est passée de 40 % au début des années 1990 à 25 % en 2006 ; durant la même période, le taux d'imposition à l'importation sur un produit agricole de base comme le riz est passé de 50 à 3 % Banque mondiale (2008), *Republic of Haiti: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR)*, Banque mondiale, Washington, D.C.; Lamaute-Brisson et al (2008), *Analyse Compréhensive de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité*, World Food Programme WFP, Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (CNSA), Port-au-Prince ; Haitian Platform to Advocate Alternative Development (PAPDA), Septembre 2008, 'Crise alimentaire et les défis de la relance agricole en Haïti: quelles réponses aujourd'hui?', cités in Sakiko Fukuda-Parr. Le taux d'indigence y est plus élevé que la moyenne nationale, respectivement 58 et 50 % – pour 20 % dans la capitale (enquête sur les conditions de vie en Haïti, 2001, cité in Dorte Verner (2008), « Making Poor Haitians Count », *World Bank Policy Research Working Paper*, n°4571, mars 2008, Banque mondiale, Washington, D.C.

22 Les allocations budgétaires actuelles dans ces deux domaines sont inférieures à 10 %. Chiffres cités dans Sakiko Fukuda-Parr (2009), *"Empowering People: Human Rights Review of Haiti's Poverty Reduction and Growth Strategies"*, an Issue Paper, unpublished draft, The New School, April 2009, New York.

Graphique 1.

Répartition du produit intérieur brut par secteur



Source : Ministère de l'Économie et des Finances, IHSI

3. « Le chômage est une exclusion »

A l'heure actuelle la pénurie d'emplois constitue un véritable handicap pour le pays. Imbriquée dans la question migratoire, de par son ampleur et l'absence de perspectives à court terme, elle contribue à faire d'Haïti le premier pays d'émigration de la région Caraïbe²³. Cette forme d'exclusion – tout autant que la croissance et le développement – soulève la question de la répartition des richesses²⁴ et du type de gouvernance et de modèle de développement économique.

Des projets et dispositifs politiques sont à l'étude, ou déjà en cours d'exécution, qui pourraient restaurer un certain dynamisme du marché de l'emploi et redonner confiance aux investisseurs.

4. Une exclusion générationnelle

Les discussions renvoient à la faible insertion des « *jeunes, [qui] sont absents du dialogue* »²⁵. Or les discussions ont laissé apparaître l'importance de renouer des contacts avec la jeune génération d'Haïti et d'offrir à cette dernière des opportunités.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 6. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'engagement international a-t-il un impact positif ou négatif sur les divisions sociales ?

POSITIF mais les participants ont souhaité que ceci puisse être étayé par des données quantitatives.

23 Cf. International Crisis Group (2007), "Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from Abroad", *Latin America/Caribbean Report*, n°24, 14 December 2007, ICG, Bruxelles.

24 Les 10 % d'Haïtiens les plus riches concentrent 47.7 % des revenus nationaux; les 10 % les plus pauvres 0.7 %. Cité in Sakiko Fukuda-Parr (*op.cit.*).

25 La structure démographique haïtienne se répartit ainsi : 42 % entre 0 et 14 ans, 54 % entre 15 et 64 ans et 3 % de plus de 65 ans. Toutefois, la notion de « *jeunes* » est parfois extensive, puisqu'un participant de la société civile a pu y inclure l'ensemble de la population ayant moins de 40 ans.

Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte

Lors des débats, la notion de « local » a fait l'objet d'une double lecture : les priorités locales, dans leur acception 'internationale', sont synonymes de priorités nationales ; alors que les « priorités locales », depuis Port-au-Prince, renvoient aux situations sous-nationales prévalant dans l'intérieur du pays.

En prenant en compte ce double sens du 'local', un contraste apparaît entre un alignement croissant au niveau national et des difficultés croissantes à mesure que l'on s'éloigne de la capitale. Trois points de convergence, sont apparus :

1. Un alignement sur les priorités et systèmes nationaux à approfondir

Les participants se sont accordés pour dire que les conditions en Haïti étaient maintenant réunies pour un approfondissement de l'alignement sur les priorités et systèmes nationaux. Selon la plupart des participants haïtiens, cet approfondissement est trop « lent » (*voir débat sur les UTE, Principe 3*). Toutefois, les données de l'Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris montrent que l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques est supérieure, non seulement à la moyenne des États fragiles mais à l'ensemble des pays participants à l'Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris 2008 (*voir Tableau 1*).

Ce contraste peut être attribué à deux facteurs:

- Un alignement accru reste tributaire d'une clarification, par l'exécutif haïtien, des priorités au sein du DSNCRP, ainsi que d'une accélération dans la mise en pratique des priorités identifiées. Bien que des campagnes de sensibilisation aient eu lieu autour du DSNCRP, les priorités effectives du gouvernement soulèvent des interrogations tant de la part des représentants internationaux que de la société civile haïtienne. Face aux incertitudes dans la définition de priorités claires au niveau national, il devient possible de « perdre le fil face à des documents pléthoriques ».
- les contraintes des bailleurs : le cycle décisionnel haïtien n'est pas forcément en phase avec celui des bailleurs. Ceux-ci doivent en effet « réaliser leurs dépenses dans des délais requis, alors que certains ministères ont des difficultés à dépenser assez rapidement » les budgets disponibles.

Tableau 1. Utilisation des systèmes nationaux (2007)

	Systèmes de gestion des finances publiques	Systèmes de passation de marchés
Haïti	46 %	31 %
Moyenne pour les États fragiles	26 %	25 %
Moyenne, autres pays	39 %	41 %

Source : DAC-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states*, OCDE, Paris. www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

2. Priorités gouvernementales et internationales : une relégation des enjeux sous-nationaux ?

Devant les problèmes de « capacité d'absorption » des flux de documents et d'informations plus qu'abondants, déjà mentionnés, et de contraintes institutionnelles tant du côté des bailleurs que du gouvernement, la difficulté à prendre en compte les priorités sous-nationales à travers le pays s'en trouve accrue : la charge de travail sur les enjeux décidés à Port-au-Prince tend à occulter la prise en compte du 'local'. Le manque de capacité à prendre en compte les particularités²⁶ et disparités entre départements a en effet fait consensus. Développer « une connaissance des vraies priorités locales » est souvent éludé par un dialogue national : « le niveau micro nous échappe » confesse une

26 Ainsi un habitat rural dispersé, l'enclavement de certaines régions, ou leur dimension montagnaise.

représentante internationale. De plus, bien que la planification nationale intègre les plans communaux ou départementaux, « *l'engouement à participer* » à ces niveaux se heurte à des problèmes de ressources. La planification tend ainsi à être principalement « *descendante* », depuis la capitale, et très faiblement « *ascendante* » (voir Encadré 1). Toutes ces discussions renvoient aux conditions nécessaires à l'application du Principe 1 : la volonté de prendre en compte le contexte comme point de départ se heurte aux « *problèmes d'accès à l'information pour définir les besoins* ».

Encadré 1 : Point de vue local sur les mécanismes de coordination

Un représentant de la société civile travaillant 'localement' fait remarquer que « *s'il y a vraiment des mécanismes de coordination, cela est vu différemment sur le terrain* », où domine fréquemment une image de chevauchement, voire de cacophonie entre acteurs, quand il ne s'agit pas de l'absence de toute information sur les rôles et responsabilités des différents acteurs internationaux²⁷.

Actuellement centrés sur une approche « *descendante* » provenant de la capitale, les flux d'informations gagneraient à être complétés par une approche « *ascendante et participative* » émanant de l'intérieur du pays. Dans la pratique, cela signifierait des navettes entre le terrain et le pouvoir central consistant à faire circuler les informations sur un projet entre les acteurs clefs.

Outre l'impact amélioré de l'engagement international, un croisement de logiques « *ascendantes* » et « *descendantes* » pourrait être porteur d'une légitimité accrue de l'État : les politiques menées résulteraient en effet d'un débat, et non de décisions prises à un niveau national et parfois considérées opaques une fois arrivées en province.

Dans la prise en compte des particularités locales (sous-nationales), il existe cependant deux cas particuliers :

- a. Les situations d'urgence, notamment liées aux cyclones et autres catastrophes naturelles, qui nécessitent une réponse précise et localisée.
- b. La définition de zones prioritaires, vues comme pouvant altérer le processus de stabilisation. Ainsi l'importance accordée à Cité Soleil à Port-au-Prince, cumulant dimension médiatique et enjeu stratégique du fait de sa proximité avec l'aéroport et les entrepôts des principaux acteurs économiques haïtiens.

