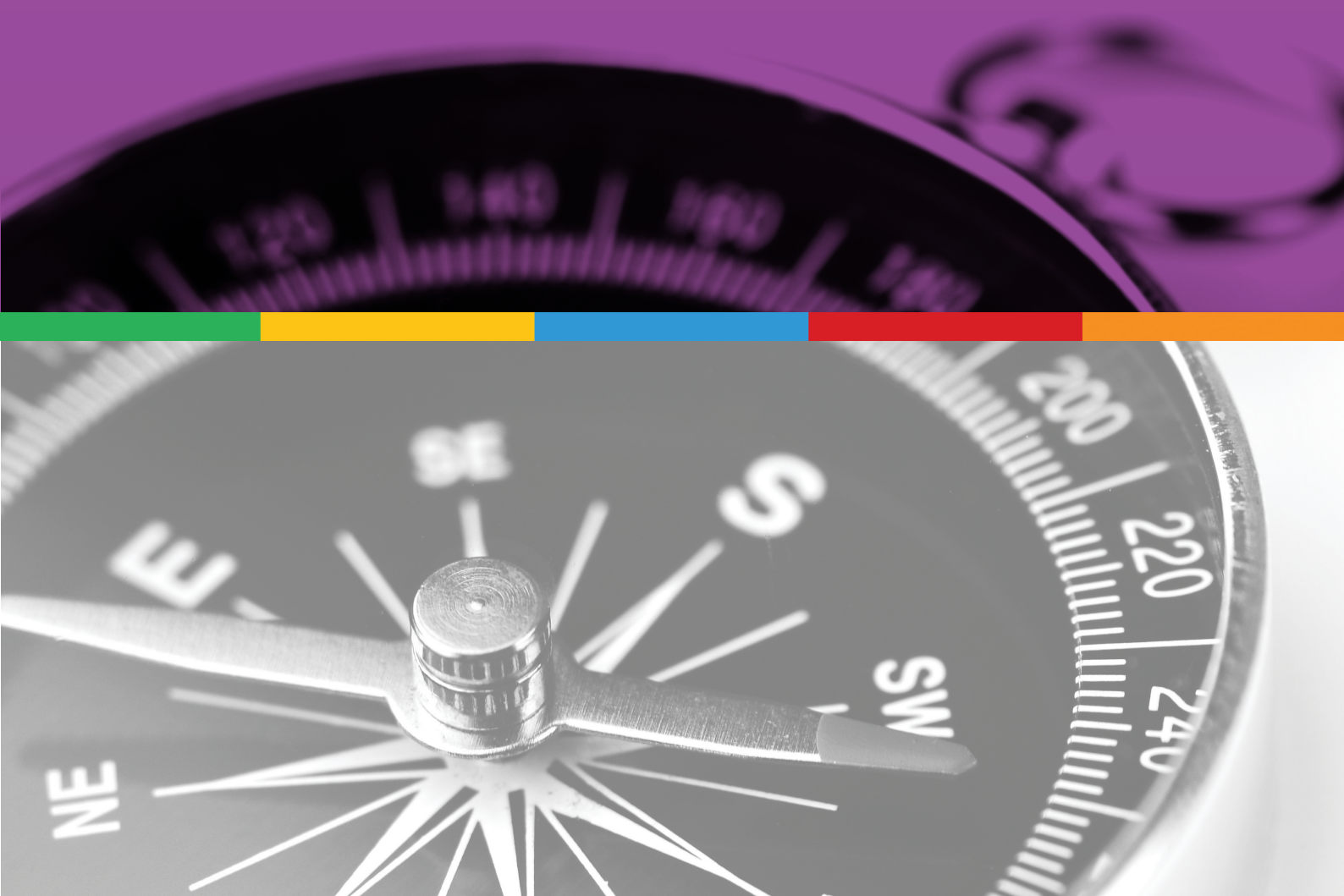




RAPPORT 2011 SUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ÉTATS FRAGILES

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI



RAPPORT 2011
SUR L'ENGAGEMENT
INTERNATIONAL DANS
LES ÉTATS FRAGILES

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI



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.

MERCI DE CITER CET OUVRAGE COMME SUIT :

OCDE (2011), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : République d'Haïti*, Éditions OCDE.

Cet ouvrage a été réalisé avec l'appui de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les vues exprimées ici ne peuvent en aucune manière être considérées comme reflétant l'opinion officielle du Gouvernement du Canada ou du PNUD.

Crédit photo : Couverture © Dreamstime/shutter1970

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda

© OCDE 2011

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.

AVANT-PROPOS

L'ANNÉE 2011 DOIT ÊTRE CELLE DE L'ACCELERATION DE LA VÉRITABLE RECONSTRUCTION DU PAYS.

Les timides progrès accomplis au cours des quelques courtes années précédant le séisme, commencent tout juste à être reconnus à la lumière de la nouvelle dynamique de la reconstruction du pays. Cette reconnaissance n'est que la première étape vers un renforcement des acquis, et au-delà, vers un approfondissement et une amélioration durable du dialogue entre l'État haïtien et la communauté internationale.

Le temps presse car les populations durement affectées par le désastre du 12 janvier 2010, et tous les haïtiens et haïtiennes qui souffrent, ont droit à une réponse tangible, en premier lieu du Gouvernement, avec l'appui de tous les acteurs concernés. Une telle réponse exige des ressources considérables, donc un dialogue et une communication soutenus entre les acteurs concernés ainsi qu'avec la population. Il faut également la stabilité et une gouvernance politique éclairée. Le chemin a été tracé comme en atteste l'adoption du Plan d'Action et de reconstruction. De plus, l'État haïtien a souligné à plusieurs reprises sa volonté sans faille de prendre la direction des opérations de relèvement et de reconstruction, par une coordination renforcée à tous les niveaux, par une meilleure communication avec la population, par une utilisation plus efficace des ressources humaines et financières disponibles pour notre pays.

Le suivi de la Déclaration de Paris et des Principes d'Engagement dans les États fragiles analyse les progrès et les reculs dans la mise en œuvre des principes inscrits dans ces documents internationaux, et fait des propositions. Celles-ci ne sont pas forcément nouvelles, mais elles sont claires et nous interpellent tous. Pour réussir l'énorme défi que représente le relèvement du pays, il est essentiel que d'un commun accord, la communauté internationale et l'État haïtien se décident à véritablement adopter ces propositions, garantes d'un rétablissement durable du pays.

Je souhaite donc que ce Chapitre devienne un document de référence pour tous les acteurs nationaux et internationaux concernés et qu'un vrai suivi soit fait, afin que les principes inscrits en lettres d'or dans la Déclaration de Paris et dans les Principes d'Engagement dans les États fragiles, deviennent réalité. Le chemin est encore long mais la tragédie du 12 janvier 2010 ne nous donne pas droit à l'échec si nous voulons mettre Haïti sur le chemin d'un développement durable, stable et équitable.

Jean-Max BELLERIVE

*Ministre de la planification et de la coopération externe
et Premier ministre, République d'Haïti*



REMERCIEMENTS

LE PRÉSENT CHAPITRE PAYS résume les résultats de l'Enquête de suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles 2011 et de l'Enquête de Suivi de la Déclaration de Paris 2011 en Haïti, menées avec le soutien de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ce Chapitre a été rédigé par M. Joël BOUTROUE, sous la responsabilité de M. Yves-Robert JEAN, directeur général au ministère du Plan et de la Coopération externe, avec l'appui du Point de contact international, M. Philippe CHICHEREAU, conseiller en efficacité de l'aide au PNUD, et de M. Roberts WADDLE (Agence canadienne de développement international) et le soutien de Mme Lise RIOUX (Projet d'Appui Technique en Haïti). Il a été revu par un expert indépendant, M. Pierre DUQUESNE, Ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement et Chef de la mission inter-ministérielle pour la reconstruction d'Haïti, et par l'OCDE, sous la supervision de Mme Bathylle MISSIKA. Le processus de l'enquête a été initié et organisé par Mme Juana de CATHEU. L'OCDE a également fourni les données et l'annexe statistiques. Ce rapport, initialement rédigé en français, a été édité par Mme. Isabelle ÉTIENNE (consultante) avec la collaboration de M. James EBERLEIN et M. Nezar TAMINE (OCDE). Le résumé exécutif de ce rapport, également disponible en anglais, a été traduit par Mme. Juliette LINDSAY (consultante). La charte graphique de ce chapitre a été conçue par M. James EBERLEIN (OCDE).

Ce Chapitre est basé sur la consultation multi-acteurs qui s'est tenue le 12 avril 2011 à Port-au-Prince, facilitée par M. Clarens RENOIS, ainsi que sur la synthèse d'entretiens menés par M. Joël BOUTROUE. L'analyse des questionnaires remplis par les donneurs ainsi que les commentaires reçus sur la base de la première version du Chapitre ont aussi contribué au document final. Ce Chapitre représente donc l'analyse des principales parties prenantes en Haïti plutôt que l'analyse de l'auteur ou de l'OCDE.

Le gouvernement d'Haïti et l'OCDE tiennent à remercier toutes les parties prenantes nationales et internationales ayant contribué à l'enquête. Le présent rapport n'aurait pu être rédigé sans la direction et les contributions précieuses apportées par le gouvernement, la communauté internationale, la société civile et d'autres parties prenantes.

Il est souhaitable que les points clés ainsi que les recommandations contenues dans ce rapport contribuent à renforcer l'engagement international et l'efficacité de l'aide en Haïti, ainsi qu'à promouvoir les dialogues existants ou les processus de partenariat en cours aux niveaux local et national au cours des prochains mois. L'Enquête 2011 de Suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles mesure le progrès de la mise en œuvre des Principes États Fragiles dans le temps.

L'Enquête 2011 de suivi de la Déclaration de Paris fait suite aux deux enquêtes conduites en 2006 et 2008 et sera essentielle pour déterminer si les objectifs cibles de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pour 2010 ont été atteints. Les résultats des deux enquêtes seront présentés lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan, en Corée du Sud, du 29 novembre au 1er décembre 2011. ■

TABLE DES MATIÈRES

Sigles, acronymes et abréviations	9
Résumé exécutif	11
Introduction	19
PRINCIPE 1 Prendre le contexte comme point de départ	23
PRINCIPE 2 Ne pas nuire	27
PRINCIPE 3 Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental	31
PRINCIPE 4 Accorder la priorité à la prévention	37
PRINCIPE 5 Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement..	41
PRINCIPE 6 Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	45
PRINCIPE 7 S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	49
PRINCIPE 8 S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux...	53
PRINCIPE 9 Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	57
PRINCIPE 10 Éviter de créer des poches d'exclusion	61
ANNEXE A Les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	65
ANNEXE B Tableau récapitulatif des indicateurs PEF	69
ANNEXE C Tableaux récapitulatifs des indicateurs DP	73
ANNEXE D Méthodologie de l'Enquête combinée sur le suivi des Principes États fragiles et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	85
ANNEXE E Bibliographie	87

TABLEAUX

TABLEAU 1	Tableau récapitulatif Principes des États fragiles.....	16
TABLEAU 2	Tableau récapitulatif Déclaration de Paris.....	17
TABLEAU 3	Suivi de la Déclaration de Paris : Niveaux de référence et objectifs-cibles	21
TABLEAU B.1	Indicateurs pour l'enquête 2011 PEF	69
TABLEAU C.1	Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?	73
TABLEAU C.2	Pourcentages de la coopération technique coordonnée avec des programmes nationaux.....	74
TABLEAU C.3	Pourcentages de l'aide allouée au secteur public passant par les systèmes nationaux	75
TABLEAU C.4	Unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays...	76
TABLEAU C.5	Rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration...	77
TABLEAU C.6	Montant de l'aide bilatérale non-liée.....	78
TABLEAU C.7	Montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ...	79
TABLEAU C.8	Missions de partenaires au développement coordonnées.....	80
TABLEAU C.9	Analyses coordonnées	81
TABLEAU C.10	Niveaux de référence et objectifs-cibles	82
TABLEAU C.11	Pays donateurs ayant participé à l'enquête.....	83

FIGURES

FIGURE 1	Carte de la République d'Haïti	18
----------	--------------------------------------	----

SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
AECID	Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CIRH	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
DPC	Direction de la protection civile du MICT
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FRH	Fonds pour la reconstruction d'Haïti
G-12	Groupe des bailleurs de fonds comprenant l'Union européenne, la Banque mondiale, la BID, le FMI, les Nations Unies, le Canada, l'Espagne, les États-Unis et un représentant des pays ABC (Argentine, Brésil, Chili), la France, le Japon et la Norvège
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEFP	Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coordination externe
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communications
OEА	Organisation des États américains
ONG	Organisation non gouvernementale

OSE	Bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PARDH	Plan d'action pour la reconstruction et le développement d'Haïti
PDNA	Évaluation des besoins après désastre (<i>Post-Disaster Needs Assessment</i>)
PNH	Police nationale d'Haïti
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
UEP	Unités d'études et de programmation
UTE	Unités techniques d'exécution
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

LE CONTEXTE DE L'ENQUÊTE DE SUIVI DE LA DÉCLARATION DE PARIS 2011 EST PARTICULIER : les 12 mois qui ont suivi la tragédie du 12 janvier 2010 ont été presque entièrement consacrés à évaluer l'étendue du désastre, à planifier la reconstruction, à mettre sur pied de nouveaux mécanismes et à s'occuper des questions immédiates, c'est-à-dire des personnes déplacées, des victimes du choléra et des cyclones. Cette période a donc été marquée par une multiplication de nouvelles initiatives, certaines innovantes et qui pourraient faire école mais dont les effets restent à évaluer, et une arrivée massive de personnel international. Il n'est pas surprenant qu'en chemin beaucoup de l'expérience durement acquise au cours des dernières années se soit perdue, du moins momentanément. L'enquête se situe au moment où Haïti et ses partenaires dépassent le cadre de l'urgence et se placent résolument dans la programmation à plus long terme. L'année 2011 devrait donc être l'année de l'accélération du relèvement et de la reconstruction du pays.

La plupart des analyses et recommandations du Chapitre pays 2009 restent valides, car le tremblement de terre a eu comme effet secondaire une mise entre parenthèses des initiatives prises entre 2004 et 2009, et dont certaines commençaient à prendre racine. Il y a donc eu peu de progrès, sinon parfois un recul, entre l'enquête 2009 et la présente. Des leçons importantes peuvent cependant être tirées car des chocs même de cette importance ne devraient pas entraîner l'oblitération des acquis de la coordination et des principes de l'efficacité de l'aide. L'accent a été mis sur certains aspects parfois politiques de l'engagement international, pour en souligner les contradictions et démontrer l'importance de ne pas systématiquement privilégier les approches techniques en faisant l'impasse sur l'économie politique, dans laquelle la communauté internationale est néanmoins ancrée. À cet égard, l'analyse met une emphase particulière sur les Principes 2 et 3, qui devraient être les pierres angulaires de l'engagement international en Haïti, comme cela a été confirmé par les personnes interrogées et durant la consultation nationale. Peu de progrès seront possibles si ces principes ne sont pas endogénéisés dans les approches de la communauté internationale avec ses partenaires haïtiens, afin de donner une réelle chance à l'État de renouer un pacte avec ses citoyens, de jouer pleinement le rôle qui lui échoit, et ainsi combler la fragilité structurelle du pays.

Le moment est propice dans l'histoire du développement en Haïti : il y a en effet un intérêt et un engagement réels de la part de la communauté internationale, au moins au niveau politique, à « faire bouger les choses » et créer une nouvelle dynamique. Il reste à voir si cette volonté va se traduire dans les faits ou fondre au soleil de la réalité des financements internationaux et de la complexité du redressement d'un pays qui survit au rythme des évolutions de ses élites.

PRINCIPALES CONCLUSIONS PEF

■ Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ

La réponse internationale au tremblement de terre est un reflet des maigres avancées accomplies depuis 2005. L'arrivée massive d'acteurs non-étatiques et de nouveaux experts a eu pour effet immédiat un balayage de la dynamique qui avait été créée entre la communauté internationale et l'État avant le séisme. Cette dynamique, bien qu'imparfaite, en particulier à cause du manque d'alignement avec le DSNCRP, allait dans le sens d'une responsabilisation de l'État et surtout d'un dialogue plus cohérent entre les partenaires au développement ainsi qu'avec le gouvernement. Le raz-de-marée humanitaire, bien que nécessaire en partie au moins, a rendu extrêmement difficile tout effort de reconstruction prenant le contexte et son analyse comme points de départ. Par ailleurs, prendre le contexte comme point de départ ne signifie pas

réinventer la roue ni faire des analyses à répétition, sans dialogue avec le gouvernement. D'où un grand gaspillage de temps et de ressources, même si le secteur humanitaire a globalement rempli son rôle en évitant le pire. Le manque de mémoire institutionnelle des agences de développement censées être engagées sur le long terme est particulièrement alarmant, et explique en partie le gaspillage susmentionné. Les autorités nationales et locales, traumatisées et affaiblies par le séisme n'ont pu que timidement placer les efforts du moment dans le contexte plus large des initiatives en cours. De plus, marginalisées au lendemain du séisme, elles n'ont été soit pas écoutées, soit pas entendues.

Le gouvernement est néanmoins parvenu à produire un plan d'action, le PARDH, qui a été bien accueilli. Le PARDH et les stratégies nationales sectorielles font figure de documents de référence, plus que cela n'a été le cas des documents stratégiques précédents. Malgré une augmentation substantielle des engagements financiers, ce soutien n'est tout de même pas à la hauteur des besoins. Les demandes d'un secteur tel que l'éducation, pour n'en citer qu'un, sont bien au-delà de ce que peut offrir l'aide internationale. De plus, le PARDH et les stratégies sectorielles développées en parallèle par certains ministères de tutelle ne semblent pas suffisamment influencer les choix de programmation des partenaires au développement et encore moins les modalités d'exécution.

■ Principe 2 : Ne pas nuire

L'impact de la présence internationale en Haïti est considérable. Comme souligné pendant la consultation nationale, cette présence non seulement ne renforce pas les institutions nationales mais a des conséquences néfastes, telles que d'attirer les personnes les plus qualifiées vers les agences internationales qui offrent des niveaux de salaire rendant futile tout effort futur d'intégration de ces personnes au sein de l'administration centrale ou locale. La présence internationale, tout en créant des emplois et en accélérant l'exécution des projets, a donc un effet pervers sur le moyen et le long terme. Même s'il n'y a pas de solution simple, il faudrait que la commu-

nauté internationale prenne conscience de l'impact de sa présence, et qu'elle entame un dialogue avec le gouvernement visant à identifier des voies de sortie possibles (politique de rattrapage des salaires, moratoire sur le recrutement d'experts nationaux, etc.) d'un engrenage qui ne peut qu'appauvrir et affaiblir encore davantage un État déjà sérieusement fragilisé. En plus de favoriser une meilleure prise de conscience, la communauté internationale se doit de donner les moyens à l'État de proposer de meilleurs traitements à ses fonctionnaires. Ne pas nuire a aussi des ramifications dans les modalités d'exécution sélectionnées par les partenaires au développement qui privilégient les UTE, lesquels ne renforcent pas la capacité des ministères concernés ni les systèmes nationaux. Les activités de substitution au rôle de l'État doivent donc intégrer des stratégies de sortie et de transfert de responsabilités. Il en va de la stabilité même de l'État, et donc du pays.

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

La communauté internationale doit soutenir les fonctions régaliennes et centrales de l'État. L'aide doit servir à renforcer les attributions et les fonctions fondamentales de l'État, notamment pour ce qui concerne la fourniture de services de base, l'État de droit et l'augmentation des ressources fiscales. Elle doit également servir à accélérer les réformes urgentes du secteur public. Faute de cela, ce dernier ne pourra pas honorer le pacte qui le lie avec les citoyens et continuera d'être marginalisé car considéré comme impuissant, incompetent ou corrompu. Le rôle du secteur privé dans le renforcement de l'État est largement négligé alors qu'il joue un rôle primordial, ne serait-ce qu'en fournissant des revenus à l'État tels que prescrit par la loi. Même si tout le monde s'accorde sur l'urgence en Haïti de donner une plus grande place à l'État, le consensus semble demeurer au niveau des déclarations politiques, et ne s'est pas encore traduit par des changements conséquents dans la manière de fonctionner des partenaires au développement. La volonté récente du gouvernement d'imposer son leadership et ses priorités devrait pouvoir faire évoluer favorablement les choses.

■ Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention

Haïti est l'un des pays les plus vulnérables du monde. Des progrès ont été enregistrés dans les investissements visant à améliorer la situation catastrophique de l'environnement, à travers des programmes substantiels dans l'agriculture et les bassins versants. Beaucoup reste cependant à faire pour réduire la vulnérabilité des populations, notamment par des investissements plus conséquents dans les zones rurales qui ralentissent l'exode rural et ciblent en priorité les femmes et les jeunes. Les zones urbaines à risque, en particulier les nombreux bidonvilles de la capitale constamment menacés par les éboulements et les inondations, devront bénéficier d'une aide plus importante et qui couvre toutes les zones à haut risque. L'État haïtien devra montrer une volonté politique soutenue dans la durée, couplée à un fort accompagnement international, pour réduire l'impact des chocs qui continueront de se produire. Cette volonté politique s'est affirmée à plusieurs reprises. Elle doit, entre autres, se traduire par une meilleure coopération interministérielle.

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

La communauté internationale a tendance à avoir une lecture technique de situations complexes, souvent éminemment politiques et culturelles. Elle se concentre essentiellement sur les manquements de l'exécutif et ne porte pas la même attention au législatif et au judiciaire. La sécurité est en grande partie dévolue à la MINUSTAH et se trouve relativement isolée du champ politique et des défis développementaux du pays. La communauté internationale n'encourage pas suffisamment, par des investissements ciblés, le dialogue entre les trois branches de l'État, ni le soutien aux partis politiques, soutien essentiel afin de stabiliser le Parlement dans une Constitution qui lui donne un rôle considérable. Elle n'encourage pas non plus le dialogue, qui devrait être continu, entre l'État et la société civile.

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

La situation et le rôle de la femme en Haïti ne semblent pas toujours bien compris par la communauté internationale, alors que des progrès sensibles sont nécessaires pour accroître sa participation à la vie politique. Peu de progrès ont été accomplis concernant certaines couches importantes de la population : handicapés, mineurs en situation d'esclavage domestique (*restavek*), enfants des rues, enfants vendus ou donnés à de prétendus orphelinats. Ces vulnérables parmi les vulnérables ne font pas l'objet d'une attention soutenue, mais de discussions sporadiques, que ce soit au niveau international ou des autorités. Le rôle de la jeunesse en Haïti est curieusement éludé, dans une société où plus de la moitié de la population a moins de 18 ans et plus des deux tiers moins de 30 ans. Des efforts considérables sont requis de la part de tous afin de renforcer les ministères concernés et augmenter l'engagement international (Nations Unies en particulier) visant une meilleure couverture des besoins de ces exclus, au-delà des activités sectorielles (éducation, santé) qui fournissent des débuts de réponse mais continuent de laisser sur la touche des centaines de milliers d'haïtiennes et d'haïtiens.

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

Malgré un meilleur alignement sur les priorités et stratégies sectorielles gouvernementales, les modalités d'exécution des programmes financés par la communauté internationale ne sont pas l'objet d'un dialogue approfondi avec le gouvernement. Les systèmes nationaux ne sont pas systématiquement utilisés. Le soutien budgétaire est loin de répondre aux besoins et aux attentes de l'État et la présence massive d'UTE a un rôle pervers sur l'alignement sur les priorités gouvernementales et le renforcement des institutions nationales.

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

Les mécanismes de coordination qui existaient avant le séisme doivent être renforcés, en particulier les tables de concertation sectorielle, sous le leadership du gouvernement. Après des mois d'activités ad hoc, le G-12 s'est restructuré et avec lui un dialogue entre les partenaires au développement. Le G-12 doit renforcer son rôle stratégique et son dialogue avec l'État haïtien. La CIRH a bien fonctionné au niveau politique mais son rôle est plus questionnable au niveau de la coordination de la reconstruction, même si cette entité a probablement aidé à concentrer l'aide sur quelques secteurs clés. Son futur est incertain et il devrait en être décidé au plus tôt.

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

Il importe qu'agir vite ne se fasse pas aux dépens du long terme. De meilleures coordination et synergie sont possibles entre l'humanitaire, le relèvement et le développement. Il faut un véritable dialogue entre ces différentes composantes, en particulier sur le rôle de l'État, afin que le court terme serve aussi à préparer le long terme. La prévisibilité de l'engagement international ne doit pas se réduire à une vague idée des montants à engager dans les années à venir. Comme il a déjà été mentionné, les modalités d'exécution sont cruciales, dans l'esprit des Principes d'engagement dans les États fragiles.

■ Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion

Le PARDH souligne la nécessité d'un développement équitable du pays qui passe par une meilleure distribution des investissements internationaux sur tout le territoire, commençant par des pôles de développement clairement identifiés. Des progrès notables ont été accomplis par certains partenaires au développement qui ont concentré des ressources importantes sur ces pôles. Cet effort doit s'inscrire dans la durée et inspirer d'autres bailleurs de fonds

afin que l'APD et les investissements internationaux ne se concentrent pas excessivement sur la capitale et la région métropolitaine. Malgré cela, des départements entiers sont pratiquement oubliés en dépit de leur extrême dénuement. Une meilleure répartition des investissements est non seulement possible mais hautement souhaitable pour ne pas recréer une situation d'hypertrophie de la capitale, couplée à un engagement à combattre l'extrême pauvreté qui se trouve principalement en zone rurale. La problématique des services déconcentrés de l'État reste entière et peu de progrès ont été accomplis dans un pays où la majorité des investissements et des activités économiques et financières sont concentrés dans la zone métropolitaine. Quant à la décentralisation, elle n'a pas encore été abordée de façon approfondie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS RELATIVES À LA DÉCLARATION DE PARIS (DP)

■ Appropriation

Il y a consensus sur le besoin d'une appropriation nationale forte et soutenue. Le gouvernement haïtien lui-même a exprimé sa volonté de s'approprier le relèvement et le développement du pays. Cela a récemment été réitéré par le président sortant lors d'un discours aux Nations Unies et par le nouveau président. Le moment est donc propice pour changer une relation entre les niveaux international et national caractérisée pendant de nombreuses années par la méfiance réciproque et le financement presque exclusif d'acteurs non étatiques. La communauté internationale doit s'engager clairement en faveur d'un renforcement des institutions nationales, aux niveaux central et local, par une assistance technique - sur le long terme - au service de l'État, intégrée dans les structures de ce dernier et répondant à ses besoins et priorités. Il faut donc donner les moyens à l'État haïtien de s'approprier son futur, jusqu'au moment où il ne sera plus aussi dépendant des investissements internationaux qu'il ne l'est actuellement. En fin de compte, la vraie mesure de l'appropriation se trouve moins dans les accords de principe sur les grandes priorités - qui sont relativement facilement

acquis - que dans des modalités d'exécution des investissements internationaux qui donnent une plus large part à l'État et qui reçoivent son soutien total.

■ Alignement

Il reste beaucoup à faire pour intégrer le gouvernement dans les processus de planification des partenaires au développement. L'alignement doit se faire sur les priorités nationales ainsi que selon des modalités d'exécution acceptables par l'État. De plus, la communauté internationale doit s'engager résolument dans un soutien budgétaire plus conséquent, afin d'aider l'État à accroître son rôle vis-à-vis de la population. En parallèle, l'État doit remplir ses obligations de transparence et de reddition de comptes, et satisfaire toutes autres conditions sur lesquelles tous les bailleurs concernés et le gouvernement se mettront d'accord. Un travail supplémentaire doit aussi être fait pour atteindre un alignement qui aille au-delà de la planification stratégique et concerne les programmes et projets eux-mêmes. Le problème de la priorisation par l'État lui-même, et donc d'une coordination entre les ministères et de l'alignement de ces ministères sur les grandes priorités, reste entier. La communauté internationale doit aider l'État dans ce sens et non jouer le rôle d'amplificateur du manque de cohérence et de constance qui prévaut.

■ Harmonisation

Peu de progrès ont été faits dans l'harmonisation des procédures. De fait, la période post-tremblement de terre a vu une recrudescence des approches nationales et par « silo ». Les missions bilatérales se sont multipliées et peu de missions conjointes ont été organisées. Les analyses et états des lieux se sont chevauchés, et peu de travail en commun a été accompli, si ce n'est, au niveau technique, le travail relatif au soutien budgétaire.

■ Gestion axée sur les résultats

Aucune avancée n'a été faite dans ce domaine. La gestion axée sur les résultats demeure une revendication du gouvernement qui ne trouve que très peu d'écho parmi les bailleurs de fonds.

■ Responsabilité mutuelle

Peu d'efforts de reddition de comptes sont faits de part et d'autre. Les demandes de rapports d'activité faites par le gouvernement ne reçoivent qu'une réponse limitée de ses partenaires, alors que le gouvernement lui-même peine à partager ses actions et ses dépenses avec la communauté internationale ainsi qu'avec ses citoyens.

TABLEAU 1. TABLEAU RÉCAPITULATIF PRINCIPES DES ÉTATS FRAGILES (2011)

PRINCIPE	RÉSULTATS	PRIORITÉS
Prendre le contexte comme point de départ	Peu d'analyses communes susceptibles de faciliter la priorisation de l'aide internationale ont été faites. La communauté internationale semble en général s'être contentée de faire plus, mais pas forcément mieux.	Dynamiser le dialogue entre bailleurs de fonds et avec le gouvernement sur les grands défis que doit relever Haïti, et favoriser les analyses et les évaluations conjointes.
Ne pas nuire	Il y a contradiction entre les objectifs de renforcement des institutions et la réalité de la présence internationale, qui favorise indirectement la fuite des cerveaux ainsi que la marginalisation des institutions.	Mettre en place une politique salariale cohérente pour les fonctionnaires haïtiens et un soutien financier international qui incite au retour vers les administrations nationales.
Faire du renforcement de l'état l'objectif fondamental	Le rôle de l'État ne fait pas l'objet d'un dialogue suffisant pour atteindre une unité de vues entre l'État lui-même et les bailleurs de fonds.	Relancer le dialogue entre les partenaires au développement et avec le gouvernement sur le renforcement de l'État, clarifier la division du travail entre les partenaires au développement, et faire avancer la réforme du système judiciaire.
Accorder la priorité à la prévention	Les investissements pour réduire la vulnérabilité du pays et de sa population ne sont pas à la hauteur des défis.	Donner la priorité aux programmes réduisant la vulnérabilité des populations, tels que l'aménagement des bassins versants et l'accès aux services de base.
Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	L'approche sécuritaire n'est pas adaptée à la réalité haïtienne. La communauté internationale doit favoriser un dialogue constructif entre les trois branches de l'État.	Encourager un dialogue entre l'État, la société civile et le secteur privé sur le rôle et les fonctions de l'État, et adopter une stratégie cohérente de soutien aux partis politiques et au Parlement.
Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	Une part grandissante de la population se sent - ou est - exclue, que ce soit les jeunes, les mineurs exploités ou les handicapés.	Ouvrir un débat national sur le rôle de la jeunesse dans la reconstruction du pays et définir un cadre législatif spécifique pour protéger les groupes vulnérables Encourager une meilleure représentation des femmes dans la vie politique.
S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	Les modalités de mise en œuvre sont insuffisamment discutées avec l'État alors qu'elles jouent un rôle majeur dans la pérennité des programmes. Le soutien budgétaire reste bien en deçà des besoins du gouvernement.	Établir des objectifs mesurables pour une augmentation du soutien budgétaire, selon des conditions acceptables pour tous, et revoir le rôle et le futur des UTE.
S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	Il faut relancer les mécanismes qui commençaient à montrer leur utilité avant le séisme, et qui assureraient une meilleure coordination des partenaires au développement sous le leadership de l'État.	Accélérer la mise en place des tables de concertation sectorielle, et clarifier le futur de la CIRH et du FRH.
Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	Le problème de la pérennité et de la prévisibilité du soutien international reste entier. La transition de la phase d'urgence vers une phase de stabilisation et de développement ne s'est pas faite de façon progressive et planifiée.	Garder de la flexibilité dans la programmation afin de pouvoir répondre aux multiples crises qui frappent Haïti et systématiser les accords sur une base pluriannuelle.
Éviter de créer des poches d'exclusion	La volonté affichée de déconcentrer les services de l'État et de décentraliser le pays doit être soutenue par la communauté internationale, sans quoi les poches d'exclusion et les divisions entre zones rurales et urbaines risquent d'augmenter.	Favoriser un débat national sur la décentralisation, constituer un cadre légal pour les collectivités territoriales, et soutenir les efforts de déconcentration des services de l'État. Assurer une meilleure répartition des interventions.

TABLEAU 2. TABLEAU RÉCAPITULATIF DÉCLARATION DE PARIS (2011)

PRINCIPE	RÉSULTATS	PRIORITÉS
Appropriation	La volonté du gouvernement de s'approprier le relèvement du pays est de bon augure, mais les moyens à la disposition de l'État ne sont pas à la hauteur des objectifs affichés et des défis que ce même État doit relever.	Les activités de substitution doivent intégrer un transfert de responsabilités vers les institutions centrales/locales.
Alignement	Un meilleur alignement avec le PARDH semble se dessiner mais reste à confirmer.	Il faut relancer et renforcer la coordination aux niveaux sectoriel et stratégique.
Harmonisation	La période post-tremblement de terre a vu une recrudescence des approches bilatérales.	Le travail conjoint entre les bailleurs doit reprendre, notamment en renforçant la coordination au niveau du G-12.
Gestion axée sur les résultats	Aucune avancée depuis la dernière enquête.	La structure de suivi du PARDH doit mieux intégrer cet aspect, et tirer les leçons des échecs des tentatives précédentes.
Responsabilité mutuelle	Peu d'efforts de reddition de comptes sont faits de part et d'autre.	Le dialogue doit être rétabli à tous les niveaux entre les partenaires au développement et le gouvernement, ainsi qu'avec la société civile.

FIGURE 1
 Carte de la République d'Haïti



Source : Adapté d'une carte des Nations Unies (Section de la Cartographie de l'ONU, Carte 3855, rév. 4, juin 2008)

INTRODUCTION

HAÏTI EST LE PAYS LE PLUS PAUVRE DE L'HÉMISPHERE NORD et figure parmi les pays les moins développés du monde. Son PIB est de quelque 1.840 USD par habitant par an, et le taux de croissance moyen est négligeable étant donné que le niveau du PIB de 1990 n'a été rattrapé qu'en 2005 et que la croissance était pratiquement nulle entre 2000 et 2005¹. Cela dit, la période 2006-09 a été marquée par une reprise relative de la croissance et une inflation maîtrisée². Le fait que le PIB per capita, ajusté après inflation, soit la moitié de ce qu'il était vers la fin des années 80 illustre le glissement continu d'Haïti dans la pauvreté.

Bien qu'il n'y ait pas de statistiques récentes, Haïti compte quelque 10 millions d'habitants et plus de la moitié de cette population (55 %) vit actuellement en dessous du seuil de pauvreté absolue de 1.25 dollar américain par jour, tandis que 76 % vit avec moins de 2 dollars.

Le volume de l'APD a fluctué de manière significative au cours des 20 dernières années³ et a peine à retrouver, en 2006, son niveau per capita de 10 ans auparavant. Le montant de l'APD hors aide humanitaire s'est stabilisé autour de 600 millions USD entre 2006 et 2009. La période post-tremblement de terre a naturellement changé considérablement la donne avec plus de 1.7 milliard de dollars en 2010-11 hors aide humanitaire, ceci ne représentant cependant que 37 % du total promis en mars 2010⁴. L'APD représente en moyenne 60 % du budget de l'État et plus de 85 % de ses Programmes d'investissement public⁵. Les transferts de la diaspora ont dépassé 1.9 milliard USD en 2010 et représentent plus de 30 % du PIB⁶. Ces transferts sont principalement destinés à l'achat de produits de première nécessité. Il est estimé que quelque 40 % des ménages haïtiens dépendent à des degrés divers de ces transferts d'argent.

Depuis l'enquête 2009 sur le suivi de la Déclaration de Paris, la catastrophe presque sans précédent du 12 janvier 2010 a causé la mort de quelque 300 000 haïtiennes et haïtiens, selon le gouvernement. Le tremblement de terre a pratiquement rayé de la carte la capitale du pays et ses environs, où 65 % de l'économie était concentrée. L'impact sur Haïti fut immense alors qu'elle commençait, après des décennies d'appauvrissement, à retrouver le chemin d'une timide croissance. En plus des coûts directs du séisme, se montant à 120 % du PIB⁷, l'impact sur chaque famille, sur les ressources humaines de toutes les institutions haïtiennes, sur les infrastructures elles-mêmes prendra de nombreuses années à s'atténuer. Le PDNA a

Depuis l'enquête 2009 sur le suivi de la Déclaration de Paris, la catastrophe presque sans précédent du 12 janvier 2010 a causé la mort de quelque 300 000 haïtiennes et haïtiens, selon le gouvernement. Le tremblement de terre a pratiquement rayé de la carte la capitale du pays et ses environs, où 65 % de l'économie était concentrée.

1 Banque mondiale (décembre 2006), *Haiti at a glance*, Banque mondiale, Washington DC.

2 MPCE (avril 2011), *Rapport final sur la mise en oeuvre du premier Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, MPCE, Port-au-Prince.

3 « Net official development assistance (ODA) to Haiti has fluctuated over the past 20 years. Since 2002, it has increased substantially, with very sharp rises in both development aid and peacekeeping expenditure. The peaks in aid to Haiti are mainly a result of humanitarian aid, in particular to help the country recover from tropical storms in 1994, several hurricanes in 2008 and food riots in April 2008. Humanitarian aid as a proportion of total ODA to Haiti has increased from 0.2% in 2002 to over 20% in 2008. », OCDE, « Aid to fragile states: Focus on Haiti, Official development assistance to Haiti, 2002-2008 », OCDE, Paris.

4 Bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies à Haïti (6 avril 2011), Communiqué de presse (en anglais), New York.

5 85 % pour l'exercice 2007-08, 86 % pour 2008-09 et 81 % pour 2009-10. MPCE (avril 2011).

6 Maldonado, R., Bajuk, N., Hayem, M. (2011), *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2010: Stabilization after the Crisis*, Multilateral Investment Fund, Inter-American Bank for Development, Washington D.C.

7 Fonds monétaire international (juillet 2010), Press release 10/299, Washington DC. Voir également : Gouvernement de la République d'Haïti (mars 2010), *Haiti Earthquake PDNA : Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*, Port-au-Prince.

estimé à 11,5 milliards USD les coûts de reconstruction du pays⁸.

Les efforts de reconstruction, défi pour toute administration en temps normal, ont débuté non seulement dans des conditions d'affaiblissement massif de l'État, mais aussi dans un environnement politique complexe de période électorale. Les élections présidentielles et législatives vont permettre la mise en place d'institutions qui auront plusieurs années pour relever le défi de la reconstruction du pays, sans que pèse l'incertitude de nouvelles élections dans un avenir proche.

La stabilité relative du pays depuis 2004 peut être en partie attribuée à un engagement international fort envers Haïti, et par des contributions substantielles des partenaires au développement.

La stabilité relative du pays depuis 2004 peut être en partie attribuée à un engagement international fort envers Haïti, qui se traduit par une présence de forces de maintien de la paix (MINUSTAH) de plus de 10 000 soldats et policiers et par des contributions substantielles de quelques partenaires au développement tels que les États-Unis, la BID, le Canada, l'UE, l'Espagne et la France. De nouveaux donateurs, en particulier d'Amérique latine (Venezuela, Brésil, Argentine, Chili), contribuent non seulement aux forces de maintien de la paix mais sont également engagés dans des programmes de développement et de renforcement institutionnel importants.

La problématique haïtienne, caractérisée par une large majorité de services de base fournie par des acteurs non étatiques, une grande vulnérabilité aux chocs externes, une situation environnementale extrême, un faible rôle de l'État dans tous les domaines y compris celui de l'État de droit, aurait dû interpeller tous les acteurs intervenant dans le pays, et influencer leurs stratégies de développement.

RÉSUMÉ SUR LES PROGRÈS

Haïti a participé à l'enquête PEF 2009. Les circonstances tragiques faisant suite au tremblement de terre ne permettent pas de tirer de conclusions définitives sur les progrès accomplis depuis cette enquête puisque qu'il y en a eu peu ; il y a même eu souvent un recul. De même, il est difficile d'extrapoler et d'analyser ce qui aurait pu se passer si cette catastrophe n'avait pas eu lieu. Les analyses de l'enquête 2009 ont néanmoins permis d'avoir des points de repère pour l'exercice de 2011. Il est à noter que peu de progrès avaient été réalisés par rapport aux recommandations de 2009 à la veille du séisme. Par ailleurs, le tremblement de terre a été un révélateur et un accélérateur des problèmes existants, ce qui a entraîné la reformulation de certaines des recommandations de 2009 à la lumière du nouveau consensus sur les besoins les plus pressants. Des innovations telles que la création de la CIRH, avec une représentation nationale et internationale unique, et du FRH devront être évaluées dans un avenir proche afin de tirer les leçons qui s'imposent pour l'avenir de ces entités en Haïti, et au-delà pour formuler les réponses à apporter dans d'autres pays qui auront à faire face à des catastrophes majeures.