3. Quels interlocuteurs pour quelle coopération au niveau local ?

Plus que la pertinence d'intégrer la dimension locale, nécessaire, c'est la faisabilité d'une telle démarche qui a nourri les débats, autour de trois points :

- a. **Le cadre juridique**, les collectivités territoriales n'ayant pas encore été constituées.
- b. **L'échelle à prendre en compte** : une proposition a été faite par un représentant de la société civile pour faire des sections communales²⁸ la priorité d'une « *approche par le bas* », du fait du caractère concret des dialogues s'y déroulant. Toutefois, la faisabilité d'une telle approche se heurte au nombre de sections communales (577), et ainsi aux moyens qui seraient nécessaires pour une telle approche.
- c. **Les critères de représentativité** : les mécanismes permettant de choisir des personnes suffisamment représentatives des problématiques sous-nationales restent à définir. Cette question, essentielle au succès d'une approche participative, se heurte en Haïti au caractère « *disloqué* » de la société haïtienne. A travers cette question de la représentation, l'enjeu du local rejoint ainsi l'enjeu de la faiblesse des partis politiques évoqué sous le Principe 3^{iv}.

27 Ainsi dans les quartiers de Bel-Air, où seule la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti est connue. Entretien de l'auteur, Bel-Air, mai 2009.

28 Dans le système administratif haïtien, le pays est divisé en départements, puis en communes, puis en sections communales.

Toutefois, des tentatives d'appréhension et d'association des dynamiques locales aux planifications nationales ont cours. Ainsi, le Fonds d'assistance économique et social (FAES)²⁹ développe un projet d'appui aux plans de développement communal à Nippes, sur le Plateau Central.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 7. Pourcentage des flux d'aide au secteur gouvernemental qui est signalé dans les budgets nationaux des pays partenaires

Haiti dépasse déjà l'objectif cible de la Déclaration de Paris : 95 % de l'aide effectivement versée au secteur public haïtien ont a été comptabilisée dans le budget, ce qui représente en valeur un montant de 298 millions USD sur les 313 millions USD déboursés par les donateurs (2007)³⁰.

²⁹ Le FAES (Fonds d'assistance économique et sociale) est une entité gouvernementale qui réalise des projets communautaires (construction de systèmes d'alimentation en eau, modernisation d'écoles, réfection de routes rurales, etc.)

³⁰ Indicateur 3 du Chapitre Pays Haïti de l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris : www.oecd.org/dataoecd/62/9/42543794.pdf

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

Comme pour le Principe précédent, c'est davantage l'application (opérationnalisation, procédures quotidiennes de travail en commun) plus que l'idée même du Principe qui fait débat. Trois aspects ont particulièrement retenu l'attention des participants :

1. Disparité des acteurs de l'aide, multiplicité des groupes sectoriels

La coordination des acteurs internationaux en Haïti est amenée à associer des acteurs hétérogènes sur des problématiques multiples. Au désormais classique triptyque du déploiement international – développement, défense, diplomatie – répond, dans le cas haïtien, la mise en place de 22 groupes sectoriels³¹.

a. **Disparité des acteurs de l'aide** : les participants ont souligné l'hétérogénéité des acteurs de l'aide aux vues de la diversité des méthodes de travail et des modèles d'opérations (diplomates, acteurs de sécurité, agences d'aide, organisations internationales, ONG, humanitaires...) ; l'insertion non systématique dans les mécanismes de coordination; le 'démarchage' concurrent des bailleurs de fonds par des ONG internationales, etc. La comparaison entre l'aide du Nord³² et la coopération Sud-Sud amène à une vision contrastée : jugée plus rapide et réactive, la seconde se produit cependant hors des mécanismes de coordination. A ce sujet, les participants ont conclu que la coordination est coûteuse en temps et en argent, mais que son absence induit des coûts encore plus importants.

b. **Multiplicité des groupes sectoriels** : la mise en place de groupes sectoriels se caractérise par son nombre élevé (22, mais qui n'est pas assortie d'un nombre de politiques sectorielles équivalent). La « *capacité d'absorption internationale* » est à nouveau en jeu : la multiplicité des groupes sectoriels conduit à une profusion de documents, tableaux, évaluations et inventaires sectoriels, ainsi qu'au problème toujours aigu de leur suivi. Tant côté gouvernemental qu'international, « *beaucoup de déperdition* » peut en résulter. Pour les participants, « *certaines groupes marchent très bien, d'autres mal* » mais les trois quarts des groupes sectoriels sont considérés comme fonctionnant de façon efficace, notamment ceux de l'agriculture.

Encadré 2 : La coordination des partenaires techniques et financiers

Les mécanismes de coordination des partenaires techniques et financiers (PTF) sont adaptés aux mécanismes de la coordination de l'aide nationale assurée par le MPCE et sont cohérents avec les principes de la Déclaration de Paris et de Programme d'action d'Accra.

1. Coordination stratégique

Au niveau stratégique, il y a deux plateformes de coordination des bailleurs en Haïti :

a. Le Groupe restreint

Le Groupe restreint des partenaires techniques et financiers est un groupe de coordination au niveau politique.

Convoqué par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) des Nations Unies, il est composé des représentants des missions diplomatiques en Haïti et aussi de quelques représentants résidents des PTF comme l'Union européenne (UE), la Banque inter-américaine de développement (BID), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

31 Ces derniers devraient toutefois être revus et leur nombre réduit à 13 en 2010, afin de simplifier le 'paysage de l'aide'. Pour une présentation de l'ensemble des groupes sectoriels, cf. Annexe B4.

32 Outre les aides bilatérales, les financements des organismes multilatéraux proviennent majoritairement de pays 'du Nord' : les contribuables américains financent ainsi à hauteur de 24 % le budget des Nations Unies, ceux du Japon 12 % ; en agrégeant les 27 États membres de l'Union européenne, les contribuables européennes abondent à hauteur de 39 % au budget des Nations Unies, et 30 % pour le FMI et la Banque mondiale.

A noter qu'il existe également un groupe élargi, composé de tous les partenaires de coopération présents en Haïti. Outre le G11, le groupe inclut, entre autres, l'Allemagne, la Suisse, le Mexique, la Norvège, l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le CARICOM, le Venezuela, Cuba et la Chine.

b. Le Comité exécutif des partenaires techniques et financiers (G11)

Le Comité exécutif des partenaires techniques et financiers (G11) est coordonné par le Coordinateur résident des Nations Unies et regroupe les 11 principaux PTF en Haïti : l'UE, la Banque mondiale, la BID, le FMI, les Nations Unies, le Canada, l'Espagne, la France, les États-Unis, le Japon et un représentant (en rotation tous les six mois) des pays ABC (Argentine, Brésil, Chili).

Les activités du G11 sont organisées selon cinq grandes lignes d'actions : suivi du DSNCRP ; suivi des indicateurs de la gouvernance ; coordination sectorielle ; mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; et communication.

En plus d'assurer la coordination entre les principaux partenaires au niveau stratégique, le G11 a comme objectif de promouvoir l'efficacité de l'aide, une stratégie conjointe harmonisée ainsi qu'un dialogue conjoint avec le gouvernement. Au niveau stratégique, le G11 constitue le Comité consultatif des bailleurs, désigné par le gouvernement avec pour mission d'appuyer le suivi du DSNCRP.