Depuis l'enquête de référence de 2009, les objectifs ont été atteints pour 2 des 15 indicateurs établis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, un léger progrès a été mesuré pour 2 indicateurs, alors que 11 indicateurs ont stagné ou sont même sujets d'un recul.

Il est souhaitable que les actions prioritaires et recommandations contenues dans ce Chapitre contribuent à améliorer l'efficacité de l'aide en Haïti et à renforcer les dialogues existants ou les processus déjà en cours. À cet égard, un plan d'action pour l'opérationnalisation des Principes d'engagement dans les États fragiles et de la Déclaration de Paris devrait être mis en place sous la direction du gouvernement, comme cela a été tenté en 2009, initiative malheureusement restée sans lendemain.

⁸ Gouvernement de la République d'Haïti (mars 2010), *Plan national pour le relèvement et le développement d'Haïti*, Port-au-Prince, p.8.

TABLEAU 3. SUIVI DE LA DÉCLARATION DE PARIS : NIVEAUX DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS-CIBLES

	INDICATEUR	2005 (POUR RÉFÉRENCE)	2007 (POUR RÉFÉRENCE)	RÉSULTAT 2010	CIBLE 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	D	D	D	B ou A
2a	Les systèmes nationaux de gestion des finances publiques sont fiables	2.5	3	3	3
2b	Les systèmes nationaux de passation des marchés sont fiables	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Pas de cible
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	--	80 %	22 %	85 %
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	--	65 %	82 %	50 %
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	--	46 %	54 %	Pas de cible
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	--	31 %	37 %	Pas de cible
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	--	39	92	Pas de cible
7	L'aide est davantage prévisible	--	67 %	44 %	Pas de cible
8	L'aide est non liée	81 %	86 %	87 %	Plus de 81 %
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	--	61 %	35 %	66 %
10a	Missions sur le terrain	--	21 %	18 %	40 %
10b	Travaux analytiques par pays	--	53 %	46 %	66 %
11	Cadres axés sur les résultats	D	D	D	B ou A
12	Responsabilité mutuelle	Non disponible	Non	Non	Oui

1. PRENDRE LE CONTEXTE COMME POINT DE DÉPART

PRINCIPE 1 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Des efforts ont été fournis par le gouvernement haïtien pour mettre en place une feuille de route claire et ambitieuse pour le relèvement et la reconstruction du pays. La traduction de cette feuille de route en plans d'action sectoriels a cependant tardé et peu d'analyses conjointes susceptibles de soutenir la priorisation de l'aide internationale ont été menées. Les tendances analysées en 2009, concernant notamment le manque d'alignement, se sont amplifiées suite au séisme et la communauté internationale semble en général s'être contentée de faire davantage, mais pas forcément mieux.

DES ACQUIS QUI SE PERDENT DANS L'URGENCE

Les mécanismes de concertation qui avaient pris de l'ampleur entre 2007 et 2009 se sont enrayés suite au tremblement de terre¹. L'étendue du désastre et l'urgence ont occupé une grande partie du paysage de la coopération internationale et la complexité de la réalité haïtienne a été peu prise en compte dans la mise en place d'une architecture de coordination humanitaire lourde, où la place des institutions haïtiennes était marginale.

En dépit d'une situation humanitaire critique, la communauté internationale s'est regroupée peu après le désastre pour effectuer une large évaluation des besoins du pays. Cet exercice, qui a occupé de nombreux experts internationaux et nationaux, a conduit à une Évaluation des dommages, des pertes et des besoins post-désastre (PDNA) volumineuse, ne répondant pas totalement aux besoins du gouvernement, qui souhaitait une stratégie claire, priorisée et réaliste. Le PDNA a cependant été utile car il a aidé le gouvernement à élaborer son propre Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti (PARDH). À ce titre, la communauté internationale a joué un rôle constructif pour soutenir les efforts gouvernementaux en vue d'établir un cadre stratégique pour la reconstruction du pays.

La communauté internationale a joué un rôle constructif pour soutenir les efforts gouvernementaux en vue d'établir un cadre stratégique pour la reconstruction du pays.

DES EFFORTS NOVATEURS AUX RÉSULTATS ENCORE INCERTAINS

Un nouveau mécanisme de haut niveau — la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) — a vu le jour, en dépit de certaines sensibilités nationales qui ont dénoncé la main mise internationale sur la gestion du pays. La composition du directoire de la CIRH a cependant été saluée par beaucoup comme une grande avancée non seulement vers une meilleure appropriation nationale, mais également vers la mise en place d'un cadre intégrant les efforts de tous, y compris des acteurs non étatiques. La CIRH a rédigé un plan stratégique fortement inspiré du PARDH, qui s'inscrit dans une période de temps relativement courte² et clarifie les objectifs à atteindre. Ce plan a permis dans une certaine mesure de concentrer l'attention de tous sur les défis immédiats à surmonter afin de pouvoir mettre en œuvre

¹ Le groupe des bailleurs de fonds s'était élargi (G-5 en 2006 et G-11 en 2009), s'était accordé sur un plan de travail commun et avait établi une division du travail au niveau sectoriel avec des chefs de file par secteur.

² Le plan stratégique se concentre sur huit grands objectifs à atteindre avant la fin (théorique) du mandat de la CIRH, en novembre 2011.

les grands chantiers de la refondation du pays que le gouvernement prépare et qui sont censés opérationnaliser les priorités du PARDH. Tout en permettant un niveau de concertation et de coopération au niveau politique unique à ce jour, la CIRH n'a cependant pu satisfaire le besoin de coordination au niveau stratégique et opérationnel, besoin qui a tardé à se faire sentir pour certains des acteurs impliqués directement dans la CIRH. Le dialogue et l'analyse du contexte pour une réponse concertée et coordonnée aux défis du pays a donc tardé à reprendre sur le terrain, et n'a commencé qu'au début 2011.

Une nouvelle dynamique semble effectivement se mettre en place et la volonté de s'approprier le processus de reconstruction du pays a été récemment soulignée par le gouvernement, notamment lors de la réunion d'avril 2011 du conseil de la CIRH. Certains grands acteurs internationaux semblent aussi faire de réels efforts pour apporter un soutien aux priorités contenues dans le PARDH, à travers un dialogue plus soutenu avec les ministères techniques. Cette volonté, favorisée par un plaidoyer constant des co-présidents de la CIRH, est de bon augure pour le renforcement d'un dialogue momentanément interrompu entre acteurs internationaux et nationaux sur le terrain.

DES DÉCLARATIONS POLITIQUES QUI TARDENT À SE TRADUIRE DANS LA RÉALITÉ

Le besoin de refondation du pays ne s'est pas traduit par des changements sensibles des choix de programmation des principaux bailleurs de fonds, qui ont poursuivi leurs activités, alors que le renforcement, nécessaire, des institutions haïtiennes n'a reçu que peu d'attention.

En dépit de nombreuses déclarations au niveau politique relatives à une nécessaire nouvelle donne pour Haïti, les habitudes, les procédures des bailleurs de fonds et du gouvernement n'ont pas changé de façon substantielle. Le besoin de refondation du pays mis en exergue dans le PARDH ne s'est pas traduit par des changements sensibles des choix de programmation des principaux bailleurs de fonds, qui ont poursuivi leurs activités, en général avec leurs partenaires habituels, alors que le renforcement, nécessaire, des institutions haïtiennes n'a reçu que peu d'attention. Le contexte d'après séisme actuel d'Haïti ne semble donc pas avoir profondément influencé les stratégies des agences de développement. De plus, beaucoup de ces stratégies

dépendent de financements qui ne sont aucunement assurés au moment de leur élaboration. En règle générale, les agences de développement priorisent unilatéralement les programmes à entreprendre, selon les ressources disponibles. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement se sente peu informé face aux déclarations de bonnes intentions, les évaluations multiples et autres documents d'analyse et de programmation se manifestant par des projets sur le terrain intervenant sans consultation avec les parties nationales ou locales. En outre, l'approche implicite est rapidement devenue la suivante : il faut faire plus, mais pas forcément de façon différente. L'arrivée de nouveaux acteurs, bailleurs de fonds non traditionnels d'Amérique latine, devrait faire évoluer cette situation, en favorisant un dialogue Sud-Sud et Sud-Nord-Sud plus étoffé et en apportant des réponses plus en adéquation avec la réalité haïtienne. La capacité d'absorption des institutions haïtiennes semble parfois servir plus de justification pour continuer de favoriser les partenaires traditionnels des partenaires au développement qu'être basée sur des études sérieuses sur la capacité réelle de l'État haïtien. Il n'en demeure cependant pas moins que les institutions haïtiennes ont un besoin pressant de moderniser leurs procédures et d'améliorer considérablement la gestion des ressources humaines, afin de pouvoir faire face de manière efficace à l'augmentation des ressources disponibles.

UN MANQUE DE POSITIONNEMENT PAR RAPPORT À LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE

Le PARDH n'a pas immédiatement été perçu comme une stratégie au même titre que le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP), qui devait s'achever en 2010. Au moment où il est question d'un DSNCRP II, des voix s'élèvent pour confirmer la primauté du PARDH et éviter un processus pesant et long, alors que les grandes lignes de la reconstruction d'Haïti sont dessinées et qu'il ne manque qu'un plan d'action national suivi par tous. Les ministères concernés préparent des documents relatifs aux grands chantiers pour le pays, qui déclinent le PARDH en

programmes et plans d'investissement, sur lesquels la communauté internationale devrait s'aligner. Pour cela, il faudrait qu'un dialogue s'établisse entre le gouvernement et les bailleurs ainsi que leurs partenaires afin d'éviter un décalage entre les priorités concrètes du pays et les programmations en cours au sein des agences de développement. La consultation multipartite du 12 avril a par ailleurs insisté sur la mauvaise appropriation par les ONG des documents stratégiques. Les participants à cette consultation ont également souligné la cohabitation fragile entre les secteurs politique et technique, qui empêche ou freine la création d'un plan global de développement par le gouvernement. La nécessité ou non d'un nouveau cadre stratégique remplaçant le PARDH et les priorités définies à ce jour doivent être confirmées au plus tôt par le nouveau gouvernement, afin d'assurer une transition harmonieuse avec le gouvernement sortant et d'éviter un décalage entre les programmes à mettre en œuvre et les choix politiques et stratégiques des nouvelles autorités. Alors que le plan stratégique à court terme de la CIRH a reçu le soutien de la communauté internationale et que des efforts sont fournis pour financer les programmes en conséquence, les objectifs à plus long terme du PARDH ne sont pas l'objet de la même attention.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Initier un dialogue entre les bailleurs de fonds (G-12 en particulier) et le nouveau gouvernement sur l'opportunité d'une actualisation du PARDH, et s'assurer de la cohérence entre ce dernier et les stratégies sectorielles existantes (G-12).
- Ré-établir un mécanisme de concertation régulier de haut niveau entre le Premier ministre, le MPCE/MEF et les bailleurs de fonds, en complément du rôle (temporaire) joué par le directoire de la CIRH (gouvernement et G-12).
- Dynamiser le dialogue entre bailleurs de fonds sur les grands défis d'Haïti et favoriser les analyses et les évaluations conjointes (G-12).
- Renforcer les bases de données des différentes institutions haïtiennes par des efforts coordonnés du MPCE et de la CIRH (CIRH/PNUD et MPCE).

2. NE PAS NUIRE

PRINCIPE 2 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

La communauté internationale ne donne pas les moyens à l'État haïtien de conserver ses meilleurs éléments. Il y a contradiction entre les objectifs de renforcement des institutions des agences de développement et la réalité de la présence internationale qui favorise indirectement la fuite des cerveaux et la marginalisation des institutions censées être renforcées. Bien que nécessaires, les activités de substitution doivent intégrer des stratégies de sortie et de transfert de responsabilité vers les institutions locales concernées.

LE PRINCIPE « NE PAS NUIRE » EST PARTICULIÈREMENT SENSIBLE EN HAÏTI, pays où le peu de main d'œuvre qualifiée préfère émigrer ou se diriger vers les nombreuses entités (ONG, agences internationales, régionales ou bilatérales) présentes en Haïti pour trouver un emploi avec un niveau de salaire acceptable. Ne pas nuire a d'autres ramifications plus subtiles qui vont au cœur des politiques de développement et de leur impact profond sur le terrain.

DES ÉCARTS DE TRAITEMENT QUI CONTINUENT DE SE CREUSER : LE CAS DES UTE

Les écarts de traitement sont d'autant plus néfastes sur le moyen et le long terme que la cohabitation est fréquente entre des fonctionnaires peu rémunérés, parfois peu motivés car manquant souvent de moyens ou d'influence, et les unités techniques d'exécution (UTE) financées au niveau international, proposant des moyens importants, des salaires attractifs et une influence sur les choix programmatiques des agences de développement.

Ne pas nuire implique également une motivation des fonctionnaires ; cette motivation ne passe pas seulement par une révision des barèmes de salaire, mais par une implication de ces fonctionnaires dans les choix de développement du pays. La présence des UTE a tendance à jouer le rôle inverse, au-delà de l'impératif d'améliorer la gestion des ressources humaines à la disposition des ministères. Responsabiliser l'administration reste à cet égard un grand défi, et pour la communauté internationale et pour le gouvernement lui-même.

RECRUTEMENT LOCAL ET INTERNATIONAL : À LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION

Il n'y a pas de recette simple pour faire face à la situation de distorsion du marché du travail en Haïti. D'un côté, le manque d'opportunité sur place, la proximité du marché américain, les bas salaires et l'instabilité encouragent fortement le départ du personnel haïtien qualifié et moins qualifié. Ce n'est pas un hasard si l'émigration des « cerveaux » touche Haïti plus que tout autre pays¹, à l'exception de la Jamaïque et de la Guyane. Le manque de personnel qualifié rend nécessaire l'importation d'expertise extrêmement onéreuse, et beaucoup plus chère qu'une main d'œuvre haïtienne, même si elle était très bien rémunérée. L'équilibre est difficile à trouver entre l'importation d'experts étrangers et le recrutement de personnel national en quête de meilleurs salaires.

Il n'y a pas de recette simple pour faire face à la situation de distorsion du marché du travail en Haïti. Le manque d'opportunité sur place, la proximité du marché américain, les bas salaires et l'instabilité encouragent fortement le départ du personnel haïtien qualifié et moins qualifié.

¹ Schiff, M. et C. Ozden (2006), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Banque mondiale, Washington D.C.

Il s'agit là d'aider le pays à jouer à jeu égal avec les institutions non haïtiennes. Mettre en place un moratoire sur le recrutement par la communauté internationale d'expertise haïtienne n'a de sens que si, en parallèle, un effort de rattrapage est fait par le gouvernement et les autres institutions nationales et locales, soutenu financièrement par les bailleurs de fonds. Faute de quoi les participants à la consultation nationale ont souligné que non seulement la fuite des cerveaux perdurera mais les experts haïtiens recrutés avec des contrats internationaux chercheront en général à émigrer une fois leur contrat terminé. L'effet pervers sera donc une accélération de la fuite des cerveaux. La plupart des acteurs ont conscience de ce cercle vicieux qui bloque le renforcement des institutions nationales. Peu ont de réponse à offrir. Il faudrait donc ouvrir un large débat avec tous les acteurs concernés afin d'établir une feuille de route pour les années à venir.

Le nombre d'UTE a plus que doublé entre 2007 et 2010. Rares sont les UTE qui ont de réelles stratégies de sortie passant par un renforcement institutionnel.

Comme spécifié dans le Chapitre pays 2009, « 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. » Cette distorsion n'a fait qu'augmenter depuis, par le recrutement de nombreux haïtiens afin d'augmenter les capacités d'exécution de la communauté internationale. Le nombre d'UTE a plus que doublé entre 2007 et 2010.

L'IMPACT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE SUR LA CAPACITÉ DES INSTITUTIONS HAÏTIENNES

Les théories sur le développement ont souvent buté sur la problématique des UTE, quelles que soient leurs appellations. Les UTE ont une marge de manœuvre et d'influence bien plus élevée que des unités équivalentes au sein des ministères, grâce aux moyens financiers à leur disposition. Ceci est un facteur de démotivation pour la majorité des fonctionnaires, qui ne se voient souvent que comme des spectateurs passifs des choix de développement de leur pays. Rares sont les UTE qui ont de réelles stratégies de sortie passant par un renforcement institutionnel. Une fois le projet fini, les UTE tendent à disparaître sans que le bailleur ne s'assure que le ministère a les moyens d'absorber le travail supplémentaire et/ou de financer sur plusieurs années l'intégration des responsabilités de ces unités dans le budget de l'État. Le directeur général d'un important ministère a qualifié cette situation de dépendance forcée. Plusieurs hauts fonctionnaires ont néanmoins confirmé que certains bailleurs avaient essayé de changer leur pratique et de donner plus de responsabilités aux ministères dans la gestion des fonds internationaux, et d'impliquer ces ministères davantage dans les choix stratégiques. D'autres bailleurs semblent beaucoup plus réticents.

Alors que les UTE jouent un rôle important, on peut donc raisonnablement questionner leur impact sur la performance des ministères. L'équilibre n'a pas encore été trouvé entre le besoin de mettre en œuvre des activités de soutien aux populations, et mettre ces capacités au service direct de l'État, ce qui souvent entraîne un ralentissement des activités. Cela dit, les impératifs de reddition de comptes du bailleur de fonds envers sa propre tutelle semblent influencer le rythme de la mise en œuvre des programmes davantage que la réalité du pays partenaire, moins apte aux changements rapides.

L'IMPACT INTERNATIONAL SUR LA CLASSE MOYENNE

Un autre thème peu abordé concerne la hausse importante des loyers, qui ont souvent doublé après le séisme. Cette hausse est la conséquence d'une offre relativement réduite suite au tremblement de terre et d'une augmentation substantielle de la demande de la part de nombreux expatriés. Cette situation profite à un petit nombre d'Haïtiens au détriment d'un plus grand nombre de personnes et de la classe moyenne en particulier. Il n'y a pas de remède miracle face à une telle situation mais une présence internationale massive, dans un territoire relativement exigu, a un impact sensible sur une classe moyenne déjà sérieusement affectée par le séisme.

ACTIONS PRIORITAIRES

- S'accorder sur des traitements standards dans les UTE, soutenir les efforts de rattrapage du gouvernement afin de réduire les écarts entre les UTE et l'administration haïtienne (G-12).
- Mettre en place un moratoire sur le recrutement par le secteur international de tout fonctionnaire (gouvernement).
- Mettre en place une politique salariale cohérente pour les fonctionnaires haïtiens (gouvernement et G-12).
- Mettre en place, avec un soutien financier international, un système incitatif de retour vers les administrations nationales (gouvernement et G-12).
- Intégrer dans tous les programmes mis en œuvre par des partenaires non étatiques des clauses relatives au transfert de connaissances et de responsabilité selon un calendrier à définir avec les autorités concernées, en particulier dans les secteurs de la fourniture de services de base (partenaires au développement).

3. FAIRE DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT L'OBJECTIF FONDAMENTAL

PRINCIPE 3 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

La volonté internationale de renforcer l'État ne se traduit pas par une mise à sa disposition de ressources humaines ou financières à la hauteur des objectifs affichés et des défis qu'il doit relever. Des investissements parfois considérables sont mis à disposition pour renforcer certains ministères au niveau technique, ayant un impact incertain car ne prenant pas en compte la dynamique haïtienne. Cela concerne les UTE, dont le nombre, le rôle et le futur doivent être revus. Le rôle de l'État ne fait pas l'objet du dialogue nécessaire pour atteindre une unité de vues entre l'État lui-même et les bailleurs de fonds.

PLACER L'ÉTAT AU CENTRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT est un principe généralement acquis. Sa traduction dans la réalité des programmations internationales reste cependant problématique. Comme cela est mis en exergue dans l'analyse du PEF 2, la définition et l'impact des UTE doivent être améliorés. Les participants à la consultation nationale ont demandé que le nombre d'UTE diminue et qu'elles soient systématiquement intégrées dans les ministères de tutelle, en incluant plus de personnel local afin de renforcer les capacités nationales. Certains vont plus loin, y compris d'importants bailleurs qui recommandent que les UTE disparaissent graduellement au profit d'une assistance technique plus « éclairée ».