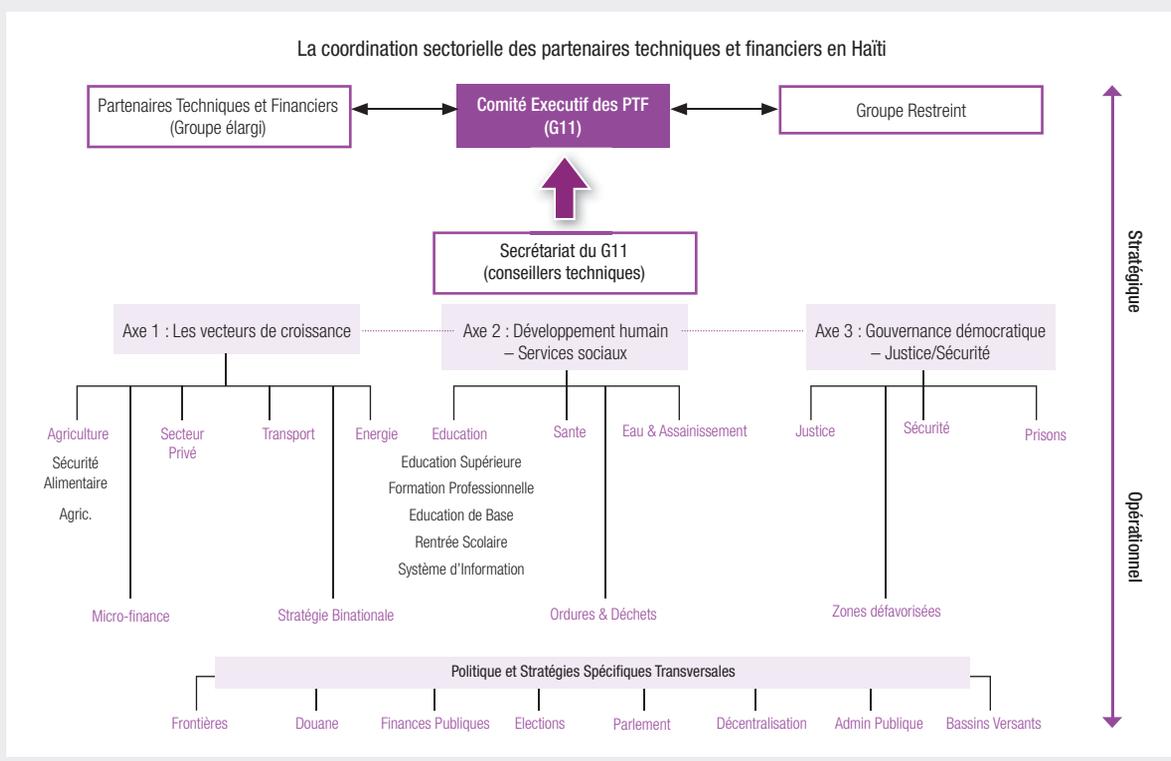
Enfin, quatre membres du G11 représentent les PTF dans le Sous-comité technique interministériel de coordination et de suivi sectoriel de la mise en œuvre (SCTICS) du DSNCRP, lequel est responsable de la coordination sectorielle (technique et opérationnelle), de l'exécution et du suivi du DSNCRP.

2. Coordination opérationnelle et sectorielle

Un système de 22 groupes sectoriels a été établi pour améliorer la coordination entre les PTF au niveau opérationnel et apporter un appui à la coordination sectorielle et géographique du gouvernement (*voir Graphique 2*, établie par le Bureau du Coordinateur résident des Nations Unies, juillet 2008).

Graphique 2.

Structure des groupes sectoriels



Les groupes sectoriels des PTF favorisent l'harmonisation des interventions des PTF et s'alignent dans l'ensemble sur les priorités nationales. Une telle coordination sert à éviter la duplication, à surmonter les obstacles éventuels dans la mise en œuvre, ainsi qu'à promouvoir le travail conjoint dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources. Les groupes n'existent que pour les domaines où la nécessité de se coordonner entre PTF se fait sentir au niveau opérationnel.

Les groupes sectoriels sont coordonnés par les PTF et sont composés des représentants des PTF et des ONG. En parallèle, des tables sectorielles sont coordonnées par les ministères sectoriels et réunissent tous les intervenants du secteur concerné.

Les deux types de groupes de travail agissent de concert pour promouvoir l'efficacité des interventions de développement.

2. Efficacité et limites des instruments disponibles

Bien que l'accès à l'information sur les activités des ONG internationales ait été jugé encore insuffisant, certains mécanismes de coordination ont pu conduire à des changements de modes opératoires. Ainsi, à Camp Perrin, où deux ONG distribuaient des semences sur une base différente – l'une gratuitement, l'autre contre argent – ont harmonisé leur pratique et ainsi évité de nourrir des perceptions propices au ressentiment des populations envers les acteurs de l'aide. De même, à Gonaïves, des travaux d'infrastructures se déroulant simultanément étaient initialement basés sur deux modalités différentes (génération de salaires dans un cas, contribution volontaire de la communauté dans l'autre) ont été harmonisés.

Ce type d'intervention est rendu possible par la mise en place graduelle de bases de données, de *mapping* et *zoning* permettant de localiser les acteurs et leurs interventions de façon plus affinée³³.

Cette capacité de réaction ne peut cependant être considérée comme systématique. En effet, il existe un « *manque de gestion de l'information* » notable : insuffisance de standards communs pour le reporting, non systématisation des analyses permettant de recenser les forces et faiblesses des approches utilisées, etc.

3. Coordination et capacités de négociation

Dialogue, négociation et coordination entre acteurs internationaux et acteurs haïtiens sont des éléments indispensables pour une plus grande efficacité dans la mise en place concrète de programmes d'aide. L'expérience montre que les « débats parallèles » peuvent nuire à l'alignement des actions internationales sur les priorités du pays. A ce titre, il est essentiel de renforcer le dialogue qui a un rôle moteur dans la réflexion stratégique, la coordination des positions nationales et internationales et la mise en œuvre des programmes.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 8a. A-t-il été convenu d'une division du travail ?

VARIABLE, selon les domaines d'intervention.

Indicateur 8b. Pourcentage d'assistance passant par des fonds fiduciaires multi-donneurs :

Pas de données consolidées disponibles mais il existe des fonds fiduciaires multi-donneurs, notamment dans le domaine du soutien aux élections et à l'éducation.

³³ Ce travail a notamment été effectué par le bureau de coordination dépendant du Représentant spécial adjoint de la MINUSTAH, en coordination avec les partenaires internationaux.

Principe 9 : Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite

S'agissant de ce Principe, il convient de veiller à mobiliser différents types de ressources sur le court terme mais aussi sur le long terme et de trouver le juste équilibre.

1. Agir vite

Du fait de sa situation économique et politique, mais aussi de sa longue histoire de fragilité socioéconomique, il est déterminant que les mesures d'intervention en Haïti soient rapides et efficaces, ciblées et visibles. Plusieurs points viennent étayer cette nécessité d'agir vite : le revenu par habitant est en baisse régulière depuis quatre décennies au moins et, si elle se poursuit, cette évolution continuera de fragiliser la société haïtienne. En outre, la récession mondiale de 2009 doublée des troubles survenus dans le pays lors de l'année 2008 et encore en 2010, combinée à une démographie galopante qui vient aggraver la pression déjà importante sur le pays, crée une situation explosive. Si le processus de développement économique n'est pas amorcé, les difficultés seront beaucoup plus grandes car la MINUSTAH et HOPE II risquent de venir à terme trop tôt pour permettre de maintenir les efforts de la communauté internationale et de donner confiance aux investisseurs.

Les critiques soulevées concernant la part croissante des services assurés soit au coup par coup soit par des entités extérieures à l'État, s'employant de leur propre chef à combler les brèches sans passer par un relai local, sont donc à remettre en perspective. Cependant, les contraintes de court terme ne doivent pas occulter l'importance de stratégies de plus long terme. Les discussions à ce sujet ont fait ressortir que les donateurs – en collaboration avec leur siège – doivent savoir repérer quand les conditions changent et ajuster leurs stratégies et programmes en conséquence (*voir Principes 1 et 7*) d'une part. D'autre part, elles doivent mettre en place des processus de dialogue continu, d'évaluation et de suivi permettant de mesurer la performance des programmes sur la durée. Enfin, le « cycle des institutions » peut être différent des cycles électoraux et budgétaires haïtiens. De nouveaux instruments sont ainsi progressivement développés pour compenser ces décalages : réactivité en cas de crise humanitaire, mise en commun de fonds (fonds fiduciaires multi-bailleurs et multi-secteurs).

2. ... mais rester engagé assez longtemps

Un représentant de la société civile s'exprimant sur les effets contre-productifs de la suspension du soutien international lorsque les « symptômes » disparaissent, a fait remarquer que les bailleurs de fonds agissent comme des « pompiers qui n'empêchent pas le feu de reprendre ». Les autres participants n'ont pas admis cette interprétation, soulignant au contraire un engagement sur la durée (notamment le déploiement de la MINUSTAH depuis 2004). Cette assertion n'est pas non plus validée par l'examen des flux d'aide : l'aide en Haïti connaît une croissance modeste mais régulière (*voir Tableau 2*). Quant à la prévisibilité de l'aide, le tableau 2 montre qu'elle est nettement supérieure à la moyenne, non seulement des États fragiles mais de tous les pays participants à l'Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris 2008.

Tableau 2. Prévisions des volumes d'aide pour Haïti (2008-10)

APP ³⁴ Baseline	APP planifiée			Variation		APP/revenu national brut	
2005	2008	2009	2010	2005 to 2010		2005	2010
2005 USD constant en millions				%	USD en millions	%	
383	436	438	451	18	68.0	8.7	8.7

Source : DAC-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states*, OCDE, Paris. www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

34 APP: Aide programmable par pays, définie en soustrayant à l'aide publique au développement l'aide qui est imprévisible par nature, telle que l'allègement de la dette et l'aide d'urgence ; qui n'entraîne pas de flux transfrontaliers (tels que la recherche et les échanges d'étudiants) ; qui ne relève pas d'accords de coopération entre gouvernements (telle que l'aide alimentaire) ou qui n'est pas programmable par les donateurs au niveau des pays (tel que le financement aux ONG internationales et nationales).

Tableau 3. Prévisibilité de l'aide (2007)

	Décaissements selon les prévisions et enregistrés par le gouvernement
Haïti	74 %
<i>Moyenne pour les États fragiles</i>	45 %
<i>Moyenne, autres pays</i>	58 %

Source : DAC-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states*, OCDE, Paris. www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 9a. Existe-t-il des mécanismes d'intervention rapide ?

Oui, et ils sont plutôt efficaces.

Indicateur 9b. Montant de l'aide consacrée à un moment donné au-delà d'une période de 3 ans

Certains bailleurs ont des stratégies pays sur 5 ans.

Indicateur 9c. Fluctuation de l'aide par rapport au PNB (moyenne 1990-2005).

	Engagements annuels		Engagements lissés	
	Engagements moins décaissements (% PNB)	Valeur absolue des engagements moins les décaissements (% PNB)	Engagements moins décaissements (% PNB)	Valeur absolue des engagements moins les décaissements (% PNB)
Haïti	1.2	1.9	0.3	3.7

Source : Celasun, O. and J. Walliser (2008), Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Aid Effectiveness?, *Economic Policy*, Vol. 23, July, pp. 545-94.

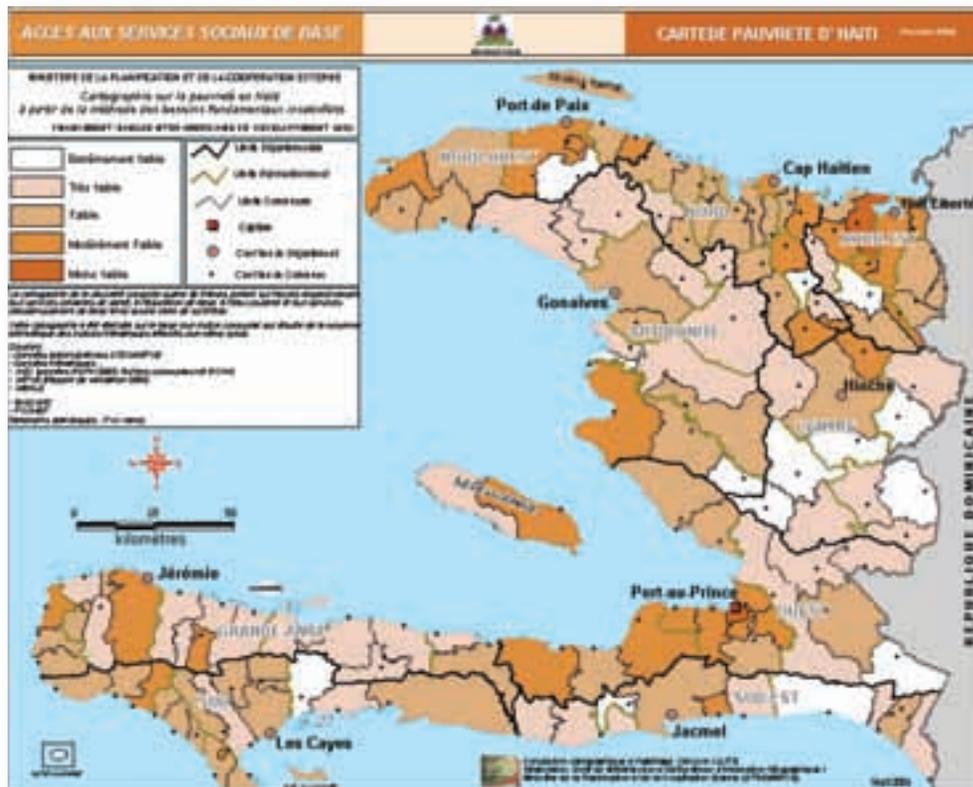
Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion

L'importance des disparités régionales a mobilisé une grande partie des échanges, ainsi que des débats sur les usages politiques de l'aide³⁵.

La concentration géographique de l'aide est une critique récurrente. Côté haïtien, la concentration dans le sud du pays est attribuée à l'état des infrastructures facilitant le déplacement des internationaux. Côté international, il a été rappelé que cette critique doit être nuancée par une prise en compte du besoin d'investir dans un premier temps dans les administrations centrales, étant donnée la priorité donnée à la stabilisation économique, politique et sécuritaire, qui intègre également des paramètres comme la densité de la population (qui est plus élevée dans la partie septentrionale du pays). Du fait des volumes financiers qu'elle représente, l'aide internationale est également un enjeu politique local.

Ceci étant, l'adaptation aux disparités géographiques (voir Graphique 3) serait facilitée par la mise en place de relais sur le terrain : « les bailleurs souhaitent la déconcentration, mais ne trouvent pas de relais » auprès de l'exécutif haïtien. Comme déjà souligné dans les réflexions sur le Principe 7, l'absence de cadre légal pour les collectivités territoriales présente là aussi, une contrainte majeure.

Graphique 3. Cartographie de la pauvreté : disparités géographiques



Source : Ministère de la planification et de la coopération externe, www.mpce.gouv.ht/cartepauvrete.pdf (2004).

35 Plusieurs points relatifs à ce Principe font écho aux Principes 6 et 7.

Les disparités entre régions et secteurs créent un terrain complexe pour les interventions, la mise en œuvre et le suivi de programmes tels que le DNSCRP, et obligent parfois à des choix difficiles, surtout face à une situation de fragilité importante. Un surcroît d'attention, de la part des donateurs ou des autorités nationales, pour telle ou telle région risque en effet d'amplifier les disparités ou d'exacerber les dissensions concernant les ressources alors même qu'il peut y avoir un avantage stratégique à orienter les ressources vers certaines zones plutôt que d'autres.

Indicateurs illustratifs

Indicateur 10a. Aide publique au développement, revenu national brut et évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN) :

- Aide publique au développement : 701 millions USD (2008) dont 434 millions USD de membres du CAD-OCDE;
- Produit national brut: 6.1 milliards USD (2007)³⁶;
- Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN) : score 2.9 (2008) sur une échelle de 1 à 6³⁷.

Indicateur 10b. Proportion de la population vivant avec moins d'un USD par jour :

54 %³⁸.

36 Banque mondiale : http://devdata.worldbank.org/AAG/hti_aag.pdf.

37 <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153-1181752621336/IRAI2008table1.pdf>.

38 www.cia.gov.