L'objectif principal d'aider un État fragile à assumer les responsabilités qui lui échoient butte sur des interprétations parfois divergentes sur le rôle même de l'État. En dépit d'un accord sur le rétablissement de l'autorité de l'État, son rôle normatif et de contrôle, le consensus entre la communauté internationale et les parties prenantes semble s'arrêter à ces généralités.

Sans dialogue approfondi avec l'État, chaque donneur aura sa propre vision du rôle de cet État, influencée par ses propres histoire et idéologie, et il ne pourra y avoir synergie ni division claire des tâches entre bailleurs non plus qu'entre les bailleurs, leurs partenaires non étatiques et l'État lui-même. L'incohérence devient flagrante pour la fourniture des services de base tels que l'éducation, l'énergie, la santé et l'eau potable. Dans ce registre, il y a une nette tendance de la part de la communauté internationale à vouloir imposer des modèles qui, même s'ils sont désirables surtout d'un point de vue économique, ne répondent pas toujours aux besoins d'une population extrêmement vulnérable. Il faut donc changer de paradigme, aider les institutions haïtiennes avec le concours de la société civile à clarifier leur propre vision, s'accorder sur le rôle de l'État à moyen et à long terme ainsi que sur ses besoins, et planifier conjointement les investissements nationaux et internationaux de manière cohérente et prévisible.

Il faut changer de paradigme, aider les institutions haïtiennes avec le concours de la société civile à clarifier leur propre vision, s'accorder sur le rôle de l'État à moyen et à long terme ainsi que sur ses besoins.

À cet égard, les participants à la consultation nationale ont insisté sur le fait qu'une stratégie de substitution de l'État par le secteur international a des effets néfastes à long terme, si celle-ci n'a pas de porte de sortie. Une stratégie qui ne prend pas en compte le besoin vital d'un pacte social entre l'État et les citoyens ne peut qu'affaiblir ce pacte, même si celui-ci a été rompu depuis longtemps. Un État fragile est un État en situation d'instabilité vis-à-vis de sa population, qui ne remarque que son absence. Se substituer systématiquement à l'État sans chercher à soutenir son rôle auprès de la population ne peut que renforcer le mécontentement de cette population et creuser l'écart entre celle-ci et une élite perçue comme indifférente aux tribulations des plus vulnérables. Ce divorce alimente les tensions sous-jacentes et peut dégénérer en instabilité.

Le manque de dialogue sur les besoins globaux de l'État se traduit par des stratégies élaborées sans concertation préalable non seulement avec le gouvernement, mais aussi avec les autres partenaires internationaux, et par une démotivation des ministères concernés qui se trouvent, ou se pensent, démunis face à des stratégies exogènes et qui marginalisent les efforts de cohérence entrepris. Le manque de transparence de certains bailleurs dans la formulation des stratégies et leurs modalités d'exécution peut être le résultat de contraintes internes. Il peut également s'expliquer par le manque de confiance dans la capacité de l'État à changer véritablement sa façon d'opérer. Cette situation n'a pas sensiblement changé après le tremblement de terre même si des progrès ont été réalisés, notamment par un dialogue entre les membres nationaux et internationaux du conseil de la CIRH. Cela dit, des stratégies parachutées sans concertation préalable ont peu de chance d'aboutir au résultat attendu ou à une pérennité qui doit passer par une appropriation nationale et/ou locale. Il y a donc des efforts supplémentaires à fournir pour arriver à un dialogue continu et transparent.

QUELQUES PROGRÈS ONT ÉTÉ ENREGISTRÉS

Des investissements conséquents ont été faits par quelques partenaires au développement dans des secteurs tels que l'eau, l'éducation, la santé, l'agriculture et l'énergie. Le leadership exercé par le gouvernement dans certains de ces secteurs a été primordial.

Des investissements conséquents ont été faits par quelques partenaires au développement dans des secteurs tels que l'eau, l'éducation, la santé, l'agriculture et l'énergie. Le leadership exercé par le gouvernement dans certains de ces secteurs a été primordial. Ces investissements font suite à la mise en application de certaines lois, telle que la loi sur l'eau. Des lois similaires, notamment sur l'énergie, auraient un effet bénéfique sur les investissements. Pour passer de telles lois, de nombreux obstacles, parfois politiques, doivent être surmontés. À cet égard, la communauté internationale ne se mobilise pas toujours suffisamment pour débloquer des situations qui peuvent perdurer plusieurs années et interdire des développements importants pour la population. Une approche concertée de ces obstacles et des démarches conjointes pourrait jouer un rôle extrêmement positif. Une telle approche est l'exception alors qu'elle devrait être adoptée plus systématiquement. Le secteur de la justice et de la

sécurité a quant à lui enregistré un net recul par rapport aux années précédentes, recul dû au tremblement de terre et à la nécessité de se pencher sur d'autres secteurs qui n'avaient pas auparavant reçus le même degré d'attention.

PEU D'AVANCÉES DU CÔTÉ DU RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Comme il a été précédemment expliqué, il manque une véritable politique globale de renforcement des capacités des institutions haïtiennes par un apport en personnel intégré au sein des ministères et dans des positions stratégiques choisies en accord avec l'administration. Le déficit de communication entre l'État haïtien et la communauté internationale sur ce thème devrait pouvoir se régler relativement facilement. Le renforcement institutionnel est d'autant plus efficace qu'il se fait à la demande expresse des ministères et que ces ministères ont une vision claire de leurs besoins.

Il n'y a cependant à ce jour pas de discussion de fond sur la division du travail entre les bailleurs, ni sur le type d'assistance technique dont aurait besoin l'État. De timides avancées avaient été observées au cours de la période 2007-09, mais ces avancées se sont perdues après le tremblement de terre. La plupart des acteurs nationaux et internationaux s'accordent néanmoins sur le fait qu'il est temps de se servir des rapports rédigés à cette époque, et de les mettre à jour. Il a déjà été noté que peu d'efforts ont été fournis pour se servir de l'existant, par manque de mémoire institutionnelle, principalement du côté des agences internationales de développement. Il est difficile d'accompagner un pays dans ses efforts de relèvement et de développement sans une solide mémoire institutionnelle, garante de la cohérence et de la prévisibilité. Même si le désastre de janvier 2010, et le renouvellement massif de personnel qui s'en est suivi, peuvent expliquer en grande partie cette situation, il n'est guère acceptable de recourir, en ordre dispersé, à des analyses sectorielles qui ont déjà été faites, comme ce fut le cas récemment dans plusieurs secteurs tels que l'éducation.

À cet égard, on peut se poser la question de la catégorisation d'État « fragile » : cette catégorisation répond à un besoin d'identifier de nouvelles stratégies de soutien à certains États. Un tel label ne devient-il cependant pas un prétexte pour une communauté internationale parfois en mal de visibilité dans son action, et une justification pour ne pas rentrer dans des mécanismes longs et complexes de renforcement d'un État récalcitrant aux injonctions internationales ? Le label État fragile serait en fait une sorte de continuation d'une approche humanitaire qui ne donne à l'État qu'un rôle souvent secondaire, cela au-delà des bonnes intentions contenues dans les Principes d'engagement international dans les États fragiles. Le Premier ministre sortant d'Haïti a exprimé cette opinion à plusieurs reprises, indiquant même qu'il préférerait le terme de pays « fragilisé ». Beaucoup d'Haïtiens au sein de l'administration partagent cette opinion.

ÉTAT DE DROIT ET CORRUPTION

Un recul a été noté dans le domaine de la sécurité publique alors que la réforme de la justice semble piétiner. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général des Nations Unies exprime son inquiétude quant à la résurgence d'une certaine collusion entre des membres de la Police nationale d'Haïti et des gangs et autres milieux mafieux. Cela est d'autant plus inquiétant que le volume financier des trafics illicites peut sérieusement remettre en question les efforts de tous en faveur d'une meilleure gouvernance. « Le problème majeur de la justice haïtienne est le manque, voire l'absence, d'indépendance et d'autonomie. L'appareil judiciaire, se débattant dans un état de dysfonctionnement chronique, n'est pas à même de répondre aux attentes de la population. L'État de droit ne peut exister dans un pays où la sécurité judiciaire n'est pas garantie¹. » Presque un an et demi après le séisme, un nombre croissant de voix nationales et internationales s'élèvent pour exiger une redynamisation des réformes commencées il y a plusieurs années dans le secteur de la justice, de la sécurité publique et du système pénitencier.

1 Djacaman, Charles (20 mai 2011), « État de droit et pouvoir judiciaire », *Le Nouvelliste*, Port-au-Prince.

Sans État de droit ni justice équitable et prévisible pour tous, les investissements tarderont à venir et la corruption, ou la perception de corruption, continuera d'augmenter.

DONNER UNE CHANCE À L'ÉTAT HAÏTIEN

L'impact de la communauté internationale sur le marché du travail a un effet de distorsion majeur et le différentiel de traitement entre un emploi au sein d'une entité internationale et un emploi dans les institutions haïtiennes ne laisse que peu de chances à ces dernières de fidéliser leur personnel, même si beaucoup de cadres très compétents ont fait le choix de rester dans leurs institutions. L'État peut et doit fournir des efforts supplémentaires pour augmenter ses ressources propres, mais cela va prendre plusieurs années et le recours au soutien budgétaire sera une nécessité dans le moyen terme. Sans ressources adéquates, l'État ne pourra faire face à la fuite des cerveaux, d'où le cercle vicieux : fuite des cerveaux – manque de capacité institutionnelle – augmentation de la présence internationale pour faire face au vide institutionnel – fidélisation des Haïtiens qualifiés par le secteur international – marginalisation accrue de l'État. Il est urgent non seulement de contenir l'effet pervers de la présence internationale, mais il faut aller plus loin et renverser cette tendance.

L'administration haïtienne est non seulement peu performante et inégale dans le rythme des réformes, mais elle est aussi peu nombreuse. En même temps qu'une amélioration des conditions de travail des fonctionnaires, il faudra graduellement augmenter le nombre de fonctionnaires afin d'assurer une présence plus conséquente dans les départements et les communes. Il est par exemple frappant que plusieurs dizaines de communes n'aient aucune école publique. La présence de la police, en cours de renforcement, n'atteint toujours pas toutes les communes. Les ministères doivent eux-mêmes établir leurs besoins sur le moyen et le long terme et engager un dialogue en profondeur avec les acteurs intéressés afin de déterminer les possibilités de soutien supplémentaire. Un État avec un personnel en nombre suffisant, mieux payé, mieux traité et plus motivé

L'impact de la communauté internationale sur le marché du travail a un effet de distorsion majeur et ne laisse que peu de chance aux institutions haïtiennes de fidéliser leur personnel.

est un bon rempart contre les tentatives de corruption au quotidien. La communauté internationale peut jouer un rôle significatif en donnant plus de moyens à l'État pour se renforcer. La proportion de l'aide au profit des actions de gouvernance n'a pas dépassé 10 % par an en moyenne, exception faite des dépenses directes de la MINUSTAH en personnel de sécurité.

L'augmentation des ressources de l'État par une politique fiscale appropriée ne semble pas non plus avoir la priorité qui semblerait normale pour un pays avec si peu de ressources et un niveau de fiscalité très bas par rapport à la moyenne régionale (10 % du PIB²). Il faudra donc soutenir l'État et le conseiller dans ses efforts encore limités pour élargir l'assiette fiscale et renforcer ses moyens de contrôle afin que les impôts sur le revenu, sur les propriétés, sur les loyers, soient versés de façon beaucoup plus prévisible et équitable que ce n'est pour l'instant le cas. Un dialogue devrait être engagé entre le gouvernement et le secteur privé en particulier, avec l'appui de la communauté internationale, qui est directement impliquée avec ce secteur.

Au-delà des sphères d'influence et des alliances d'intérêt, un certain manque de confiance mutuelle continue de régner. Le gouvernement ne pense pas que les bailleurs puissent changer leur façon de faire et réciproquement. Le gouvernement a été le témoin de nombreux programmes mis en place en « concertation et avec l'aval des autorités » et les bailleurs ont souvent l'impression qu'ils sont davantage attachés au bien-être des populations qu'un gouvernement perçu comme ne pensant qu'à survivre, sans trop se soucier de ses citoyens. La situation semble parfois se figer, en dépit des déclarations politiques qui n'ont souvent que peu d'influence sur la réalité du terrain et l'exercice de coordination quotidienne et à tous les niveaux. En fin de compte, les positions semblent rester relativement stables, chaque acteur étant conditionné par ses propres contraintes internes et perceptions. La réalité historique d'Haïti étant sujette à des interprétations particulièrement variées et parfois divergentes, chaque intervenant

y voit une problématique qui laisse libre cours à l'imagination, mais qui bloque le futur du pays.

Les politiques censées donner une vision aux acteurs nationaux et internationaux buttent sur la dure réalité du terrain, où les préjugés et les sous-entendus ont libre cours. Donner une chance au développement, c'est s'assurer que les déclarations, les négociations et les compromis se traduisent par une façon de faire différente, et que la réalité est l'objet d'analyses sérieuses.

Comme mentionné dans le Chapitre pays 2009, « 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. » Cette constatation reste valable à ce jour.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Donner suite au travail qui vient de reprendre entre le G-12 et le gouvernement d'élaboration d'un programme conjoint de renforcement des institutions nationales, en se basant sur les analyses et recherches des années précédentes, et en s'assurant une division claire du travail entre tous les acteurs (G-12 et gouvernement).
- Renforcer l'intégration des UTE dans les ministères de tutelle (G-12 et gouvernement).
- Inciter le gouvernement à réformer l'administration et soutenir ses efforts, et en particulier mettre en place une politique de ressources humaines pour la fonction publique permettant de valoriser et de retenir les fonctionnaires (G-12).
- Fournir à chaque ministère les ressources administratives, techniques et financières nécessaires à son fonctionnement, tant au niveau central que départemental et communal (communauté internationale).

² MPCE (2011).

- Faire le bilan des initiatives lancées pour renforcer les institutions judiciaires et encourager le nouveau gouvernement à redoubler ses efforts afin de faire avancer la réforme du système judiciaire, et plus généralement renforcer l'État de droit (G-12 et gouvernement).
- Renforcer les capacités de l'État afin de mieux maîtriser et contrôler les activités des ONG et leur impact sur le terrain (G-12).

4. ACCORDER LA PRIORITÉ À LA PRÉVENTION

PRINCIPE 4 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Les investissements visant à réduire la vulnérabilité du pays et de sa population ne sont pas à la hauteur des défis. L'État haïtien devra montrer une volonté politique soutenue dans la durée, couplée à un fort accompagnement international, pour réduire l'impact des chocs qui continueront de se produire. Cette volonté politique s'est affirmée à plusieurs reprises. Elle doit, entre autres, se traduire par une meilleure coopération interministérielle.

HAÏTI EST UN DES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES AU MONDE. L'association d'une large population rurale, d'une urbanisation sauvage, d'une croissance démographique élevée, d'un vide étatique et donc d'un État de droit faible sont des facteurs qui se combinent et entraînent un déboisement catastrophique, lié au manque d'alternative énergétique au bois et à une érosion aiguë, d'où une productivité agricole en chute continue et une dépendance accrue à l'importation. La dépendance alimentaire est un risque permanent étant donné le peu de moyens financiers à la disposition des haïtiens dont la grande majorité vit avec moins de 2 USD par personne/jour¹. Enfin, les risques cycloniques et sismiques rendent l'habitat et les infrastructures précaires et dangereux comme en attestent les cyclones de 2008 et la catastrophe du 12 janvier 2010. L'accumulation des facteurs susmentionnés a un effet d'appauvrissement considérable et détruit une grande partie des investissements, sans toutefois que l'approche préventive des parties prenantes s'en voie significativement améliorée.

Malgré une certaine prise de conscience de la gravité de la situation et une augmentation des investissements dans le domaine de la gestion des risques, Haïti continue d'être de plus en plus vulnérable. Comme cela est ressorti de la consultation nationale, il faut trouver une autre façon de faire et adopter une stratégie qui mette la réduction de la vulnérabilité au centre des stratégies de développement, avec une structure de gouvernance qui soit à la hauteur des défis du pays.

La prévention concerne également la prévention des conflits et la dispensation d'une justice équitable pour tous. L'État de droit traité sous le PEF 3 est un thème étroitement lié à la prévention et qui ne reçoit pas suffisamment d'attention de la part du gouvernement et de la communauté internationale. Elle concerne enfin le cadastre et les conflits terriens, qui sont nombreux dans certaines zones du pays.

LA PRÉVENTION COMME THÈME TRANSVERSAL

Les saisons cycloniques, la vulnérabilité aux tremblements de terre, l'insécurité alimentaire grandissante exigent une approche multisectorielle qui combine aménagement du territoire, agriculture durable, aménagement des bassins versants, une stratégie énergétique vigoureuse et décentralisée, l'application de normes de construction (antisismiques et anticycloniques) en fonction de la dangerosité des zones concernées, et l'élaboration de plans de contingence et de réponse aux désastres qui trouvent leurs racines au niveau des sections communales. Une mission chilienne venue prêter main forte, suite aux cyclones de

Malgré une certaine prise de conscience de la gravité de la situation et une augmentation des investissements dans le domaine de la gestion des risques, Haïti continue d'être de plus en plus vulnérable.

¹ FAO/PAM (2011), « Impact de la hausse des prix sur les conditions de vie des ménages vulnérables urbains et ruraux (Port-au-Prince, Croix des Bouquets, Gonaïves et Artibonite) », Port-au-Prince.

2008, a souligné que pour améliorer la prévention il fallait une volonté politique forte et soutenue dans le temps. Il faut également une direction de la protection civile ayant des moyens conséquents et un secrétariat national de gestion des risques et des désastres qui puisse fédérer les activités des ministères concernés. Le travail interministériel est donc particulièrement important pour ce thème, car il concerne pratiquement tous les secteurs de l'État et exige une coordination et une cohérence qui ne peuvent se faire sans un leadership fort au plus haut niveau. La consultation multipartite a noté que la gestion des risques et désastres était traitée de façon sectorielle et non pas transversale comme cela devrait être le cas. L'absence de politique de sécurité publique a aussi été remarquée comme facteur limitatif, ainsi qu'un cadre légal faible et surtout non respecté, comme on le constate à propos des normes de construction.

■ Aménagement du territoire

Il est temps de donner une réelle priorité à cet aspect de l'action étatique, sous la tutelle d'une entité ayant des pouvoirs décisionnels, et en lien direct avec les plus hautes instances de l'État. À ce jour des progrès ont été accomplis mais l'aménagement du territoire continue d'être relégué à un niveau subalterne où plusieurs entités (CIAT et MPCE) ont des compétences qui se chevauchent. Le manque de communication entre ces entités n'arrange pas la situation. Les problèmes liés au cadastre ont récemment fait l'objet d'une plus grande attention chez les partenaires au développement, qui ont mis à disposition des fonds importants. Cette attention devra être soutenue dans la durée, y compris de la part du gouvernement.

■ Agriculture durable et aménagement des bassins versants

Le secteur de l'agriculture a bénéficié d'un apport conséquent en investissements. Le MARNDR a rapidement formulé sa stratégie et son plan d'investissements, ce qui a joué un rôle indéniable dans l'alignement des bailleurs sur les priorités du gouvernement. Bien que l'agriculture et les bassins ver-

sants soient étroitement liés, les activités d'aménagement se font en ordre dispersé et avec une faible appropriation nationale ou même parfois locale. Le rôle accru du MARNDR après le 12 janvier dans la coordination des activités à haute intensité de main d'œuvre, y compris l'aménagement des bassins versants, est néanmoins de bon augure et devrait mener à une approche plus cohérente. Une telle coordination devrait aider à prioriser les actions sur le terrain, en fonction des critères définis il y a déjà plusieurs années sous la direction du gouvernement. L'aménagement des bassins versants ne se réduit cependant pas à des activités liées à l'agriculture. Le nouveau gouvernement devra faire un choix quant au ministère de tutelle le mieux placé pour apporter les réponses multisectorielles qui s'imposent. Ces secteurs sont porteurs de création d'emploi et de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, ce qui devrait leur conférer une place de choix dans les priorités des bailleurs. Il faudrait qu'en parallèle le gouvernement donne un message consistant et cohérent sur l'importance de ces thèmes. À ce jour, les progrès des investissements dans ces secteurs, quoique réels, restent bien en deçà de ce qu'ils devraient être pour pouvoir non seulement contenir le déboisement et la chute de la productivité agricole mais redresser la barre et véritablement améliorer la situation.