Deuxième partie : Actions prioritaires Principe par Principe

Il peut être envisagé de :

<p>1. Prendre le contexte comme point de départ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. S'accorder sur un mécanisme à haut niveau pour une meilleure coordination entre acteurs internationaux et les parties prenantes haïtiennes (par exemple sur la base du dialogue politique sur la gouvernance lancé à la Conférence de Washington, D.C, du 14 avril 2009). 2. S'assurer que le DSNCRP demeure le document de référence, reflet d'une vision et de priorités partagées par le gouvernement haïtien et les partenaires internationaux ; faire qu'il soit appréhendé comme un véritable contrat entre parties prenantes nationales et internationales. 3. Intégrer la prise en compte des disparités locales lors de la définition des priorités dans le court terme. 4. Favoriser les évaluations conjointes et la part des travaux d'analyse terrain menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. 5. S'assurer de la clarification de la définition des plans sectoriels dérivant du DSNCRP de façon à établir des priorités plus claires.
<p>2. Ne pas nuire</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Fidéliser le personnel de la fonction publique en promouvant comme bonne pratique un moratoire sur le recrutement de tout fonctionnaire pendant les six mois après son départ de son administration. 7. Établir un mécanisme d'évaluation des résultats immédiats du DSNCRP. Définir des indicateurs permettant de mesurer son impact sur les dynamiques sociales, économiques et de gouvernance. Ceci pourrait conduire à une évaluation à mi-parcours et une autre à la fin du terme du DSNCRP.
<p>3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Rétablir un plan stratégique pour le renforcement de l'État (des fonds sont disponibles pour soutenir un tel programme). 9. Préparer une cartographie des besoins prioritaires pour toutes les fonctions essentielles de l'État afin d'avoir une base pour l'élaboration d'une vision explicite par le gouvernement de cette problématique. 10. Identifier les ressources mobilisables, en particulier fiscales. Relancer le système fiscal public de manière à rétablir l'assiette fiscale, renforcer la solidarité sociale, fournir des services élargis aux populations. Élargir les moyens de l'État et lui redonner une dimension opérationnelle stratégique tout en redéployant les services dans les départements. <ol style="list-style-type: none"> a. Élaborer un cadre pour le développement du secteur privé, facteur d'emploi et de croissance de l'assiette fiscale. Favoriser une réduction des situations de monopole dans certains secteurs économiques. b. Élaborer un cadre d'amélioration de la livraison des services de base. Le Plan de réforme pour la justice et la sécurité récemment adopté doit faire l'objet d'un suivi particulier. c. Faire un suivi du recensement du résultat des programmes conduits par les internationaux visant le renforcement de l'État et valider le résultat des engagements pris en ce qui concerne le renforcement de l'État. d. Réviser la législation issue de la période Duvalier encadrant le fonctionnement des organes de l'État, afin de pouvoir répondre aux exigences de contrôle et de gestion actuelles. Actualiser le manuel de procédures pour chaque ministère. e. Développer une politique de ressources humaines pour la fonction publique permettant de valoriser et de retenir les fonctionnaires. f. Mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la corruption comme déjà prévue dans la stratégie de l'ULCC en déployant les bureaux à travers les différents départements du pays et en renforçant l'application du cadre juridique. 11. Élaborer une feuille de route pour passer des phases II à III de l'alignement³⁹, réduire le recours aux UTE et renforcer les structures de suivi et contrôle.
<p>4. Accorder la priorité à la prévention</p>	<ol style="list-style-type: none"> 12. Renforcer les outils permettant aux organisations internationales d'avoir un meilleur suivi du contexte local afin de favoriser l'alignement de l'aide internationale sur la situation locale et l'intégration de problématiques sous-nationales et régionales. 13. Renforcer la planification de contingences et la capacité de réponse rapide du gouvernement et des acteurs internationaux (par exemple en matière de sécurité alimentaire).

³⁹ Phase I : impossibilité d'alignement en l'absence de stratégies nationale et sectorielles ou manque de représentativité de l'exécutif; phase II : alignement partiel possible ; phase III : pas d'obstacle politique ou technique majeur pour l'alignement.

<p>4. Accorder la priorité à la prévention</p>	<p>14. Mettre en place une politique nationale visant à développer la productivité agricole dans les régions à fort potentiel de production vivrière. Étendre l'infrastructure routière en fonction des besoins en matière de sécurité alimentaire. Créer un mécanisme pour se prémunir contre les hausses brutales des cours mondiaux (assurance).</p> <p>15. Investir et favoriser les investissements dans le domaine social, élément fondamental d'une stabilisation pérenne. S'assurer que les programmes sociaux sont financés par des mécanismes à long terme, permettant une reprise progressive des orientations stratégiques par les autorités nationales.</p> <p>16. Favoriser les programmes d'emploi ciblant les jeunes, ainsi que les programmes de développement rural.</p> <p>17. Envisager un dialogue sur la politique démographique.</p> <p>18. Promouvoir le reboisement en créant de nouvelles incitations juridiques. Établir des droits de propriété clairs pour l'exploitation des terres.</p>
<p>5. Liens entre objectifs politiques, sécuritaires et de développement</p>	<p>19. Favoriser les échanges entre l'exécutif, le législatif et la société civile avant même de renforcer l'interministériel.</p> <p>20. Renforcer la cohérence interministérielle, en s'appuyant sur la déclaration de politique générale du Gouvernement et en optimisant l'usage des structures de coordination interministérielles existantes.</p> <p>21. Promouvoir un cadre juridique attractif pour les investisseurs étrangers, en particulier dans le domaine de l'habillement. Instaurer un dialogue entre les acteurs intéressés.</p> <p>22. Renforcer le dispositif douanier.</p>
<p>6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus</p>	<p>23. Identifier dans le DSNCRP les actions visant à réduire la pauvreté. Il peut être envisagé de mettre l'accent sur l'exécution et la promotion de ces actions et de soutenir le dialogue avec les groupes visés par ces actions⁴⁰.</p> <p>24. Continuer à s'assurer que les exclusions sont prises en compte dans la programmation, notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La réagrégation des données concernant la plate-forme de gestion de l'Aide (allocations budgétaires, aide, indicateurs de développement) par segment de la société haïtienne (urbains et ruraux, jeunes, hommes/femmes). b. L'élaboration d'une politique incitant à l'engagement dans les départements les plus négligés et/ou vulnérables. c. Le maintien de l'appui aux institutions chargées de lutter contre la discrimination, comme le Ministère de la Condition féminine. d. Le renforcement de la transparence dans les allocations budgétaires et l'aide publique au développement quant à leur répartition géographique. <p>25. Développer une communication adaptée aux différents segments de la société haïtienne pour renforcer la compréhension des modalités de l'engagement international et renforcer l'adhésion et la transparence.</p>
<p>7-8-9-10 : Considérations pratiques</p>	<p>26. Soutenir un approfondissement de l'alignement au niveau sectoriel et au niveau des collectivités territoriales.</p> <p>27. Promouvoir la coordination entre acteurs internationaux par des missions conjointes, des bureaux conjoints, des formats communs de reporting et l'utilisation de fonds fiduciaires multi-bailleurs.</p> <p>28. Ajouter une approche ascendante et participative à l'approche actuelle, qui est principalement descendante :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Développer conjointement une méthodologie permettant d'accroître les remontées d'information provenant des communes⁴¹. b. Envisager la création des comités de suivi et de consultation des populations (avec quorum de femmes, de jeunes et autre groupe fragilisé) au niveau communal afin de faciliter la consultation locale des bénéficiaires avant, pendant et après les projets. <p>29. Développer des systèmes d'information qui s'appuient sur la standardisation de la collecte d'information pour en faciliter la gestion et l'échange entre partenaires.</p> <p>30. Organiser des formations conjointes nationaux-internationaux visant à renforcer la compréhension des contraintes respectives et promouvoir l'usage de normes partagées.</p>

⁴⁰ Avec un appui budgétaire et des programmes d'assistance technique, un renforcement du système d'assurances sociales pourraient chercher à intégrer dans ces mécanismes 20 % de la population haïtienne d'ici 2011 (actuellement : 3 % par l'État, 2 % par le privé).

⁴¹ Pour éviter d'alourdir des flux d'information, des échantillons représentatifs de sections communales pourraient être développés dans un premier temps, tout en permettant de renforcer graduellement la consultation des populations et l'évaluation des résultats. Ces échantillons devraient prendre en compte les différences sectorielles et géographiques.

Annexe A : Les Principes d'Engagement international dans les États fragiles et les situations de fragilité

Préambule

Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. Les acteurs internationaux peuvent influencer sur l'évolution de la situation de ces États de façon tant positive que négative. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption des Principes communs énoncés ci-dessous peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires. Les Principes ont pour objet d'aider les acteurs internationaux à promouvoir une collaboration constructive entre les parties prenantes nationales et internationales dans les pays confrontés à des problèmes liés à une gouvernance médiocre et à une situation de conflit, et durant des périodes de fragilité affectant temporairement les pays plus performants. Ils sont conçus pour soutenir les processus de dialogue et de coordination existants, et non pas pour en générer de nouveaux. Ils sont notamment censés compléter les engagements de partenariat énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide. À mesure que l'expérience grandira, les Principes seront réexaminés périodiquement et ajustés, le cas échéant.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à construire des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes, capables de collaborer de manière fructueuse avec la population à la promotion d'un développement durable. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de tenir compte des Principes suivants et d'en faire le fil conducteur de l'action :

Règles essentielles

1. Prendre le contexte comme point de départ. Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque pays et qu'ils élaborent une vision commune de la démarche stratégique à adopter. Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existant en matière de capacité, de volonté politique et de légitimité, et des différences entre : (i) les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; (ii) la détérioration des conditions générales de gouvernance ; (iii) l'amélioration progressive des conditions et ; (iv) les situations d'impasse ou de crise prolongée. Une analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national et régional, en allant au-delà de l'examen des indicateurs quantitatifs relatifs aux conflits, à la gouvernance ou à la vigueur des institutions. Les acteurs internationaux doivent assortir et ordonner leurs instruments d'aide en fonction du contexte et éviter les approches normalisées.