■ Une stratégie énergétique vigoureuse

Sans stratégie énergétique la majeure partie de la population continuera de dépendre de la coupe sauvage de bois et d'une couverture forestière qui représente à peine 2 % du territoire. Il n'y a pas de forêt énergétique et le bois coupé n'est donc pas remplacé. Des progrès sensibles ont néanmoins été réalisés sous la direction du MTPPTC, après des années de piétinement. Bien que les instruments légaux ne soient pas encore suffisamment en place et qu'il y ait un manque de transparence certain dans les accords passés entre le gouvernement et les fournisseurs d'énergie, il semble y avoir une véritable volonté politique de faire de l'énergie un secteur porteur et non un secteur qui appauvrisse considérablement l'État haïtien et bloque l'accroissement de l'aide budgétaire. Le cadre légal doit non seulement être renforcé et les lois déjà passées, appliquées avec rigueur mais ce cadre

doit aussi inclure des incitations en faveur des énergies renouvelables. Les bailleurs de fonds semblent s'aligner sur les priorités gouvernementales, même si certains n'ont pas encore pu clarifier leurs plans d'investissement en cours de préparation.

■ Des normes de construction rigoureuses et appliquées

Ce qui caractérise la reconstruction à ce stade, c'est la multiplication d'initiatives individuelles sans contrôle, y compris dans des zones qui ne devraient pas être reconstruites, car dangereuses. Les ministères concernés manquent de moyens de contrôle et si nécessaire de contrainte auprès d'une population plus habituée à négocier avec l'État qu'à se soumettre à des règles qui, même si elle les comprend, ne mettent souvent que peu d'options à sa disposition.

■ Droit à la propriété et investissements

Même avec des normes connues de tous et applicables, l'absence ou la faiblesse du cadastre a un impact considérable sur les choix d'investissement de la population : pourquoi reconstruire à grands frais alors que les documents prouvant la possession des terrains sont sujets à caution ou peuvent être à tout moment remis en question ? Pourquoi investir dans la réparation des systèmes d'irrigation si la terre n'appartient pas à ceux qui la travaillent, ou pour une durée limitée face à l'absentéisme de propriétaires souvent à l'étranger ? L'absence de clarté a un impact multiple, y compris sur la prévention qui se trouve marginalisée faute d'investissements conséquents, au niveau individuel.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Donner la priorité aux programmes réduisant la vulnérabilité des populations, tels que l'aménagement des bassins versants et l'accès aux services de base (communauté internationale).
- Renforcer la Direction de la protection civile du MICT et le Secrétariat national pour la gestion des risques et des désastres (gouvernement et G-12).
- Faire de la sécurité publique une priorité (gouvernement).
- Renforcer l'État de droit et en particulier l'application des codes de construction et d'exploitation des ressources naturelles (gouvernement).
- Soutenir les efforts du gouvernement en vue d'établir une stratégie énergétique qui favorise les énergies renouvelables (G-12).
- Sur la base d'une volonté politique nationale qui reste à confirmer, concentrer plus de ressources sur le renforcement du cadastre et les mécanismes de résolution des conflits terriens (communauté internationale).

5. RECONNAÎTRE QU'IL EXISTE DES LIENS ENTRE LES OBJECTIFS POLITIQUES, SÉCURITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

PRINCIPE 5 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

L'approche sécuritaire de la situation en Haïti n'est pas adaptée à la réalité sur le terrain. La sécurité est laissée dans les mains d'un petit nombre d'acteurs et n'est pas intégrée dans une approche plus large qui la lie au domaine politique et au développement. La communauté internationale doit favoriser un dialogue constructif entre les trois branches de l'État.

COMME POUR TOUS LES ÉTATS FRAGILES, l'interdépendance entre les domaines politique, économique, social et sécuritaire est particulièrement élevée. Les aléas politiques ont un impact direct sur la performance de l'État et sa capacité de remplir son rôle vis-à-vis des citoyens. La dépendance de l'État envers un soutien international pour le maintien de l'ordre et l'aide au développement fragilise la prévisibilité de son action. En Haïti, les choix d'allocation des ressources par la communauté internationale peuvent varier de façon considérable d'une année à l'autre, et cela d'autant plus que l'apport international est lui-même lié et influencé par les nominations politiques au niveau des partenaires au développement comme au niveau national. La nécessaire alternance démocratique ne devrait pas se faire aux dépens de l'impératif de continuité dont les pays partenaires ont un besoin crucial.

Les stratégies de développement doivent prendre en compte que, plus que dans les États non fragiles, le politique influence toutes les priorités, et que le secteur privé → parfois réduit à quelques « grandes » familles - exerce une influence considérable sur ces choix. À cet égard, le secteur international a tendance à ne se pencher que sur le résultat : le « corrompu ». Il faut que la pression exercée sur l'État pour une plus grande transparence se fasse en parallèle avec une pression égale sur les opérateurs économiques dont certains bénéficient d'un État faible. Les participants à la consultation nationale ont insisté sur le fait que s'il y a un dialogue avec l'élite économique, celui-ci se cantonne à des contacts individuels et des relations clientélistes peu propices à l'établissement de règles de marché transparentes et égales pour tous. Il faut également que la communauté internationale se penche davantage sur les trafics illicites et renforce les capacités des autorités centrales et locales de lutte contre ces trafics.

La communauté internationale apporte un soutien parcellaire et limité au Parlement et il n'y a pas de stratégie concertée de soutien aux partis politiques. Encourager un véritable dialogue et un respect mutuel entre les pouvoirs législatif et exécutif devrait être l'une des priorités des acteurs internationaux.

ENCOURAGER LES TROIS BRANCHES DE L'ÉTAT À COOPÉRER

Le nouveau président d'Haïti s'est engagé à travailler avec le nouveau Parlement. L'histoire des relations entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est des plus chaotiques. Arriver à normaliser ces relations devrait contribuer de manière substantielle à la stabilité du pays. La communauté internationale apporte un soutien parcellaire et limité au Parlement et il n'y a pas de stratégie concertée de soutien aux partis politiques. Encourager un véritable dialogue et un respect mutuel entre les pouvoirs législatif et exécutif devrait être l'une des priorités des acteurs internationaux. Le rôle du Parlement est crucial pour accélérer les réformes nécessaires de l'État et de l'administration.

La réforme du système judiciaire engagée depuis plusieurs années tarde à se traduire par un renforcement et une véritable indépendance de cette branche de l'État. Dans un contexte où les trafics illégaux risquent de prendre encore plus d'importance et où la corruption risque d'augmenter en parallèle, la réforme du système judiciaire et le renforcement de l'État de droit devraient recevoir une attention encore plus

soutenue qu'il y a deux ou trois ans. La communauté internationale semble avoir provisoirement délaissé ce secteur, face à la perception qu'il n'y a pas de volonté politique suffisamment forte pour engager une véritable réforme.

UNE APPROCHE SÉCURITAIRE QUI N'EST PAS EN PHASE AVEC LE RELÈVEMENT DU PAYS

La MINUSTAH agit sous la chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire que « par son application le Conseil de sécurité peut permettre l'usage de la force et l'intervention militaire au sein d'un État ... Il existe peu de limites aux pouvoirs du Conseil de sécurité quand il agit sous Chapitre VII, en dehors du respect de l'esprit de la Charte¹. » Durant les entretiens individuels, l'application du Chapitre VII pour le cas d'Haïti a été perçue comme une anomalie ; anomalie qui se révèle dans l'appellation même de la MINUSTAH qui se veut une opération de stabilisation et non une opération à type purement militaire face à une situation qui mettrait en danger la sécurité internationale et la stabilité régionale. La présence massive de militaires et de policiers sous le drapeau onusien, face à une police faible et peu nombreuse, a créé une situation de déséquilibre et entraîné une sorte de monopolisation du domaine de l'ordre public par les Nations Unies. Malgré les efforts fournis par les Nations Unies pour renforcer la PNH et l'amener à une masse critique qui lui permette de remplir son rôle et s'affranchir des ressources humaines et matérielles de l'ONU, des retards ont été enregistrés dans la formation du personnel nécessaire, retard aggravé par le séisme. La question de la sécurité est donc laissée en grande partie aux Nations Unies et il y a peu de dialogue sur les relations entre la question de la sécurité et les domaines politique et du développement au sein de la communauté internationale. L'intégration des activités onusiennes sous la direction d'un Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU tente de créer un lien entre ces différents aspects. La question sécuritaire prédomine

cependant dans l'approche onusienne de la réalité haïtienne même si des voix, notamment celle du président Préval, se sont élevées pour demander une diminution de la présence militaire sur le terrain. Une telle présence ne répond en outre pas de façon adéquate aux problèmes de maintien de l'ordre auxquels fait face Haïti de façon sporadique, sinon récurrente. Au-delà de la visibilité de cette présence depuis 2004, il en va également de l'image du pays. Certains participants à la consultation nationale se sont demandé si une telle présence ne projetait pas une image négative d'Haïti, qui ne correspond pas à la réalité. De plus, une telle image contrarie les efforts entrepris pour attirer les investissements et, par exemple, faire du tourisme un secteur fort de croissance. La question sécuritaire ne devrait donc pas contrecarrer les efforts de développement du pays et devrait être comprise dans le cadre plus large de l'amélioration de la gouvernance politique, du renforcement de l'État de droit et de la réduction de la pauvreté.

Le nouveau gouvernement semble vouloir s'impliquer dans la redéfinition des responsabilités de la MINUSTAH et les Nations Unies elles-mêmes voudront probablement planifier un retrait progressif de leurs forces, suite aux élections de 2010, comme semblent l'indiquer certains membres du Conseil de sécurité. Cela pourrait avoir un impact positif sur une mise en phase de l'approche et de la présence de la MINUSTAH avec la situation du pays.

UNE APPROCHE PLUS PARTICIPATIVE

Reconnaître le lien indissoluble entre les secteurs politique, sécuritaire et du développement revient aussi à accorder une plus grande place à une approche participative. La société civile devrait être impliquée dans les choix stratégiques de développement du pays, dans les réformes de la sécurité – y compris la création d'une armée – et du système judiciaire. L'initiative du gouvernement en 2007 d'inclure des représentants des communes dans les discussions sur le DSNCRP et de rendre visite aux communes pour établir un dialogue a été bien reçue et pourrait être développée. La communauté internationale doit

La question de la sécurité est donc laissée en grande partie aux Nations Unies et il y a peu de dialogue sur les relations entre la question de la sécurité et les domaines politique et du développement au sein de la communauté internationale.

¹ Novosseloff, A. (2011), *Réseau francophone de recherche sur les opérations de maintien de paix*, Université de Montréal, Montréal.

savoir encourager l'État vers une telle ouverture. Cela semble être une condition *sine qua non* pour un relèvement durable du pays.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Encourager un dialogue constant entre l'État, la société civile et le secteur privé, y compris sur le rôle et les fonctions de l'État, et servir de facilitateur le cas échéant (gouvernement et G-12).
- Adopter une stratégie cohérente de soutien aux partis politiques et au Parlement, et plus généralement, renforcer le soutien à la gouvernance politique (communauté internationale).
- Revoir le rôle de la MINUSTAH (gouvernement et ONU).
- Intégrer les aspects de l'ordre public et de l'État de droit dans les stratégies de développement (communauté internationale).

6. PROMOUVOIR LA NON-DISCRIMINATION COMME FONDAMENT DE SOCIÉTÉS STABLES ET SANS EXCLUS

PRINCIPE 6 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Peu de progrès ont été accomplis pour inclure dans la vie du pays une part grandissante de la population qui se sent — ou est — exclue, que ce soit les jeunes, les mineurs exploités ou les handicapés. Trop peu d'investissements sont faits pour aider cette population.

HAÏTI EST HISTORIQUEMENT UNE SOCIÉTÉ EXTRÊMEMENT HIÉRARCHISÉE, et une élite politique s'est rapidement formée après la guerre de libération de 1804. L'élite économique est le produit des aléas impérialistes survenus au fil des décennies et des protectionnismes des puissances mondiales qui ont perduré après l'indépendance.

LA FEMME HAÏTIENNE

L'égalité de la femme n'est pas quelque chose de nouveau en Haïti contrairement à certaines idées reçues. La société haïtienne est fondamentalement matriarcale, et le peu de présence féminine au sein de l'élite politique ne doit pas faire oublier la prépondérance relative des femmes dans tous les secteurs de la vie sociale et économique. En dépit de cela, certaines avancées sont impératives, que ce soit au niveau du droit à l'avortement, qui à ce jour est toujours considéré comme un crime, ou de l'égalité des salaires. Si Haïti a atteint la parité dans la fréquentation des écoles (OMD 3¹), c'est probablement moins le résultat d'un soutien international que celui d'une histoire qui place la femme en position de force dans la société haïtienne. Le manque de représentation féminine au niveau politique est probablement dû à la perception du niveau de dangerosité du domaine politique, plus qu'à des mesures discriminatoires à l'égard des femmes². Cela ne veut cependant pas dire que cette situation doive perdurer. Il n'est en effet pas acceptable que le domaine politique soit considéré comme dangereux. La communauté internationale a un rôle positif à jouer dans ce domaine.

À ce jour, il est difficile d'avoir des données fiables sur la violence contre les femmes comme l'a souligné un récent rapport³. Il est un fait que les situations de déplacement ont souvent pour résultat une violence qui n'existait pas auparavant. Cela dit, il est du devoir de la communauté internationale de récolter des données qui fournissent de meilleures indications et permettent une réponse plus efficace, pour assurer la non-discrimination envers les femmes, aussi bien du point de vue préventif (violences domestiques et sexuelles) que dans les domaines économique, social et politique.

La récente nervosité de certains bailleurs vis-à-vis des réticences exprimées par les candidats à l'élection présidentielle quant à l'utilité d'un ministère à la condition féminine dénote une certaine incompréhension

1 MPCE (avril 2011), p. 108 « Objectif 3 : Pour ce qui concerne la fréquentation scolaire [...] et même l'université, la parité est presque atteinte ou même dépassée dans certains cas. »

2 L'inclusion dans les récents amendements de la Constitution de 1987 d'un pourcentage de femmes (30 %) devant être présentées par les partis politiques aux élections législatives est une avancée dans ce sens.

3 Nations Unies (2011), *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti Michel Forst*, Conseil des droits de l'homme, New York.

mutuelle. La communauté internationale verrait comme un recul la fermeture d'un tel ministère, considéré le gardien de la promotion de l'égalité des sexes. Du côté haïtien, cette nervosité est considérée comme une tentative d'imposer des modèles importés « clés en main », qui ne reflètent pas la réalité haïtienne. Un dialogue s'avère nécessaire qui non seulement favorise une convergence de vues mais également impose un souci de résultat s'agissant d'un ministère qui a le soutien de beaucoup de bailleurs, mais peu de moyens à sa disposition.

LA JEUNESSE

Un récent rapport d'un institut norvégien de recherche⁴ a souligné la marginalisation de la jeunesse en Haïti et son manque d'engagement dans la politique, vue invariablement comme corrompue et sous le contrôle de la bourgeoisie. Cependant, manque d'engagement ne signifie pas manque d'intérêt pour le futur du pays, mais perception que le monde politique est impénétrable, à moins d'accepter d'être corrompu. La jeunesse est également marginalisée par un taux extrêmement élevé d'analphabétisme et de chômage, qui ne lui laisse que peu d'alternative à part l'émigration, avec dans une première phase la migration vers les zones urbaines. Les mouvements de jeunes sont peu nombreux et mal organisés.

Il n'existe à ce jour aucune politique qui s'attache à cette partie de la population qui est, en fait, majoritaire. Le fait que 50 % de la population a moins de 18 ans et près de 70 % moins de 30 ans ne semble pas recevoir d'attention particulière de la part de la communauté internationale. Il y a même peu de dialogue sur le besoin de continuer les efforts fournis par un petit nombre d'acteurs pour faire baisser le taux de natalité qui, même s'il a fléchi au cours des dernières années, reste élevé pour un pays avec une forte pression démographique.

Jeunesse et éducation vont évidemment de pair, éducation qui demeure le plus grand défi de la nation haïtienne et absorbe jusqu'à 30 % des revenus d'un

ménage moyen, pour en fin de compte arriver à un taux d'analphabétisme particulièrement élevé (près de 50 %) comparé aux ressources investies par ces familles pour donner un futur à leurs enfants. Non seulement l'école offre des services de médiocre qualité mais elle n'est pas universelle car plus de 500 000 enfants en âge de scolarisation n'y vont pas et beaucoup d'autres y vont de façon sporadique. Il n'est d'ailleurs pas rare de rencontrer des adultes de 25 ans dans une classe du secondaire. Les retards de presque dix ans sont monnaie courante. La formation professionnelle est rare et ne reflète pas les besoins du marché du travail. Les maigres ressources du MEFP et les investissements internationaux se font principalement au niveau primaire. En parallèle aux efforts en faveur de l'éducation, il conviendrait de travailler sur la création d'emplois pour les jeunes. C'est une condition sine qua non pour éviter que la fuite des cerveaux ne continue et que les maigres ressources de l'État ne servent qu'à investir dans une jeunesse dont l'énergie profitera aux pays développés où elle aura choisi d'émigrer.

PEU DE PROGRÈS POUR DES CENTAINES DE MILLIERS D'EXCLUS

Des milliers d'haïtiennes et d'haïtiens continuent de vivre en marge de la société. Le sort des handicapés⁵, encore plus nombreux après le désastre du 12 janvier, qui sont les vulnérables parmi les vulnérables, ne semble pas faire l'objet d'une attention particulière que ce soit de la part du gouvernement ou de la communauté internationale. De même, le sort de centaines de milliers de mineurs qui vivent à l'ombre de familles haïtiennes qui les emploient et les exploitent fait l'objet de discussions sporadiques. La complexité et l'étendue du problème rend tout engagement international illusoire s'il ne s'inscrit pas sur le long terme et n'offre pas de solutions concrètes et réalistes. Les enfants dans les rues ou de manière plus générale les mineurs non accompagnés n'ont que peu de chance de voir des lendemains meilleurs dans le court et le moyen terme. Le tableau s'assombrit encore davantage avec

4 NOREF (2010), « Policy Brief », Oslo.

5 Estimés à 10 % de la population auxquels s'ajoutent 4 000 personnes devenues handicapées suite au séisme.

le trafic d'enfants qui semble augmenter, bien que les données manquent cruellement. La situation pour cette large couche, exploitée ou oubliée, de la société haïtienne ne s'est donc pas améliorée. Les moyens à la disposition des ministères manquent et la longue liste de priorités pour la reconstruction du pays ne semble pas permettre que ce thème reçoive l'attention qu'il mérite.

LA CLASSE MOYENNE

La survie d'une classe moyenne durement frappée par le séisme est une préoccupation majeure du gouvernement sortant et probablement du gouvernement à venir. Il y a cependant peu de dialogue sur ce thème central pour le relèvement du pays. Certaines initiatives ont été prises, visant notamment à favoriser la reconstruction individuelle des propriétés détruites, mais de telles initiatives sont trop peu nombreuses et tardent à être mises en place.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Relancer le dialogue sur le travail des mineurs (restavek), le sort et les besoins des mineurs non accompagnés et des handicapés (gouvernement et ONU).
- Ouvrir un large débat avec la société civile, le gouvernement et les groupements de jeunes sur le rôle de la jeunesse dans la reconstruction du pays (gouvernement et ONU).
- Renforcer les capacités des ministères devant soutenir les plus vulnérables et ceux en marge de la société (gouvernement et G-12).
- Définir un cadre législatif spécifique pour protéger les groupes vulnérables (gouvernement et Parlement).
- Encourager les initiatives politiques pour assurer une représentation des femmes dans tous les domaines, y compris et surtout politique (gouvernement et Parlement).
- Assurer la formation continue des cadres de l'administration afin de les sensibiliser sur ces sujets (gouvernement).

7. S'ALIGNER SUR LES PRIORITÉS LOCALES D'UNE MANIÈRE DIFFÉRENTE SELON LE CONTEXTE

PRINCIPE 7 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Il n'existe pas d'indicateur mesurant l'impact des contributions des bailleurs ou les progrès dans l'alignement sur les priorités nationales. Les modalités de mise en œuvre des priorités sont insuffisamment discutées avec l'État alors qu'elles jouent un rôle majeur dans la pérennité des programmes. Le soutien budgétaire reste bien en deçà des besoins du gouvernement.

LE PARDH A ÉTÉ BIEN ACCUEILLI ET LES DÉCLARATIONS POLITIQUES faites le 31 mars 2010 à New York lors du lancement de ce document semblaient indiquer que l'heure était venue de faire les choses différemment, y compris soutenir le gouvernement en s'alignant davantage sur les priorités nationales.