2. Ne pas nuire. Les interventions internationales peuvent, sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une solide analyse des conflits et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés. Dans chaque cas, les décisions prises par la communauté internationale de suspendre ou de poursuivre des activités financées par l'aide après de graves affaires de corruption ou des violations des droits de l'homme doivent être soigneusement pesées eu égard à leur impact sur les réformes nationales, les conflits, la pauvreté et l'insécurité. Des réponses harmonisées et modulées doivent être arrêtées d'un commun accord, compte tenu des évolutions générales en matière de gouvernance et de la possibilité d'ajuster les modalités d'aide ainsi que les volumes d'aide. Des compressions du budget de l'aide en cours d'exercice ne devraient être envisagées qu'en dernier recours dans les situations les plus graves.

Les pays donateurs ont aussi des responsabilités particulières à assumer sur le plan national en s'attaquant à la corruption dans des domaines comme la récupération des biens, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la transparence des activités bancaires. L'amélioration de la transparence des transactions entre les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE, du secteur minier constitue une priorité.

Renforcement de l'État et construction de la paix

3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental. Un État est fragile lorsque les instances étatiques⁴² n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population. L'engagement international devra être concerté, soutenu et centré sur le renforcement des relations entre l'État et la société en privilégiant deux grands domaines. Premièrement, il s'agira de renforcer la légitimité et la responsabilité des États en s'attaquant aux questions intéressant la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'engagement de la société civile et la construction de la paix. Deuxièmement, il sera indispensable de consolider la capacité des États à s'acquitter de leurs fonctions essentielles afin de faire reculer la pauvreté. Les fonctions à remplir en priorité sont les suivantes : assurer la sécurité et la justice ; mobiliser les ressources ; créer des conditions favorables pour la fourniture des services de base, l'obtention de solides résultats économiques et la génération d'emplois. Le soutien apporté dans ces domaines renforcera la confiance des citoyens et leur engagement auprès des institutions publiques. La société civile a un rôle clé à jouer tant en exigeant une bonne gouvernance qu'en assurant la fourniture de services.

4. Accorder la priorité à la prévention. Les actions menées aujourd'hui peuvent réduire la fragilité, atténuer le risque de voir éclater demain des conflits et d'autres crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme à l'échelle mondiale. Les acteurs internationaux doivent être prêts à intervenir rapidement là où les risques de conflit et d'instabilité sont les plus élevés. Privilégier davantage la prévention supposera aussi qu'on partage les analyses des risques, qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, qu'on renforce les capacités locales, notamment celles des femmes, de prévenir et de régler les conflits, qu'on soutienne les capacités des organisations régionales en matière de construction de la paix et qu'on entreprenne des missions conjointes pour étudier les mesures à prendre pour prévenir les crises.

5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Les problèmes auxquels sont confrontés les États fragiles sont pluridimensionnels. Les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité sont interdépendants. Fait important, il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs, notamment à court terme, et il faut en tenir compte pour parvenir à un consensus sur la stratégie et les priorités. C'est ainsi que les objectifs internationaux dans certains États fragiles peuvent devoir être centrés sur la construction de la paix à court terme pour pouvoir jeter les bases de progrès vers les OMD à moyen terme. Cela souligne la nécessité pour les acteurs internationaux de définir des mesures précises des progrès accomplis dans les États fragiles. Les gouvernements des pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, faisant intervenir aux côtés des responsables de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, ceux qui sont chargés de la sécurité et des questions politiques et économiques. Il s'agirait ainsi d'assurer la cohérence des politiques et de mener des stratégies concertées dans la mesure du possible, tout en préservant l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire. Les gouvernements des pays partenaires doivent eux aussi veiller à la cohérence entre les priorités affichées par leurs différents ministères dans les instances internationales.

6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus. La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Les interventions internationales dans les États fragiles doivent promouvoir systématiquement l'égalité homme-femme, l'intégration des femmes dans la société et le respect des droits de l'homme. Ce sont là des éléments importants qui sous-tendent les relations entre l'État et le citoyen, et font partie des stratégies à long terme visant à prévenir les situations précaires. Des mesures destinées à promouvoir le point de vue et la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fournitures de services.

⁴² Le terme « étatique » renvoie ici à une définition large qui englobe le pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire.

Considérations pratiques

7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte. Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque les capacités sont limitées, le recours à d'autres types d'instruments d'aide – comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs donateurs – peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités en matière d'exécution entre les institutions nationales et internationales. Lorsque l'alignement sur les stratégies conduites par le gouvernement du pays partenaire n'est pas possible parce que la gouvernance est particulièrement défaillante ou qu'un conflit violent a éclaté, les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Dans la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles consistant à mettre en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition et sans se soucier du développement des capacités à long terme. Il importe d'identifier les systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante au sein des institutions locales existantes, et de s'employer à les renforcer.

8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux. Cette démarche est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions. Dans la mesure du possible, il importe de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes et en coordonnant l'engagement dans la sphère politique. Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, à convenir de la répartition des tâches entre les donateurs, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et à instaurer des règles communes pour la notification et en matière financière. Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités. Dans le cas des pays en transition sortant d'un conflit ou dont la communauté internationale vient de se désengager, l'utilisation d'outils simples de planification intégrée, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en oeuvre.

9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite. L'aide aux États fragiles doit être suffisamment souple de façon à tirer parti des occasions propices et à répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Dans le même temps, compte tenu des faibles capacités dont disposent les États fragiles et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, l'engagement international est susceptible de devoir durer plus longtemps que dans d'autres pays à faible revenu. Le renforcement des capacités des institutions de premier plan exige en principe un engagement d'au moins dix ans. Étant donné qu'un engagement inconstant (s'agissant non seulement des volumes d'aide, mais aussi de l'action diplomatique et de la présence sur le terrain) risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux doivent améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays, et prévoir des consultations mutuelles et une coordination préalablement à tout changement important dans la programmation de l'aide.

10. Éviter de créer des poches d'exclusion. Les acteurs internationaux doivent prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu d'acteurs internationaux sont présents et pour lesquels les volumes d'aide sont faibles. Cela vaut aussi pour les régions géographiques négligées au sein d'un pays, ainsi que pour les secteurs et groupes de la société délaissés. Lorsque les acteurs internationaux prennent des décisions concernant l'affectation de ressources aux pays partenaires et déterminent les priorités de leurs programmes d'aide, ils doivent prendre soin d'éviter qu'elles aient des effets d'exclusion involontaires. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'assurer une coordination de la présence sur le terrain, de déterminer les apports d'aide en fonction des capacités d'absorption et de mettre en place des mécanismes permettant de réagir aux évolutions positives intervenant dans ces pays. Dans certains cas, des stratégies de coopération déléguée et des arrangements entre donateurs en matière de leadership peuvent aider à s'attaquer au problème des orphelins de l'aide.

Annexe B : Méthodologie de ce rapport

Rendre compte du dialogue lors de la réunion multipartite des 20 et 21 mai 2009, à Port-au-Prince, constitue l'objectif premier de ce rapport⁴³. Les débats s'étant déroulés durant ces deux journées constituent donc la première source de ce rapport.

Afin de mettre en perspective ces échanges, deux autres types de sources ont été utilisées :

- a. Une revue de documents du gouvernement haïtien et des bailleurs de fonds, ainsi que de publications universitaires et d'instituts de recherche (*voir Annexe D : Bibliographie*).
- b. Des entretiens menés à Port-au-Prince du 22 au 26 mai 2009. Ceux-ci ont inclus trois types d'interlocuteurs :
 - des officiels du gouvernement haïtien
 - des représentants des bailleurs et de la MINUSTAH, sélectionnés selon deux critères : inclure les dimensions tant multilatérale que bilatérale ; un 'échantillon' se voulant représentatif des bailleurs en fonction de leur volume d'activité
 - un échantillonnage d'Haïtiens de Port-au-Prince incluant des habitants des quartiers de Bel-Air, Martissant, Paco et Pétionville⁴⁴.

Cette méthodologie s'inscrit dans le cadre du Plan de Suivi des Principes, méthodologie commune aux six pays participants à l'enquête 2009 sur les Principes (Afghanistan, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Haïti, Sierra Leone et Timor-Leste)⁴⁵.

Étaient représentés lors des échanges (consultation et entretiens):

Gouvernement :

- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère des Affaires sociales et du Travail (MAST)
- Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
- Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique (MJSP)
- Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
- Ministère de la Santé publique
- Police nationale haïtienne
- Unité de lutte contre la corruption (ULCC)

Société civile :

- Un échantillonnage d'Haïtiens de Port-au-Prince incluant des habitants des quartiers de Bel-Air, Martissant, Paco et Pétionville⁴⁶.
- Canal 11
- Fédération protestante d'Haïti
- FONDEVIH
- International Solidarity Commission (ISC)
- Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES)

⁴³ Voir agenda final sur www.oecd.org/fsprinciples.

⁴⁴ Les contraintes de temps n'ont pas permis de réaliser des entretiens endehors de Port-au-Prince.

⁴⁵ Voir www.oecd.org/fsprinciples.

⁴⁶ Les contraintes de temps n'ont pas permis de réaliser des entretiens endehors de Port-au-Prince.

- Radio nationale
- Telestar
- Télévision nationale d'Haïti
- Union des Jeunes Progressistes pour le Développement d'Haïti (UJDPH)

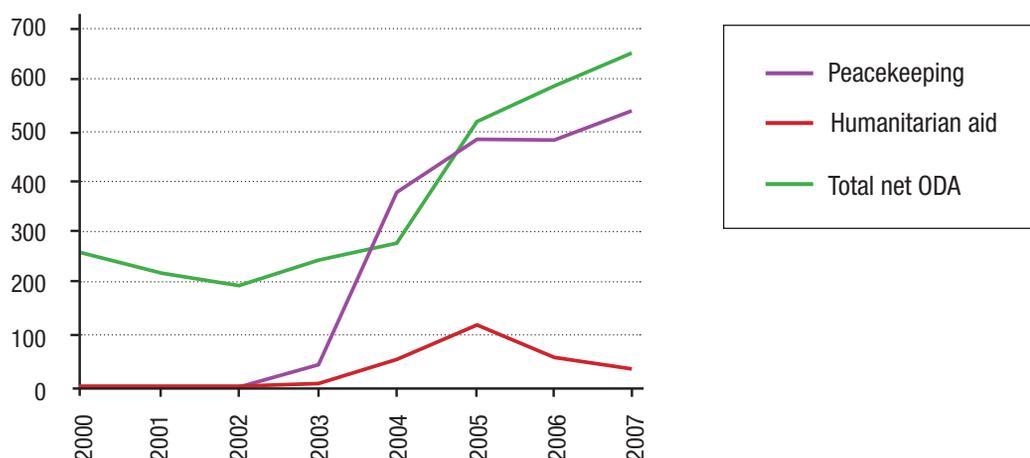
Partenaires internationaux :

- Ambassade d'Allemagne
- Agro Action Allemande
- Ambassade du Brésil
- Ambassade du Japon
- Ambassade du Venezuela
- Ambassade du Canada ; ACDI
- Ambassade des Etats-Unis
- Ambassade de Norvège
- Union européenne
- ABC (Argentine, Brésil, Chili)
- Banque inter-américaine de Développement
- Banque mondiale
- MINUSTAH
- PNUD
- Secrétariat des onze (G11)
- UNICEF
- Usaid
- EVD
- Groupe Croissance

Annexe C : Données statistiques sur l'engagement international en Haïti

Sur la base des chiffres 2005, le déboursement net des APD par habitant s'élevait à 60 USD. Il est en moyenne de 41.7 USD en Afrique subsaharienne et de 18.2 USD par habitant dans les pays à faible revenu. En volume global, ceci représentait 12.1% du PIB pour une moyenne africaine de 5.1% et une moyenne des pays à faible revenu de 3.2% (source : OCDE).

Graphique 4. Maintien de la paix, aide publique au développement et aide d'urgence (Haïti, 2007)



Source : OCDE (2010), *Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, OECD, Paris.

Tableau 4. Engagements et décaissements par secteur d'activités (2007) (en millions USD)

	Engagements	Décaissements nets
Secteur de la sécurité et sa réforme	4.7	2.7
Construction de la paix, prévention et résolution des conflits	38.6	17.6
Construction de la paix post-conflit (Nations Unies)	1.9	1.9
Réintégration	0.1	0.1
Déminage	-	-
Enfants-soldats	0	0
Total A : « Prévention et résolution des conflits, paix et sécurité »	45.3	22.3
Économie et politique de développement	26.8	23.5
Gestion du secteur public (finances publiques)	25.4	0.3
Développement légal et juridique	7.7	10.7
Gouvernement et administration	11.9	7.3
Renforcement de la société civile	4.2	5.4
Élections	4.6	0.8
Droits de l'homme	1.7	1.4
Facilitation de l'accès à l'information	0.5	0.6
Égalité des femmes	0.5	0.5
Institutions monétaires	-	-
Total B : « Gouvernement, société civile et institutions monétaires » (« Gouvernance »)	83.3	50.5
TOTAL A+B « PAIX ET GOUVERNANCE »	670.9	546.5

Source : OCDE (2007), *Base de données en ligne OCDE*, OCDE, Paris.

Tableau 5. Dépenses en opérations de maintien de la paix rapportées aux APD (2000-07) (en millions USD)

									Opérations de Maintien de la Paix	Opérations de Maintien de la Paix en % de l'APD
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07	2000-07
Burundi	.	.	.	40	304	239	118	.	701	29 %
Côte d'Ivoire	.	.	.	83	337	382	450	471	1723	53 %
Congo, Dem. Rep.	246	389	480	636	901	1055	1085	1116	5908	39 %
Erythrée	164	185	210	184	180	156	126	113	1318	59 %
Haïti	.	.	.	35	377	480	484	535	1910	65 %
Libéria	.	.	.	548	741	707	676	688	3360	196 %
Liban	46	50	.	.	56	.	.	.	152	4 %
Sierra Leone	521	618	603	449	265	86	.	.	2541	79 %
Soudan	.	.	.	.	219	801	990	846	2856	33 %
Timor-Leste	528	454	288	196	82	2	0	.	1549	78 %
Total	1505	1695	1581	2171	3461	3908	3929	3770	22019	49 %

Source : DAC-OCDE (2008), *Resource flows to fragile and conflict-affected states*, OCDE, Paris. www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.

Tableau 6. Investissements étrangers et variation annuelle réelle en %

Investissements étrangers					
	1997	2002	2006	2007	2008
Variation annuelle réelle, en %	7.65	2.55	2.18	2.77	1.54
% du PNB	24.50	25.10	28.90	27.70	25.70

Source : www.iadb.org/res/lmw_countrytables.cfm?country=Haiti.

Annexe D : Bibliographie

Contexte haïtien et interventions internationales

- Collier, Paul (2009), « Haïti : des catastrophes naturelles à la sécurité économique », *Rapport au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, Department of Economics, Oxford University.
- Dorte, Verner (2008), « Making Poor Haitians Count », *World Bank Policy Research Working Paper*, n°4571, mars 2008, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2009), « Empowering People: Human Rights Review of Haiti's Poverty Reduction and Growth Strategies ». *An Issue Paper*, New School, New York.
- Glick-Schiller, Nina et Fouron, Georges (1990), "Everywhere we go, we are in danger: Ti Manno and the Emergence of a Haitian Transnational Identity », *American Ethnologist*, vol. 17-2, pp. 329-347.
- International Crisis Group (2008), « Latin American Drugs I: Losing the Fight », *Latin America Report*, n°25, ICG, Bruxelles.
- International Crisis Group (2008), « Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm », *Latin America Report*, n°26, ICG, Bruxelles.
- International Crisis Group (2007), "Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from Abroad", *Latin America/Caribbean Report*, n°24, 14 décembre 2007, ICG, Bruxelles.
- Orozco, Manuel (2006), *Understanding the remittance economy in Haiti*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Pouligny, Béatrice (2004), *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- Rosenthal, Gert (2005), *Haiti: Short and Long-Term Development Issues*, CEPAL, Santiago.
- Shamsie, Yasmin (2008), *Short and Medium Term Perspectives for the Haitian Economy: fostering Pro-Poor Economic development*, papier présenté à la Conflict Prevention and Peace Forum, Social Science Research Council, New York.
- Weatherly, Ulysses G. (1926), « Haiti: An Experiment in Pragmatism », *The American Journal of Sociology*, vol. 32, no. 3.