UNE STRATÉGIE COMPRISE DE TOUS

Le précédent Chapitre pays soulignait le point suivant : « 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 [...] 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. » Ces chiffres ont été contestés par la consultation nationale, les participants pensant qu'ils ne reflétaient pas une utilisation des systèmes nationaux plus faible en réalité que cela n'est rapporté dans les questionnaires¹. La légère hausse de l'utilisation de ces systèmes en 2010 par rapport à 2007 ne semble pas avoir influencé la perception des participants.

Quoi qu'il en soit, un consensus semble se dégager autour du fait que l'alignement international sur les priorités du PARDH et autres stratégies sectorielles doit devenir une réalité, au-delà des données fournies et qui ne donnent qu'une image très partielle de la réalité de cet alignement. Il s'agit en effet plus des modalités d'exécution des priorités, que des priorités elles-mêmes : les modalités sont centrales pour assurer une durabilité de l'impact des programmes. Ces modalités sont en général sélectionnées unilatéralement par le donneur, et ne font que rarement l'objet de discussion avec l'État, alors que c'est un thème crucial pour le développement du pays et le renforcement des institutions. De leur côté les bailleurs rapportent que 82 % de leur coopération technique se fait en coordination avec les programmes du pays, ce qui représente une amélioration par rapport à 2007.

Le PARDH et les autres documents officiels des ministères techniques fournissent des feuilles de route suffisamment détaillées pour une coordination efficace entre tous les partenaires, et une division claire du travail. Le leadership du gouvernement s'est à nouveau affirmé par la création de tables de concertation sectorielle renforcées² qui devraient permettre de traduire le consensus sur la nécessité d'un alignement par

L'alignement international sur les priorités du PARDH et autres stratégies sectorielles doit devenir une réalité.

¹ Selon le gouvernement (MPCE), quelque 99.5 millions USD ont été comptabilisés dans le budget annuel 2010 comme aide au secteur public, ce qui représente une petite partie du total de l'APD.

² Discours du Premier ministre haïtien lors de la réunion du directoire de la CIRH en avril 2011.

des actions concertées et cohérentes, dans un cadre stratégique clair pour tous les partenaires.

LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE

Les demandes répétées du gouvernement de disposer de ressources propres et non liées à travers un soutien budgétaire conséquent n'ont trouvé qu'un écho limité au sein de la communauté internationale, bien que des progrès soient enregistrés.

Les demandes répétées du gouvernement de disposer de ressources propres et non liées à travers un soutien budgétaire conséquent n'ont trouvé qu'un écho limité au sein de la communauté internationale, bien que des progrès soient enregistrés. Pour aller plus loin dans le soutien budgétaire, les bailleurs ont exprimé l'urgence que le gouvernement satisfasse certaines conditions sur lesquelles il y avait un consensus, notamment : l'application de la loi sur les marchés publics, le recouvrement des coûts énergétiques accompagné d'une réforme en profondeur d'Électricité d'Haïti et la transparence dans la déclaration de patrimoine des grands commis de l'État. Les participants à la consultation multipartite ont souligné le manque de respect des engagements du côté de l'État et de transparence, qui conduisent souvent à des conditions de blocage dans le processus de négociation de l'appui budgétaire.

Le gouvernement n'a donc pas les moyens d'accroître son rôle comme fournisseur de services de base et comme protecteur des citoyens. Un dialogue existe bien entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sur les modalités et les conditionnalités du soutien budgétaire. Ce dialogue se situe cependant à un niveau technique et ne permet pas véritablement l'accroissement du niveau de soutien budgétaire dont l'État haïtien va dépendre dans les années à venir pour faire face à ses responsabilités. Le pourcentage de soutien budgétaire par rapport au total de l'aide au développement reste extrêmement bas, même comparé à d'autres pays avec un indice similaire de perception de la corruption. La normalisation des relations entre la communauté internationale et l'État haïtien entamée depuis 2004 devrait se traduire par une augmentation du soutien budgétaire. Ne pas y parvenir reviendrait à conforter la perception qu'Haïti est la « république des ONG », expression simplificatrice mais qui reflète le rôle de substitution à l'État que jouent un grand nombre d'acteurs non étatiques. Au-delà de l'utilité immédiate de la substitution, sa

perpétuation décrédibilise l'État et contribue à son instabilité, et donc à l'instabilité du pays lui-même. Comme souligné précédemment, un certain nombre d'actions pourraient être entreprises par le gouvernement pour favoriser la confiance. À cet égard, un renforcement de la gestion des finances publiques et l'établissement d'un budget national dans la transparence sont incontournables. Il faudrait également que la communauté internationale s'accorde sur les conditionnalités et les objectifs à long terme d'un soutien budgétaire, ce qui n'est pas encore vraiment le cas. On peut alors se demander pourquoi Haïti est si différent des autres pays que de telles conditionnalités, relativement standards, ne fassent pas l'objet d'un accord sans équivoque.

LES UTE

Même quand les UTE sont intégrées dans les ministères concernés, les différences de traitement n'assurent pas la pérennité des efforts fournis. La plupart des acteurs admettent que cela pose ou posera problème, tout en soulignant que ces unités jouent un rôle critique dans le court, et parfois le moyen terme, dans la fourniture de services dont la population a grandement besoin. La consultation du 12 avril a souligné le rôle parfois néfaste sur le long terme des UTE qui sont de plus concentrées dans certains ministères. Les participants ont noté que « les UTE sont efficaces dans leur mission [...] (car) elles répondent partiellement aux besoins immédiats [...] mais elles ne demeurent pas moins une entrave au processus de renforcement de l'État ». Pire, « le transfert des cadres vers les UTE est souvent source de corruption » selon ces mêmes participants. De plus, les UTE sont dans la plupart des cas mises à la disposition des ministères au niveau central. Dans un contexte où les maigres ressources à la disposition de l'État servent en grande partie le centre du pays, la communauté internationale devrait également se préoccuper de renforcer les capacités locales, au niveau des services déconcentrés.

Dans la plupart des cas, une expertise très ciblée au niveau technique semble avoir un meilleur impact qu'une expertise avec des objectifs plus

ambitieux mais souvent mal définis et qui sont plus ou moins bien acceptés par l'institution de tutelle. Les entretiens ont confirmé que plus les ministères avaient une attente claire de l'apport international, plus ils étaient capables d'imposer leur vision et plus cette expertise était intégrée dans les structures décisionnelles. En règle générale, les bailleurs ont une idée assez vague du soutien apporté par les autres partenaires, y compris dans les ministères qu'ils ont choisi de prioriser. Cette situation exige une mise en commun de l'information et un dialogue entre bailleurs et gouvernement, ainsi qu'un accord sur une division du travail entre les bailleurs, pour éviter une surenchère qui a souvent caractérisé l'assistance technique en Haïti.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Définir des objectifs mesurables pour une augmentation du soutien budgétaire, avec des conditions acceptables pour tous (groupe de travail sur le soutien budgétaire).
- S'entendre sur un appui budgétaire étalé dans le temps et suivant un échéancier qui permette à l'État de se prendre graduellement en charge (G-12 et gouvernement).
- Initier un dialogue entre l'État et la communauté internationale sur les UTE et le transfert de leurs responsabilités vers les ministères de tutelle (gouvernement et communauté internationale).
- Veiller au respect et à l'application de la loi sur la passation des marchés (gouvernement et partenaires au développement).

8. S'ACCORDER SUR DES MÉCANISMES CONCRETS DE COORDINATION

PRINCIPE 8 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Les progrès réalisés au cours des dernières années ont subi un arrêt brutal suite au tremblement de terre. Il importe de relancer les mécanismes qui commençaient à montrer leur utilité, que ce soit le G-12 ou les tables de concertation sectorielle, qui devraient assurer une meilleure coordination des partenaires au développement et à travers lesquels le rôle de l'État doit être renforcé.

DES PROGRÈS CONSÉQUENTS ONT ÉTÉ ENREGISTRÉS suite à une stabilisation de la relation entre l'État haïtien et la communauté internationale en 2004. Afin de pallier partiellement au faible leadership du gouvernement au niveau de la coordination sectorielle, un système de concertation au niveau stratégique et au niveau thématique a été mis en place par les bailleurs de fonds entre 2007 et 2009¹. Comme indiqué dans le Chapitre pays 2009, le système était trop complexe et morcelé. De plus, les discussions au niveau stratégique ont manqué d'interlocuteurs au niveau gouvernemental et perdu de leur efficacité et même de leur utilité faute de pouvoir se traduire par des actions concrètes en soutien au gouvernement ou avec son aval. Cela dit, la plupart des bailleurs de fonds se sont accordés sur le fait que la coordination était sur la bonne voie et devait s'approfondir. Une certaine appropriation au niveau politique du Plan stratégique de la CIRH, lui-même inspiré du PARDH, a permis de concentrer l'attention et les investissements des principaux bailleurs de fonds.

DES PROGRÈS, MALGRÉ UN COUP D'ARRÊT

La prépondérance de l'aide humanitaire et l'afflux massif de personnel expatrié avec sa propre dynamique de concertation, différente de celle nécessaire aux programmes à plus long terme, a eu pour résultat la marginalisation presque totale des systèmes de coordination précédents. La perte de mémoire institutionnelle qui s'en est suivie a été aggravée par le départ de la majorité des chefs d'agence de développement peu avant ou après le tremblement de terre. La mise en place d'un système complexe de *clusters* en isolation relative de la réalité haïtienne et parfois même du gouvernement aurait pu être évitée en partie, et les mécanismes de concertation qui existaient avant le séisme auraient pu être utilisés ou auraient pu remplacer certains *clusters* humanitaires plus tôt que ce ne fut le cas. La coordination au niveau de quelques secteurs a cependant bien fonctionné, généralement quand cette coordination s'est faite sous la direction du gouvernement. Le manque de mémoire institutionnelle a été l'une des causes du manque de progrès dans la coordination internationale. Les progrès accomplis au cours des années précédant le séisme ont été mis entre parenthèses pendant plus d'une année. Même le pourcentage de missions coordonnées entre bailleurs a chuté à quelque 18 % seulement. Les acquis ne sont cependant pas perdus : une retraite du groupe des bailleurs de fonds a été organisée en avril 2011 pour débattre de la division du travail entre les bailleurs de fonds, du soutien aux tables de concertation sectorielle et du renforcement des institutions haïtiennes. Ces sujets ont été

¹ Les partenaires au développement se sont accordés en 2007 sur un plan de travail commun, basé sur une analyse conjointe des grands défis de développement du pays. Étant donné la faiblesse des tables sectorielles gouvernementales, les partenaires au développement ont décidé dans un premier temps d'établir des groupes sectoriels de bailleurs de fonds avec des chefs de file et des termes de référence agréés par tous.

débat sur la base des travaux faits il y a plusieurs années, et à la lumière de la volonté politique renouvelée du gouvernement de prendre en charge la coordination.

Suite à la déclaration du Premier ministre lors de la réunion de la CIRH d'avril 2011, relative au renforcement de la coordination sectorielle et du rôle du gouvernement dans la reconstruction du pays, les bailleurs de fonds se sont clairement positionnés en faveur de cette nouvelle direction. Les tables de concertation sectorielle ont été définies avec leur chef de file gouvernemental. Les bailleurs de fonds ainsi que d'autres partenaires non étatiques doivent dès lors s'organiser afin de sélectionner leur représentation au sein des tables et de leur secrétariat. De son côté, le gouvernement devra identifier les cadres dirigeant les tables et leur secrétariat. Les partenaires au développement devront aussi décider si certains groupes sectoriels de coordination propres aux bailleurs devront être maintenus, afin d'assurer une bonne coordination entre les bailleurs et donc un soutien optimal aux tables de concertation.

La rapidité de la mise en place de ces tables renforcées dépendra de la volonté du nouveau gouvernement d'agir vite, de bâtir sur les acquis, et de la capacité des autres acteurs - y compris non étatiques - de s'organiser entre eux et d'apporter un soutien concret, y compris financier, aux tables.

UN AVENIR PROMETTEUR

Les développements susmentionnés devraient permettre une véritable coordination aux niveaux stratégique et opérationnel sous la direction de l'État haïtien, ce qui serait une nouveauté. En renforçant la coordination sectorielle, la communauté internationale donnera les moyens aux institutions haïtiennes de commencer à mieux contrôler l'aide internationale même si celle-ci ne passe pas par le budget du pays. Cette coordination devra par la suite être totalement intégrée dans les structures des ministères, et les UEP en particulier. La coordination sectorielle est donc le premier pas vers un renforcement plus large des ministères, et aussi vers un renforcement des concertations au niveau

départemental, notamment à travers les tables de concertation départementales qui devront également être renforcées (voir PEF 10, annexe B). De plus, après plusieurs années d'efforts hésitants, une base de données est en cours de finalisation par le MPCE et la CIRH/PNUD. Cette base de données sera grandement utile pour la gestion et la coordination de l'aide.

LA CIRH ET LE FRH, UN FUTUR INCERTAIN

Un élément important post-séisme a consisté dans le consensus sur la création de la CIRH. Cette entité dotée d'une structure novatrice a permis d'éviter un morcellement incontrôlé de l'aide internationale. Elle a concentré l'attention des partenaires internationaux et de la représentation haïtienne au sein du conseil de la CIRH sur les grandes priorités de la reconstruction. L'utilité de la CIRH comme mobilisatrice de ressources, accélérateur du renforcement des institutions, ou comme coordonnatrice de la mise en œuvre du relèvement du pays reste cependant à prouver, même si elle a réussi à concentrer l'attention des partenaires au développement sur quelques secteurs. Beaucoup de temps a été perdu à discuter le détail des règlements internes du secrétariat de la CIRH et la mise en place de procédures d'approbation de projet compliquées, avec peu de valeur ajoutée par rapport au travail fait en amont par les entités soumettant les projets. Le profil des membres du directoire et de sa coprésidence a néanmoins permis de maintenir la reconstruction d'Haïti dans les priorités internationales, en dépit des aléas de l'actualité mondiale. Le rôle politique de la CIRH peut être considéré comme un succès, même si son rôle de coordination au niveau sectoriel n'a pu jouer pleinement.

Le futur de la CIRH est incertain. Son mandat se termine théoriquement en octobre 2011. Le succès des tables de concertation sectorielle, et de manière plus générale la reprise en main de la reconstruction par le nouveau gouvernement sera cruciale pour déterminer la reconduction – ou non – de la CIRH. À cet égard, un certain nombre de bailleurs et d'acteurs gouvernementaux semblent penser que le rôle politique et de plaidoyer des membres du di-

rectoire de la CIRH devrait pouvoir continuer sous une forme ou une autre, même si la coordination opérationnelle devrait se faire au sein des tables en cours de renforcement.

Le FRH dépend à ce jour de l'existence de la CIRH, même si son mandat est à plus long terme que celui de cette dernière. Le FRH a joué un rôle positif comme fonds fiduciaire par lequel ont transité à ce jour quelque 20 % du total de l'APD pour la période 2010-11. Le fait que la grande partie des fonds transitant par le FRH sont liés a cependant diminué son utilité comme pourvoyeur de ressources à la disposition des priorités gouvernementales.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Accélérer la mise en place des tables de concertation sectorielle, suite aux déclarations du Premier ministre (gouvernement).
- Établir une division du travail entre les partenaires au développement pour ce qui concerne le renforcement des institutions nationales, y compris les UEP (G-12).
- Renforcer le partage de l'information entre bailleurs (G-12).
- Adopter un plan de travail commun au G-12 avec des objectifs mesurables (G-12).
- Clarifier le futur de la CIRH et du FRH (gouvernement).

9. AGIR VITE... MAIS RESTER ENGAGÉ ASSEZ LONGTEMPS POUR AVOIR DES CHANCES DE RÉUSSITE

PRINCIPE 9 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Le problème de la pérennité et de la prévisibilité du soutien international reste entier. C'est un problème crucial pour tout État fragile qui demeure extrêmement dépendant de l'aide internationale pour renforcer sa position. La transition de la phase d'urgence vers une phase de stabilisation et de développement ne s'est pas faite de façon progressive ni planifiée.

La prévisibilité et la continuité de l'engagement international demeurent un thème central pour les pays partenaires. La tragédie du 12 janvier 2010 a montré à quel point la communauté internationale peut rapidement se mobiliser. Une telle mobilisation doit cependant se faire de manière cohérente.

AGIR VITE MAIS DE FAÇON CONCERTÉE ET COORDONNÉE

La combinaison d'une urgence très médiatisée avec des besoins considérables a contribué à marginaliser les institutions nationales, a apporté des réponses à court terme sans lendemain, et peut parfois avoir des effets néfastes sur les efforts à moyen et long terme de relèvement et de reconstruction du pays.

La communauté internationale peut, et doit, agir vite. Elle doit cependant avoir la volonté de se coordonner même et surtout pendant une phase d'urgence porteuse de volonté de sauver des vies, mais aussi porteuse de risques tels que mettre en danger des systèmes de fourniture de services de base. Une coordination qui respecte le rôle du gouvernement, même si celui-ci est diminué lors d'une première phase d'urgence, et qui prenne le peu de temps requis pour consulter les partenaires impliqués dans les mêmes secteurs et s'intéresser aux structures et programmes qui existaient avant la catastrophe, tout cela peut contribuer substantiellement à une diminution des effets pervers de l'action urgente.

Il faudrait ainsi une discipline beaucoup plus grande de la part des bailleurs de fonds, souvent pris dans l'engrenage de la visibilité et des missions de haut niveau à répétition, qui absorbent également le temps des décideurs nationaux. La visibilité internationale se joue aussi aux dépens de la visibilité nationale. Il est fait peu de cas du besoin de rehausser la présence de l'État lors d'une phase d'urgence, besoin crucial dont dépend souvent la stabilité du pays à court et à moyen terme.

Au-delà de l'urgence humanitaire, Haïti est face à une urgence de développement. La baisse régulière du pouvoir d'achat, en partie due à la vulnérabilité grandissante d'une couche toujours plus importante de la population, pousse à l'action. Action dirigée vers la réduction de ces vulnérabilités comme mentionné dans les chapitres précédents.

Au-delà de l'urgence humanitaire, Haïti est face à une urgence de développement.

PASSAGE DE L'AIDE HUMANITAIRE AU DÉVELOPPEMENT

Ce thème, abordé maintes fois par les acteurs humanitaires et de développement, n'a pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour. L'impératif humanitaire de sauver des vies ne cadre pas toujours bien avec le besoin de « sortir » de l'humanitaire le plus rapidement possible, ne serait-ce que pour optimiser

l'utilisation de ressources limitées au profit du plus grand nombre, et pas seulement en faveur de populations directement touchées par un désastre. Les ressources à la disposition de l'aide humanitaire après le tremblement de terre ont été extrêmement élevées, sur une période limitée, et une infime partie a été mise à la disposition du gouvernement. Bien que l'urgence dictât une mise en œuvre rapide qui n'était pas dans les capacités d'un État faible, l'action humanitaire a eu tendance à faire l'impasse sur le besoin impératif de poser les premières pierres du relèvement. Le manque de redevabilité et d'information a maintenu les autorités haïtiennes dans l'ignorance de ce qui se passait sur le terrain. Assistance alimentaire, gratuité des soins primaires et autres services de base, bien qu'essentiels, ne devraient pas se traduire par une perte de productivité agricole ou une fragilisation des politiques d'accès aux services de base mises sur pied après des années d'effort. Une véritable synergie du secteur humanitaire avec le relèvement ne semble pas a priori impossible. Pour cela, un leadership fort de l'État est essentiel, ce qui est en général difficile dans le contexte d'un État fragile. Une coordination non moins forte de la part des Nations Unies est également essentielle. La segmentation au niveau de l'international entre les prises de décision sur l'action humanitaire et celles en faveur du développement ne trouvera pas de réponse dans une prolongation artificielle de l'humanitaire pour des raisons de « facilité », facilité nécessaire du point de vue de la mobilisation des ressources et de la stratégie de survie, mais qui fait l'économie d'une vision réaliste du relèvement du pays, y compris d'une réduction durable de la vulnérabilité des populations.

Il y a bien une certaine prévisibilité du volume global d'aide, mais il semble y avoir peu de « visibilité » quant à la traduction de ce volume d'aide en programmes et projets.

Les activités dites humanitaires sont souvent mal comprises ou peuvent très bien s'inscrire dans le cadre plus large de programmes de développement : par exemple, l'aide aux cantines scolaires en Haïti et les campagnes de distribution de nourriture ciblées devraient être exécutées comme composantes à part entière d'une stratégie visant à l'augmentation de la productivité agricole, elle-même sujette à un redressement de la situation catastrophique de l'environnement et à une politique tarifaire adéquate

sur les importations et les exportations. Cela est souvent mal compris. Par exemple, les activités en réponse aux ouragans de 2008 ont parfois été sans lendemain alors qu'elles exigeaient un suivi sur plusieurs années, faute de quoi la vulnérabilité des populations et des zones concernées a continué d'augmenter.