Documents sur la coopération avec Haïti (par ordre chronologique de publication)

- OCDE (2006), *Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Linkages to the Paris Declaration, Haiti report to the DAC Fragile States Group*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Enquête de suivi de la Déclaration de Paris », *Chapitre Pays Haïti*, OCDE, Paris.
- USAID & Vanderbilt University (2008), *Deepening Our Understanding of the Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building*, USAID, Washington, D.C.
- Ministère du Plan et de la Coopération Externe (2008), Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, Ministère du Plan et de la Coopération Externe, Port-au-Prince.
- Collier, Paul (2009), "Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security", *Rapport pour le Secrétaire général des Nations Unies*, New York.
- Banque Interaméricaine de Développement (BID) (2009), « Conférence sur le Développement Économique et Social d'Haïti III », Vers un nouveau paradigme de coopération, BID, Washington, D.C.
- Banque Interaméricaine de Développement (BID) (2009), *Communiqué de la conférence sur le développement économique et social d'Haïti*, Avril 2009, BID, Washington, D.C.
- ONPES/Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (2009), « Plaidoyers pour Haïti au travers les Objectifs du millénaire pour le développement », Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, Port-au-Prince.

Analyses sectorielles

Justice et sécurité

- International Crisis Group (2007), « Haiti: Justice Reform and the Security Crisis », *Latin America/Caribbean Briefing*, n°14, ICG, Bruxelles.

Enjeux économiques et financiers

- Banque mondiale (2008), *Republic of Haiti: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR)*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Cohen, M., P.Menon, M.Ruel, N.Smith, D. Wiesmann (2007), Implementing a conditional cash transfer program in Haiti: Opportunities and challenges, BID, Washington, D.C.
- DAC-OCDE (2008), Resource flows to fragile and conflict-affected states, OCDE, Paris.www.oecd.org/dataoecd/14/14/43293581.pdf.
- Unité de lutte contre la corruption (ULCC) (2007), *Enquête diagnostique sur la gouvernance et la corruption en Haïti*, ULCC, Port-au-Prince.

Monde rural et agriculture

- Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (2007), « Analyse Compréhensive de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité en Milieu rural Haïtien », CNSA, Port-au-Prince.
- Couharde, Cécile (2005), « Caractéristiques du cadre macroéconomique de la production alimentaire en Haïti et analyse de son impact sur la compétitivité de l'agriculture haïtienne », Ministère de l'Agriculture /BID, Port-au-Prince.
- Lamaute-Brisson et al (2008), *Analyse compréhensive de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité*, Programme alimentaire mondial (PAM), Coordination nationale de la sécurité alimentaire (CNSA), Port-au-Prince.
- Lundahl, Mats (1996), « Income and Land Distribution: Some Remarks on Available Statistics », *Journal of Anti-American Studies and World Affairs*, vol.38, n°2/3.
- Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) et Banque mondiale (2005), Développement Rural en Haïti: Diagnostic et Axes d'Intervention, MARNDR / Banque mondiale, Port-au-Prince.
- Plate-forme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (PAPDA) (2008), «Crise alimentaire et les défis de la relance agricole en Haïti: quelles réponses aujourd'hui ? », PAPDA, Port-au-Prince.
- Bayard, Budry/Association des agro-professionnels haïtiens (2007), *La filière riz en Haïti : Diagnostic global et perspectives*, Port-au-Prince.

Santé publique

- Brodwin, Paul (1997), « Politics, Practical Logic, and Primary Health Care in Rural Haïti », *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, vol. 11, no. 1.
- Farmer, Paul (1990), « Sending Sickness: Sorcery, Politics, and Changing Concepts of AIDS in Rural Haiti », *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, vol. 4, no. 1.

Notes

i Cette volonté de 'techniciser' l'aide et de faire de l'État le seul détenteur de la définition des politiques renoue avec des débats et critiques anciennes sur l'aide internationale et ses conditionnalités (cf. notamment James Ferguson).

ii Si cet effet d'éviction existe, la question de la rémunération ne saurait cependant résumer la motivation des agents de l'État. L'importance des motivations politiques et idéologiques méritent également d'être prises en compte. Dans le Rwanda du début des années 2000, il était possible de trouver un officier en charge d'importants dossiers de lutte contre la corruption vivant avec un salaire de 200 USD. A cette époque, tel fonctionnaire ne présentait pas de signe particulier de vulnérabilité. En effet, l'adhésion à un projet politique clairement défini s'ajoutant aux mécanismes de contrôle dont il était l'objet, jouait alors un rôle clé dans les motivations de ce type de fonctionnaire.

iii Le déploiement de personnel d'ONG internationales génère des critiques que l'on retrouve d'un pays à l'autre. Le questionnement de la compétence du personnel international qui « *serait chômeur chez eux* » fait partie des remarques récurrentes, de même que la critique des « *profiteurs de guerre* » ou, dans le cas haïtien, des bénéficiaires de l' « *industrie de la pauvreté* ». De façon comparable, le personnel des ONG internationales tend à critiquer les administrations des pays d'intervention qu'il qualifie de « *bureaucratiques* », « *corrompues* », etc. Sans prétendre expliquer ces 'confrontations' récurrentes, il semble néanmoins nécessaire de souligner une concurrence latente, mais fréquente, entre notables et diplômés nationaux d'un côté, et personnel des ONG internationales de l'autre. Ces remarques s'expliquent en partie par les conditions dans lesquelles est envoyé le personnel des ONG internationales – maison prise en charge, personnel, 4x4, rôle d'employeur – qui leur donnent d'emblée un statut de notable au regard de la population et des cadres locaux dont les positions se trouvent fragilisées (du moins d'un point de vue de la perception). Cf. *i.a.* Sicoit, Pierre (1999), *MSF dans les Grands Lacs : une ONG est passée*, Fondation Médecins Sans Frontières, Paris.

iv La question du renforcement de l'État et de la construction de la stabilité est liée à celle des *constituencies* (circonscriptions électorales) sur lesquelles reposent les bases du pouvoir. Un fort degré de gouvernance en réseaux permet fréquemment de reléguer la prise en compte des « *populations* », rendues abstraites car fragmentées. Ceci permet notamment l'émergence de représentants autoproclamés, nationaux ou internationaux. L'émergence de *constituencies* durables, agencées autour des principaux clivages d'une société ou d'une scène politique, est non seulement une problématique de fond majeur, mais également une contrainte durable. A ce titre, on peut mentionner deux points qui réapparaissent de façon récurrente lors des débats entre les internationaux :

1. Premièrement, plus la gouvernance en réseau prévaut au détriment d'une gouvernance institutionnalisée, moins les organisations (auto) proclamées et leurs acronymes sont susceptibles d'être représentatives. Les Principes de rapportage des organisations internationales, de journalistes, voire des gouvernements, tendent en effet à favoriser une présentation de groupes et non de réseaux. L'acronyme devient alors une réalité par la répétition de sa mention, médiatiquement ou politiquement.
2. Deuxièmement, la terminologie « *modérée* », ainsi qu'on l'entend lorsque sont mentionnés l'émergence d'une catégorie de « *talibans modérés* », renvoie au fait d'être face à un interlocuteur « *acceptable* » selon les critères des acteurs occidentaux, davantage qu'à une réelle modération des pratiques (notamment concernant l'usage de la violence). Au-delà de la terminologie, on peut noter quelques constats partagés par les internationaux concernant le recrutement du personnel ou l'identification de partenaires locaux. Hormis la dimension la plus structurante, *i.e.* le rapport de force effectif, les paramètres déterminant la sélection d'un interlocuteur local seront davantage liés à sa connaissance d'une langue occidentale et/ou des codes internationaux (vocabulaire, programmes types, fonctionnements des conférences et ateliers, formes de savoir-vivre, etc.), et à ses facilités d'accès géographique (même ville, voire même quartier) ; ce qui contribue à surreprésenter les milieux urbains et diplômés vs. les milieux ruraux qui sont souvent majoritaires démographiquement, mais sans accès géographique ou linguistique (ne parlant 'que' créole, swahili, pushtu, etc.).