PRÉVISIBILITÉ ET CONTINUITÉ

Le volume d'aide en Haïti s'est stabilisé au cours des années, bien qu'il ait pris une décennie pour revenir au niveau de 1996. Le Chapitre pays précédent montre que la prévisibilité de l'aide est plus importante en Haïti que dans la majorité des autres pays étudiés, bien qu'un rapport récent du bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies insiste sur le fait que les contributions continuent de se matérialiser de manière imprévisible¹. Beaucoup de bailleurs insistent également sur le fait que les autorités haïtiennes sont impliquées à chaque étape de leur cycle de préparation. Il y a là une divergence de vues avec ces mêmes autorités qui, même si elles admettent un certain degré de coopération et de coordination pendant la planification des programmes, se trouvent en général peu informées lorsqu'il s'agit des choix définitifs des programmes à mettre en œuvre, et surtout de leurs modalités d'exécution.

Il y a donc bien une certaine prévisibilité du volume global d'aide, mais il semble y avoir peu de « visibilité » quant à la traduction de ce volume d'aide en programmes et projets. De plus, il a déjà été évoqué le fait que peu de cette aide se traduit en aide budgétaire, soit environ 13 % d'après le bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies², ce qui est tout de même une amélioration significative, par rapport aux années précédentes ; amélioration qu'il faudra confirmer pour les années à venir. L'essentiel de l'aide internationale est canalisé vers d'autres partenaires non étatiques, régionaux ou internationaux. L'État haïtien a donc non seulement peu de contrôle sur

¹ Bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies à Haïti (2011), *Draft Aid Report*, New York.

² *Op. cit.*

les choix de financement des bailleurs, mais dispose de peu d'information, parfois réduite à des sites Internet peu appropriés à fournir une information pertinente pour ses besoins.

Certains bailleurs montrent une véritable volonté de non seulement s'inscrire dans le long terme, mais également de faire preuve de transparence dans les priorités à financer pour les années à venir. La BID est un bon exemple à cet égard, qui s'est engagée sur une période de dix ans. Même si d'autres bailleurs s'inscrivent aussi dans la durée, les choix sur le long terme semblent incertains et sujets à revirement. D'autres enfin ont du mal à honorer les engagements pris lors de la réunion internationale du 31 mars 2010 à New York.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Garder de la flexibilité dans la programmation afin de pouvoir répondre aux multiples crises qui frappent Haïti (communauté internationale).
- Systématiser les accords sur une base pluriannuelle (communauté internationale).
- Assurer le financement des activités de transition/ de relèvement entre le secteur humanitaire et le développement (partenaires au développement).

10. ÉVITER DE CRÉER DES POCHES D'EXCLUSION

PRINCIPE 10 : RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

Une volonté politique en faveur d'une véritable déconcentration des services de l'État et d'une décentralisation semble se dessiner. Cette tendance doit être soutenue par la communauté internationale, sans quoi les poches d'exclusion et les divisions entre réalités rurales et urbaines risquent d'augmenter.

LA VOLONTÉ DE « REFONDER » HAÏTI, y compris par une refondation territoriale mettant l'accent sur un développement équilibré et sur des investissements qui ne se concentrent pas seulement sur la capitale, doit être soutenue dans la durée par la communauté internationale.

LA RÉPUBLIQUE DE PORT-AU-PRINCE

Avant le séisme, la présence internationale en dehors de la capitale était inégale, malgré le nombre important d'agences internationales et d'ONG sur le territoire. Comme précédemment souligné, le soutien à l'État, déjà limité, se faisait principalement au niveau des sièges des ministères. Le séisme n'a fait que renforcer cette tendance. Une étude rapide faite par les Nations Unies¹ montre que certains départements n'ont reçu que très peu d'aide, alors même qu'ils font partie des pôles prioritaires de développement du PARDH. La part du lion est revenue naturellement à la capitale. Cela répond aux besoins des centaines de milliers de personnes qui ont été directement et indirectement affectées par le séisme et ont cherché refuge dans des camps de fortune. Une telle prépondérance répond également à l'impératif de rebâtir la capitale et ses environs.

Il aurait cependant été relativement facile de décentraliser l'aide, et cela à moindre coût : plus de 600 000 port-au-princiens avaient quitté la métropole et s'étaient souvent installés dans leur famille ou chez des proches, sans nécessairement avoir l'idée d'un retour rapide vers la capitale. Il est de notoriété publique que la capitale est surpeuplée et ne peut, ne pourra probablement pas, faire face à la demande d'une population dix fois plus importante que ce pour quoi elle avait été conçue. L'occasion était belle de fidéliser cette population de déplacés avec une augmentation de la capacité des écoles et des opportunités de travail, y compris des travaux à haute intensité de main d'œuvre dont le pays a grandement besoin et cela pour des années, afin de répondre à la situation catastrophique de l'environnement. Trop peu d'efforts ont été accomplis pour déployer les acteurs humanitaires et de développement hors des zones touchées par le tremblement de terre. Les activités de reconstruction dans la capitale ont non seulement accéléré le processus de retour des déplacés vers leurs zones d'origine mais des milliers d'autres haïtiennes et haïtiens viennent grossir l'afflux vers la zone métropolitaine à la recherche d'un emploi qui n'existe pas chez eux. Le risque est clair : une population port-au-princienne encore plus importante qu'avant le séisme, une accélération de la bidonvilisation de la métropole et une augmentation de sa vulnérabilité aux désastres, ainsi qu'une instabilité.

Trop peu d'efforts ont été accomplis pour déployer les acteurs humanitaires et de développement hors des zones touchées par le tremblement de terre.

¹ Bureau du Représentant spécial adjoint des Nations Unies (mars 2011), Port-au-Prince.

Des efforts sont faits pour délocaliser les investissements et un exemple important est en cours de réalisation dans le nord du pays. D'autres se font ailleurs, mais sans une meilleure coordination entre les bailleurs au niveau stratégique et sans un dialogue plus régulier avec le gouvernement, l'engagement international dans les départements continuera de se faire au gré de la volonté individuelle, et non suivant une stratégie délibérée (i) de renforcement de la déconcentration des services de l'État, et (ii) de décentralisation qui réponde aux besoins des communes non seulement en terme d'activités mais aussi de renforcement de leurs propres capacités.

UN PAYS, DIX DÉPARTEMENTS

Le PARDH n'est pas le seul document à avoir mis en exergue la nécessité d'un développement équitable sur tout le territoire national comme impératif d'un développement national durable. Il est cependant unique par son emphase sur la refondation territoriale.

Dans un pays comme Haïti, ayant une histoire de très forte centralisation et d'absence de l'État dans la majorité des communes, une déconcentration des services et une décentralisation des pouvoirs prendront du temps.

La communauté internationale a bien compris le message, mais l'impératif de la reconstruction des zones dévastées et de la capitale en particulier n'a pas permis à ce jour une déconcentration des investissements qui minimise les risques d'une (nouvelle) hypertrophie de Port-au-Prince.

Il y a cependant quelques exceptions notoires comme souligné ci-dessus, et un nombre grandissant de bailleurs de fonds concentrent leurs ressources dans des zones géographiques spécifiques, en dehors de la capitale. Le PARDH, qui reconnaît trois pôles de développement prioritaires en dehors de Port-au-Prince, et dix pôles au total, montre le chemin d'une aide au développement déconcentrée. La présence internationale accrue suite au séisme devrait permettre une meilleure répartition non seulement des ressources mais de la présence internationale sur tout le territoire. Cette présence serait utile aux autorités locales qui ont grand besoin de soutien et qui ont été souvent les délaissées de l'aide internationale. Les programmes de gouvernance locale, lancés pour la plupart depuis de nombreuses années, doivent donc prendre de l'ampleur et faire

l'objet de concertation entre les bailleurs, les autorités locales et le gouvernement afin d'accélérer la mise en place de plans de développement communaux qui font défaut à ce jour.

De plus, les mécanismes de concertation au niveau central, en cours de renforcement, doivent être accompagnés d'efforts similaires pour revigorer les concertations au niveau départemental. Un tel système existe mais il est, dans le meilleur des cas, dépendant du bon vouloir d'un trop petit nombre d'acteurs gouvernementaux. Des avancées ont néanmoins été enregistrées, tels les plans de contingence en préparation à la saison cyclonique, qui font l'objet de consultations à tous les niveaux, y compris au niveau des sections communales. Ces avancées démontrent l'efficacité d'un engagement local, accompagné de quelques ressources internationales très limitées et totalement intégrées dans les structures locales.

QUELQUES PROGRÈS

Un système de coordination départementale est en place depuis plusieurs années. Ce système, présidé par le délégué départemental et géré par le directeur départemental du MPCE, est censé regrouper les directeurs départementaux des ministères déconcentrés et les partenaires au développement et acteurs non étatiques présents dans le département. Certaines de ces tables de concertation départementale fonctionnent relativement bien mais elles sont l'exception. Le renforcement des tables de concertation sectorielle mentionnées précédemment devrait pouvoir en retour soutenir les tables départementales et ainsi lancer une nouvelle dynamique de concertation entre le centre et les départements. Le soutien des acteurs présents localement sera indispensable dans un premier temps pour relancer les tables départementales.

Dans un pays comme Haïti, ayant une histoire de très forte centralisation et d'absence de l'État dans la majorité des communes, une déconcentration des services et une décentralisation des pouvoirs prendront du temps. Déconcentrer les services

de l'État demandera une augmentation sensible du nombre de fonctionnaires, une réforme de l'administration qui sera complexe et surtout un changement des mentalités au niveau de la capitale. Quant à la décentralisation, il faudra comprendre les raisons des échecs des initiatives précédentes, et ouvrir un large débat entre le gouvernement, le Parlement, les autorités locales et la société civile.

La communauté internationale doit donc s'investir sur le long terme au niveau des départements et des communes. Une division du travail devrait être établie entre les partenaires au développement avec l'aide du G-12, en coordination étroite avec l'État, afin d'atteindre une meilleure prévisibilité et construire un dialogue soutenu entre les partenaires au développement, les autorités locales et les services déconcentrés de l'État. Cela demandera également une étroite collaboration entre les partenaires au développement pour assurer un soutien équilibré dans toutes les régions du pays. L'État pour sa part devra renforcer la légitimité de sa représentation au niveau des départements. À cet égard, certaines personnes interrogées ont souligné le flou concernant les délégués départementaux dont certains n'ont pendant de nombreuses années pas été confirmés dans leur fonction.

ACTIONS PRIORITAIRES

- Faire un plaidoyer auprès de l'État pour un débat national sur la décentralisation (G-12).
- Constituer un cadre légal concernant les collectivités territoriales et soumettre un projet de loi au nouveau Parlement (gouvernement).
- Relancer et renforcer les tables de concertation départementale (gouvernement).
- Soutenir les efforts de déconcentration des services de l'État par des apports en ressources humaines et financières (G-12).
- Promouvoir et soutenir l'élaboration de plans de développement communaux par une assistance technique appropriée (G-12).
- Suite à la cartographie des interventions des partenaires au développement sur tout le territoire, engager des discussions au sein des tables de concertation sectorielle et du G-12 sur une meilleure répartition géographique des interventions internationales (gouvernement et G-12).

ANNEXE A.

LES PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ÉTATS FRAGILES ET LES SITUATIONS PRÉCAIRES

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 accroître au maximum les effets favorables et à 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 mauvaise gouvernance et à une situation de conflit 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 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. Au fur et à mesure que l'on acquiera l'expérience, ces 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 :

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, de légitimité et des différences entre autre : (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 d'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.

3. FAIRE DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT L'OBJECTIF FONDAMENTAL

Un État est fragile lorsque les instances étatiques 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, 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 fourniture de services. 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.

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 partenaires au développement – 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 partenaires au développement, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs

partenaires au développement 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 œuvre.

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 partenaires au développement en matière de leadership peuvent aider à s'attaquer au problème des orphelins de l'aide.

ANNEXE B.

TABEAU RÉCAPITULATIF DES INDICATEURS PEF

TABEAU B.1. INDICATEURS POUR L'ENQUÊTE 2011 PEF

PRINCIPE 1. PRENDRE LE CONTEXTE COMME POINT DE DÉPART	ENQUÊTE 2011
1a. Les stratégies-pays des acteurs internationaux sont-elles fondées sur une analyse politique et sociale solide (c'est-à-dire reconnaissant les différentes situations en termes de capacité nationale, de relations entre l'État et la société et de divisions au sein de la société) ?	Les analyses sont en général bonnes mais ne se reflètent pas toujours dans les choix de programmation.
1b. Les acteurs internationaux ont-ils effectué des travaux analytiques de manière conjointe pour identifier les actions prioritaires, la division du travail, les modalités de l'aide, etc. ?	La période post-séisme a vu une diminution du travail conjoint.
1c. Les acteurs internationaux se sont-ils mis d'accord sur des objectifs stratégiques communs ?	Oui dans le cadre de la CIRH et de son plan stratégique, mais pas réellement pour ce qui concerne un dialogue entre partenaires au développement au niveau du terrain.
PRINCIPE 2. NE PAS NUIRE	
2a. Les acteurs internationaux ont-ils conduit une étude préalable des impacts négatifs que leurs interventions pourraient éventuellement causer ?	À titre individuel pour certains acteurs, mais pas de manière concertée.
2b. Les acteurs internationaux ont-ils un mécanisme institutionnel pour incorporer les leçons d'évaluations passées dans la stratégie et/ou la programmation ?	Les mécanismes existent mais ne sont pas toujours appliqués.
2c. Les acteurs internationaux ont-ils un mécanisme (individuel ou collectif) pour faire le suivi des salaires et du recrutement d'employés nationaux en place, ou pris toute autre mesure pour éviter une « fuite des cerveaux » du secteur public national ?	Il y a des mécanismes individuels mais faute de stratégie commune ou concertée, ceux-ci n'ont que peu d'impact.
PRINCIPE 3. FAIRE DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT L'OBJECTIF FONDAMENTAL	
3a. Pourcentage de l'aide décaissée consacré à la gouvernance et à la sécurité entre 2004 et 2009	Il y a peu de ressources en dehors des propres coûts de la MINUSTAH.
3b. Globalement, l'engagement international a-t-il renforcé les fonctions essentielles de l'État ?	Pas vraiment.
3c. Globalement, l'engagement international a-t-il contribué à renforcer les processus politiques existants et à soutenir le dialogue État-société ?	Pas vraiment.
PRINCIPE 4. ACCORDER LA PRIORITÉ À LA PRÉVENTION	
4a. Au cours des cinq dernières années, la communauté internationale a-t-elle investi pour la prévention des conflits et de la fragilité ?	Il y a eu une légère augmentation des investissements pour la diminution de la vulnérabilité, mais pas à la hauteur de besoins qui augmentent. Peu d'intérêt pour la prévention des conflits.

PRINCIPE 5. RECONNAÎTRE LES LIENS ENTRE LES OBJECTIFS POLITIQUES, SÉCURITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

5a. Les acteurs internationaux ont-ils une stratégie-pays interministérielle (c'est-à-dire une seule par pays, intégrant les objectifs politiques, de développement, de sécurité, etc.), (ou, dans le cas de l'UE et de l'ONU, à l'échelle de l'ensemble du système) ou tout au moins des objectifs stratégiques communs ?	Les Nations Unies ont une stratégie commune qui est plus une mise en commun des stratégies de ses différentes composantes qu'une véritable priorisation. Chaque acteur a fait des progrès vers une stratégie interministérielle, bien que le nombre important de projets de certains pose un défi de cohérence.
--	---

PRINCIPE 6. PROMOUVOIR LA NON-DISCRIMINATION COMME FONDEMENT DE SOCIÉTÉS STABLES ET SANS EXCLUS

6a. Pourcentage de l'APD dédiée à la promotion des Droits Humains entre 2004 et 2009	
6b. La communauté internationale fait-elle une promotion explicite de l'inclusion des femmes, des jeunes, des pauvres, des groupes minoritaires ou marginalisés, par le biais du dialogue, de programmes et/ou de renforcement des capacités ?	Le rôle de la femme est largement soutenu dans les discours et moins dans les faits. Les groupes minoritaires ou de personnes vulnérables ne reçoivent pas une attention soutenue ou à la hauteur des besoins.

PRINCIPE 7. S'ALIGNER SUR LES PRIORITÉS LOCALES D'UNE FAÇON DIFFÉRENTE EN FONCTION DU CONTEXTE

7a. Pourcentage des flux d'aide au secteur public signalé dans les budgets nationaux des pays partenaires	22 %.
7b. S'il y a des objectifs stratégiques communs aux acteurs internationaux, sont-ils aussi partagés par le gouvernement ?	Il existe des objectifs communs au niveau sectoriel, qui sont en général élaborés sous l'égide du gouvernement. Le Plan stratégique de la CIRH a reçu le soutien de tous les acteurs concernés (partenaires au développement, gouvernement et représentants de la société civile).

PRINCIPE 8. S'ACCORDER SUR DES MÉCANISMES CONCRETS DE COORDINATION DE L'ACTION DES ACTEURS INTERNATIONAUX

8a. A-t-il été convenu d'une division du travail ?	Après une longue interruption, les discussions dans ce sens ont repris.
8b. Y a-t-il des fonds fiduciaires multi-bailleurs et quel pourcentage de l'APD transite-t-il par de tels fonds (année fiscale 2010) ?	Le FRH est le principal biais par lequel transitent quelque 20 % de l'aide pour 2010-11.
8c. La coordination entre acteurs internationaux a-t-elle contribué à une meilleure analyse, un accord sur des objectifs stratégiques communs et à améliorer la mise en œuvre des programmes d'aide au développement ?	Pas réellement à ce stade.
8d. Pourcentage des apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement	82 %.

PRINCIPE 9. AGIR VITE... MAIS RESTER ENGAGÉ ASSEZ LONGTEMPS POUR AVOIR DES CHANCES DE RÉUSSIR

9a. Existe-t-il des mécanismes d'intervention rapide ?	Oui. Cela est facilité par la mise à jour régulière de plans de contingence internationaux en préparation à la saison cyclonique.
9b. Montant de l'aide promise à un moment donné (février 2011) au-delà d'une période de trois ans	La BID s'est engagée pour un montant de 2 milliards USD sur une période de 10 ans.
9c. Fluctuation de l'aide par rapport au PIB	Relativement stable en termes absolus, ce qui signifie donc une légère diminution <i>per capita</i> .

PRINCIPE 10. ÉVITER DE CRÉER DES POCHES D'EXCLUSION

10a. Le pays est-il sous-aidé au regard de ses besoins et de la qualité des ses institutions et politiques ? - Aide publique au développement 2009, qui mesure le niveau d'aide reçue - Revenu national brut par habitant 2009 et proportion de la population vivant avec moins d'1 USD par jour en 2009, indicateurs des besoins d'un pays - Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN) 2009, indicateur de la qualité des institutions et des politiques d'un pays.	Avant le tremblement de terre, le niveau d'aide stagnait depuis plusieurs années et n'était revenu en 2006 qu'au niveau de 1996. Étant donné la quasi inexistence des investissements et le niveau de pauvreté absolue (plus de la moitié de la population), il est clair que l'APD est largement insuffisante.
10b. Toutes choses égales par ailleurs, l'engagement international a-t-il un impact positif ou négatif sur les divisions sociales ?	Impact plutôt neutre dans la mesure où la présence internationale profite à l'élite, mais où cela est en partie compensé par le soutien aux plus pauvres.
10c. Quel pourcentage de l'aide publique au développement a-t-il été décaissé spécifiquement pour le bénéfice des provinces (donc au-delà de la capitale) pendant l'année civile 2010 ?	Environ 50 %.

ANNEXE C.

TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

DES INDICATEURS DP

TABLEAU C.1. LES ESTIMATIONS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT SONT-ELLES COMPLÈTES ET RÉALISTES ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2010*	Aide versée au secteur public durant 2010 notifiée par les partenaires au développement*	2005 (%) (pour référence)	2007 (%) (pour référence)	2010 (%)** c = a/b c = b/a	Aide publique versée par l'intermédiaire d'autres partenaires au développement *
	a	b				
Canada	0	56	--	0%	0%	31
Institutions Européennes	87	151	--	84%	57%	0
France	25	93	--	0%	27%	0
Fonds Global	--	--	--	--	--	0
BID	50	189	--	90%	26%	0
FIDA	--	6	--	0%		2
FMI	--	123	--	0%		0
OIM	--	26	--	--		0
Japon	0	11	--	55%	0%	3
Norvège	15	40	--	--	38%	20
Espagne	6	151	--	88%	4%	34
Nations Unies	0	49	--	0%	0%	0
Etats Unis	10	6	--	0%	59%	0
Banque Mondiale	42	153	--	86%	27%	0
Ratio moyen/ partenaires au développement			--	37%	24%	
TOTAL	235	1 052	--	80%	22%	89

* En millions USD

** Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

TABLEAU C.2. POURCENTAGES DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE COORDONNÉE AVEC DES PROGRAMMES NATIONAUX

	Coopération technique coordonnée*	Coopération technique totale*	2005 (%)	2007 (%)	2010
	a	b	(pour référence)	(pour référence)	c = a/b
Canada	5	21	--	0%	21%
Institutions Européennes	0	1	--	75%	27%
France	0	0	--	0%	100%
Fonds Global	--	--	--	--	--
BID	0	8	--	50%	0%
FIDA	3	4	--	100%	64%
FMI	0	0	--	--	--
OIM	3	26	--	--	10%
Japon	1	2	--	100%	86%
Norvège	1	3	--	--	33%
Espagne	14	14	--	100%	100%
Nations Unies	27	54	--	24%	51%
Etats Unis	307	307	--	100%	100%
Banque Mondiale	8	10	--	43%	79%
TOTAL	369	450	--	65%	82%

* En millions USD

TABLEAU C.3. POURCENTAGES DE L'AIDE ALLOUÉE AU SECTEUR PUBLIC PASSANT PAR LES SYSTÈMES NATIONAUX

	Aide versée au secteur public	Systèmes de gestion des finances publiques						Systèmes de passation des marchés			
		Système d'exécution du budget	Système de reddition de comptes	Système de contrôle financier	2005*	2007*	2010 avg(b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés	2005*	2007*	2010 e / a
	a	b	c	d				e			
Canada	56	49	49	49	--	0%	89%	0	--	0%	0%
Institutions Européennes	151	77	77	77	--	24%	51%	77	--	100%	51%
France	93	84	84	84	--	0%	91%	84	--	0%	91%
Fonds Global	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
BID	189	0	0	0	--	100%	0%	0	--	0%	0%
FIDA	6	6	6	6	--	0%	100%	6	--	46%	100%
FMI	123	123	123	123	--	--	100%	0	--	--	0%
OIM	26	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Japon	11	3	3	3	--	34%	26%	3	--	34%	26%
Norvège	40	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Espagne	151	151	151	151	--	100%	100%	151	--	94%	100%
Nations Unies	49	6	6	6	--	4%	13%	4	--	0%	8%
Etats Unis	6	0	0	0	--	100%	0%	0	--	100%	0%
Banque Mondiale	153	68	68	68	--	34%	44%	68	--	34%	44%
TOTAL	1 052	566	566	566	--	46%	54%	391	--	31%	37%

* En millions USD

TABLEAU C.4. NOMBRE D'UNITÉS PARALLÈLES DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS EN DEHORS DES STRUCTURES EXISTANT DANS LE PAYS

	2005 (pour référence)	2007 (pour référence)	2010
Canada	--	3	20
Institutions Européennes	--	4	4
France	--	1	13
Fonds Global	--	--	--
BID	--	13	5
FIDA	--	2	3
FMI	--	0	0
OIM	--	--	1
Japon	--	0	0
Norvège	--	--	0
Espagne	--	0	0
Nations Unies	--	16	38
Etats Unis	--	0	0
Banque Mondiale	--	0	8
TOTAL	--	39	92

TABLEAU C.5. RAPPORT ENTRE LES VERSEMENTS PROGRAMMÉS ET LES VERSEMENTS COMPTABILISÉS PAR L'ADMINISTRATION

	Versements enregistrés par l'administration en 2010*	Versements programmés par les partenaires au développement en 2010*	2005		2007	2010 **		Référence: Aide versée au secteur public durant 2010 notifié par les partenaires au développement*	Référence: % d'aide programmée par les partenaires au développement pour 2010 et notifiée par les partenaires au développement comme versée en 2010 ***	
						c = a / b	c = b / a		e = d / b	e = b / d
Canada	188	102	--		49%		54%	56	55%	
Institutions Européennes	87	139	--		69%	63%		151		92%
France	182	53	--		41%		29%	93		57%
Fonds Global	--	--	--			--		--	--	
BID	300	200	--		38%		67%	189	94%	
FIDA	--	8	--		65%			6	71%	
FMI	--	0	--					123		0%
OIM	--	0	--					26		0%
Japon	100	13	--		79%		13%	11	81%	
Norvège	60	40	--				67%	40	100%	
Espagne	187	148	--		70%		79%	151		98%
Nations Unies	0	67	--		51%	0%		49	73%	
Etats Unis	724	6	--		87%		1%	6	100%	
Banque Mondiale	12	31	--		48%	40%		153		20%
Ratio moyen / partenaires au développement			--		60%		41%			65%
TOTAL	1 841	806	--		67%		44%	1 052		77%

* En millions USD

** Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).*** Le ratio de référence est $e = d/b$, sauf lorsque les versements notifiés par les partenaires au développement sont supérieurs aux versements programmés ($e = b/d$).

TABLEAU C.6. MONTANT DE L'AIDE BILATÉRALE NON LIÉE

	Montant d'aide bilatérale notifié au CAD en 2009 (en millions USD)	Aide non-liée (en millions USD)	2005 (%) (référence)	2007 (%) (référence)	Part de l'aide non liée
Autriche	0.0	0.0	--	100%	--
Belgique	2.5	2.5	100%	100%	100%
Canada	2.7	2.4	90%	81%	90%
Finland	0.0	0.0	--	--	--
France	17.7	17.7	94%	97%	100%
Allemagne	14.9	14.3	91%	100%	95%
Grèce	0.1	0.1	--	100%	100%
Irlande	1.4	1.4	100%	100%	100%
Italie	0.1	0.0	0%	96%	6%
Japon	22.8	22.8	100%	100%	100%
Corée	0.0	0.0	--	0%	--
Luxembourg	1.0	1.0	100%	100%	100%
Pays Bas	0.0	0.0	--	--	--
Nouvelle Zélande	0.1	0.1	100%	100%	100%
Norvège	3.9	3.9	100%	100%	100%
Espagne	135.1	130.4	87%	83%	97%
Suède	1.1	1.1	100%	100%	100%
Suisse	4.2	3.9	87%	90%	94%
Royaume Uni	8.0	8.0	--	--	100%
Etats Unis	375.0	305.5	46%	82%	81%
TOTAL	590	515	81%	86%	87%

TABLEAU C.7. MONTANT DES APPORTS D'AIDE VERSÉS DANS LE CADRE D'APPROCHES FONDÉES SUR DES PROGRAMMES

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés d	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 e = c / d
	Soutien budgétaire a	Autres approches fondées sur des programmes b	Total c = a+b				
Canada	0	49	49	86	--	0%	57%
Institutions Européennes	77	75	151	195	--	43%	77%
France	27	26	53	93	--	20%	57%
Fonds Global	--	--	--	--	--	--	--
BID	50	139	189	189	--	100%	100%
FIDA	0	0	0	7	--	0%	0%
FMI	0	0	0	123	--	--	0%
OIM	0	0	0	32	--	--	0%
Japon	0	12	12	12	--	0%	100%
Norvège	6	18	24	60	--	--	40%
Espagne	7	13	20	197	--	4%	10%
Nations Unies	2	7	8	143	--	3%	6%
Etats Unis	0	6	6	369	--	100%	2%
Banque Mondiale	68	0	68	157	--	34%	43%
TOTAL	235	344	580	1 664	--	61%	35%

TABLEAU C.8. MISSIONS DE PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT COORDONNÉES (EN NOMBRE ET EN POURCENTAGE PAR PAYS)

	Missions coordonnées* (en nombre) a	Nombre total de missions (en nombre) b	2005* (pour référence)	2007* (pour référence)	2010* c = a/b
Canada	12	29	--	7%	41%
Institutions Européennes	1	18	--	23%	6%
France	0	10	--	13%	0%
Fonds Global	--	--	--	--	--
BID	12	70	--	33%	17%
FIDA	3	3	--	0%	100%
FMI	2	4	--	0%	50%
OIM	0	0	--	--	--
Japon	0	0	--	--	--
Norvège	1	3	--	--	33%
Espagne	1	9	--	100%	11%
Nations Unies	42	91	--	48%	46%
Etats Unis	5	5	--	67%	100%
Banque Mondiale	22	120	--	49%	18%
TOTAL	66	362	--	21%	18%

* Le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation.
Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

TABLEAU C.9. ANALYSES COORDONNÉES (EN NOMBRE ET EN POURCENTAGE PAR PAYS)

	Travaux coordonnés* (en nombre)	Total travaux d'analyse (en nombre)	2005*	2007*	2010*
	a	b	(pour référence)	(pour référence)	c = a/b
Canada	1	8	--	0%	13%
Institutions Européennes	2	2	--	86%	100%
France	0	0	--	--	--
Fonds Global	--	--	--	--	--
BID	3	3	--	0%	100%
FIDA	2	2	--	100%	100%
FMI	0	2	--	0%	0%
OIM	0	0	--	--	--
Japon	0	0	--	--	--
Norvège	0	2	--	--	0%
Espagne	0	0	--	100%	--
Nations Unies	32	42	--	78%	76%
Etats Unis	10	18	--	40%	56%
Banque Mondiale	3	7	--	100%	43%
TOTAL	40	86	--	53%	46%

* Le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation.
Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

TABLEAU C.10. NIVEAUX DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS-CIBLES

	Indicateurs	2005 (pour référence)	2007 (pour référence)	Résultat 2010	Cible 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	D	D	D	B ou A
2a	Les systèmes nationaux de gestion des finances publiques sont fiables	2.5	3.0	3.0	3.0
2b	Les systèmes nationaux de passation des marchés sont fiables	Non disponible	Non disponible	Non disponible	N/A
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	--	80%	22%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	--	65%	82%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	--	46%	54%	N/A
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	--	31%	37%	N/A
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	--	39	92	N/A
7	L'aide est davantage prévisible	--	67%	44%	N/A
8	L'aide est non liée	81%	86%	87%	Plus de 81%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	--	61%	35%	66%
10a	Missions sur le terrain	--	21%	18%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	--	53%	46%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	D	D	D	B ou A
12	Responsabilité mutuelle	Non disponible	Non	Non	Oui

TABLEAU C.11. PAYS DONATEURS AYANT PARTICIPÉ À L'ENQUÊTE

	Liste des 15 principaux donateurs	Base 2009 APD (en millions USD)	Réponses à l'enquête
1	Etats Unis	\$250.17	✓
2	BID	\$136.38	✓
3	Espagne	\$133.83	✓
4	Canada	\$117.34	✓
5	Institutions Européennes	\$66.69	✓
6	FMI	\$61.33	✓
7	Banque Mondiale	\$46.88	✓
8	France	\$41.42	✓
9	Fonds Global	\$28.89	
10	Japon	\$24.66	✓
11	BDC	\$14.16	
12	Nations Unies	\$12.98	✓
13	FIDA	\$11.62	✓
14	Allemagne	\$6.81	
15	Pays arabes	\$6.00	
	Autres partenaires au développement	\$17.59	
Total APD		\$976.75	
Estimation de l'APD totale concernée			92%

ANNEXE D.

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE COMBINÉE SUR LE SUIVI DES PRINCIPES ÉTATS FRAGILES ET DE LA DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

APPROCHE DE L'ENQUÊTE ET OBJECTIFS

La méthodologie générale est commune à tous les pays/territoires participant à l'enquête. Pour mieux prendre en compte le contexte spécifique d'Haïti, celle-ci a été légèrement modifiée.

L'enquête doit s'inscrire dans la continuité des dialogues existants en Haïti entre les acteurs internationaux, le gouvernement, les parlementaires, le secteur privé et la société civile. Au-delà de ces processus, l'enquête vise aussi à identifier des domaines importants où le dialogue est absent ou là où il pourrait être amélioré (par exemple le renforcement des groupes de coordination des partenaires au développement ou des plateformes de dialogue sectorielles). Les conclusions tirées de l'enquête doivent contribuer à l'amélioration des processus de planification au niveau national et de gestion de l'aide, ainsi qu'à l'élaboration éventuelle de certains aspects des documents-cadres nationaux (par exemple l'élaboration d'un nouveau DSNCRP).

L'objectif ultime de l'enquête ne saurait être simplement de produire et publier un Chapitre pays pour contribuer au processus de suivi global mis en place par l'OCDE, mais devrait idéalement contribuer à engager un changement de comportement de la part de tous les acteurs (nationaux/internationaux) et permettre d'améliorer l'impact des programmes au niveau national en Haïti, aussi bien au niveau de l'État que de celui de la société.

Ainsi, le point de départ de l'enquête est le suivant : Comment l'enquête pourrait-elle contribuer aux objectifs stratégiques déjà identifiés ou améliorer les processus en cours ?

L'enquête est basée sur une approche qui inclut de multiples parties prenantes, une variété de secteurs et des méthodes différentes (données quantitatives et qualitatives), en s'appuyant principalement sur la collecte de données et une consultation nationale.

L'enquête inclut trois phases :

1. Collecte de données par le consultant (revue de la littérature, collecte de documents existants ; entretiens ; groupes de réflexion ; questionnaires pour les partenaires au développement et le gouvernement) avant la réunion de consultation nationale.
2. Consultation nationale.
3. Validation du Chapitre pays.

Les consultations initiales ont mobilisé de multiples parties prenantes :

1. Acteurs nationaux incluant des représentants du gouvernement, parlementaires et des organisations de la société civile (ONG, IONG, associations, etc.)
2. Acteurs internationaux du développement, de la diplomatie et de la sécurité.

PHASE I. COLLECTE DE DONNÉES.

Le consultant s'est appuyé sur le questionnaire combiné pour les partenaires au développement pour les deux enquêtes sur la mise en œuvre des PEF et de la DP, sur des données statistiques et sur des entretiens avec plusieurs parties prenantes. Les données rassemblées ont alimenté la notation des indicateurs. Ils ont pour but de mesurer les progrès effectués vers les bonnes pratiques habituellement associées à chacun des PEF et d'évaluer si les objectifs fixés par la Déclaration de Paris pour 2010 ont été atteints. Les indicateurs ne sont qu'une partie de l'enquête et seront mis en perspective à travers les autres données qualitatives réunies. En d'autres termes, les indicateurs n'ont pas pour fonction d'être une mesure parfaite ou exhaustive de la mise en application d'un PEF particulier. Les indicateurs sont communs à tous les pays participants et permettront aux parties prenantes d'évaluer les tendances existantes dans l'ensemble des pays de l'enquête 2011.

PHASE II. CONSULTATION NATIONALE (12 AVRIL 2011)

La consultation nationale a débuté avec par un exposé des conclusions préliminaires par l'OCDE, pour cadrer les débats. Le consultant a présenté une série de questions pour chacun des Principes, afin de faciliter les discussions durant la consultation nationale. Celle-ci a permis un dialogue qualitatif pour établir la nature de l'engagement international et son impact, les défis potentiels et les possibilités d'amélioration. La consultation a servi à faire émerger un consensus sur ces questions, mais certaines opinions demeurent divergentes et sont naturellement reflétées dans le Chapitre pays.

À partir des discussions qui se sont tenues lors de la consultation nationale et de la phase de consolidation et de consultation faisant suite à cette réunion, une liste d'« Actions prioritaires » a été synthétisée. Les actions prioritaires doivent servir aux acteurs nationaux et internationaux et ont pour objectif d'améliorer l'impact de l'engagement international à travers des actions concrètes, spécifiques au contexte et mesurables.

PHASE III. VALIDATION (AVRIL-JUIN 2011)

Les données collectées et les discussions qui se sont tenues lors de la consultation nationale sont synthétisées dans le présent Chapitre pays, qui a fait l'objet d'une validation par les différentes parties prenantes, sous la responsabilité du Coordinateur national. Le Chapitre a aussi été revu par un expert indépendant.

ANNEX E. BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2006), *Haiti at a glance*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Bazin, Marc (2006), *Sortir de l'impasse : démocratie, réformes et développement*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Barthélémy, Gérard (1989), *L'univers rural haïtien, Le pays en dehors*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Collier, Paul (2009), « Haïti : des catastrophes naturelles à la sécurité économique », *Rapport au Secrétaire général de l'ONU*, Oxford University, Oxford.
- Coordination nationale de la sécurité alimentaire (2011), « *Haïti, Perspective sur la sécurité alimentaire avril – septembre 2001* », Port-au-Prince.
- Corvington, Georges (1991), *Port-au-Prince au cours des ans, la ville contemporaine 1934-1950*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Diederich, Bernard (2005), *Le Prix du sang. La résistance du peuple haïtien à la tyrannie, Tome 1 : François Duvalier (1957-1971)*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Djacaman, Charles, (20 mai 2011), « État de droit et pouvoir judiciaire », *Le Nouvelliste*, Port-au-Prince.
- Doura, Fred (2011), *Haïti, Histoire et analyse d'une extraversion dépendante organisée*, Éditions Dami, Montréal.
- Farmer, Paul (1994), *The Uses of Haiti*, Common Courage Press, Monroe.
- Gaillard, Gusti-Klara (1990), *L'expérience haïtienne de la dette extérieure*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Haïti Libre, (05 février 2011), « *Haïti-Argentine : L'autosuffisance alimentaire bientôt une réalité en Haïti* », Port-au-Prince.
- Hurbon, Laënnec (1979), *Culture et dictature en Haïti*, L'Harmattan, Paris.
- Mathon, Alix (1985), *Haïti, un cas*, Imprimerie Le Natal, Port-au-Prince.
- Metellus, Jean (1987), *Haïti, une nation pathétique*, Denoël, Paris.
- Ministère de la Planification et de la Coopération externe (avril 2011), *Rapport final sur la mise en œuvre du premier Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, MPCE, Port-au-Prince.
- Nations Unies (2011), *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti Michel Forst*, Conseil des droits de l'homme, New York.
- Nations Unies (2011), *Draft Aid Report*, Bureau de l'Envoyé special des Nations Unies à Haïti, New York.
- Norwegian Peacebuilding Resource Centre (novembre 2010), « Policy Brief », NOREF, Oslo.

- Novosseloff, A. (2011), *Réseau francophone de recherche sur les opérations de maintien de paix*, Université de Montréal, Montréal.
- 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 », *Rapport Pays Haïti*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), « Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », *Rapport Pays Haïti*, OCDE, Paris.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture/Programme alimentaire mondial (2011), « *Impact de la hausse des prix sur les conditions de vie des ménages vulnérables urbains et ruraux (Port-au-Prince, Croix des Bouquets, Gonaïves et Artibonite)* », Port-au-Prince.
- Ozden, C. et M. Schiff, (2006), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Pean, Leslie J.R. (2005), *Économie politique de la corruption*, Éditions Maisonneuve et Larose, Paris.
- Tardieu, Charles (1989), *L'Éducation en Haïti, de la période coloniale à nos jours*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- Turnier, Alain (1985), *La Société des baïonnettes, Un regard nouveau*, Imprimerie Le Natal, Port-au-Prince.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

Le deuxième volet de l'*Enquête de Suivi des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* fournit des éléments quantitatifs et qualitatifs fondés sur des consultations nationales, reflétant la qualité de l'engagement international au Burundi, en Guinée-Bissau, en Haïti, au Libéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Sierra Léone, en Somalie, au Soudan du Sud, au Tchad, au Timor-Leste, au Togo et à l'Union des Comores, dans les domaines de la diplomatie, du développement et de la sécurité.

Pour chaque pays participant, un chapitre est rédigé sur la base d'informations collectées lors d'une consultation nationale et d'entretiens complémentaires. Ces 13 chapitres ont pour but de refléter les progrès accomplis, les défis restants et d'alimenter la planification dans chacun des pays. Chaque chapitre pays a été rédigé et validé sous la responsabilité conjointe d'un coordinateur national et d'un point focal international.

L'Enquête de Suivi des Principes pour les États fragiles a donné lieu à deux séries de consultations nationales, en 2009 et 2011. Les résultats sont rassemblés par le Secrétariat du CAD-OCDE et regroupés dans deux rapports de suivi qui s'appuient sur les conclusions des chapitres pays afin de fournir des recommandations globales à l'attention de la communauté internationale et seront présentés lors du Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, 2011).

Des informations complémentaires sont disponibles à l'adresse www.oecd.org/fsprinciples.



Agence canadienne de
développement international

