Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

Évaluation corporative du programme canadien de coopération en Haï ti (1994-2002)

Rapport sommaire

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

Direction générale de l’examen du rendement
Agence canadienne de développement international
Mai 2003

Remerciements

L'équipe d'évaluation, constituée de Marie-Hélène Adrien, Louise A. Dupuis, Raymond Gervais et Ivan Ménard, sous la direction de Rémy Beaulieu, agent principal d'examen du rendement, tient à exprimer sa gratitude envers Diane Vermette, Directrice du programme Haïti-Cuba-République Dominicaine, qui a facilité la réalisation de cette étude et encouragé l'ensemble de son personnel à collaborer à l'évaluation. Elle remercie les gestionnaires du programme d'Haïti qui l'ont appuyé, notamment Séline Grandchamp, analyste principale du programme, de même que Maryse Hébert, Andrée Poulin, Thuylien On, Darky Gagné et Jean Bienvenue. Ils tiennent à souligner le rôle de coordination de Jane Beninger et Jean-Philippe Murillo, de la Direction générale du Partenariat canadien, qui ont grandement facilité les contacts avec les partenaires.

Elle remercie Yves Pétillon, Raymonde Chantigny, Éliane Moser et Anne Tremblay de l'Ambassade du Canada à Port-au-Prince, de même que tous les professionnels de l'Ambassade qui ont apporté une collaboration indispensable à la réalisation cette étude.

Elle exprime également ses remerciements à Benoît-Pierre Laramée et à tout le personnel de l'Unité d'appui au programme de la coopération canadienne en Haïti qui ont apporté un appui logistique exceptionnel et qui ont consacré un temps précieux pour communiquer à l'équipe leur connaissance et leur vision de la programmation canadienne dans le contexte haïtien.

Elle marque enfin sa gratitude envers les partenaires de l'ACDI en Haïti pour leur accueil chaleureux et leur collaboration.

Note concernant la page couverture :

La sculture du "marron inconnu" en page couverture que l'on retrouve devant le Palais présidentiel à Port au Prince est peut-être représentative de l'histoire du pays et dans une certaine mesure symbolique de la démarche de notre évaluation.

La sculture représente l'esclave qui se libère des chaînes de l'oppression et appelle en soufflant dans la coquille du lambi ceux qui partagent son sort à en faire autant. L'évaluation constitue également un appel à une nouvelle façon de penser et mettre en œuvre la coopération internationale pour le développement dans les pays en crise.

Dr. Rémy Beaulieu

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 2

Réponse de la gestion du programme 2

Abréviations et acronymes 4

1.0 Introduction 5
1.1 Contexte de l'évaluation 5
1.3 Composantes de l'évaluation 5
1.4 Thèmes de l'évaluation 5
1.5 Méthodologie 6

2.0 Le contexte du programme 6
2.1 Une crise structurelle qui se perpétue 6
2.2 Sommaire de la problématique politique 7
2.3 Sommaire de la problématique socio-économique 7

3.0 Profil de la coopération canadienne (1994-2002) 7
3.1 Décaissements par direction générale de l'ACDI et priorités 7
3.2 La structure de la programmation 7

4.0 Résultats de la coopération canadienne 8
4.1 Aperçu général 8
4.2 Résultats selon les grandes phases de la coopération canadienne 9
4.3 Résultats selon les grands secteurs d'interventions 9

5.0 Revue des questions-clés 12
5.1 Pertinence 12
5.2 Cohérence, concertation et coordination 13
5.3 Efficience et gestion axée sur les résultats 14
5.4 Efficacité 15
5.5 La gestion des risques 16
5.6 Résultats et durabilité 17

6.0 Principales leçons pour les pays en crise 17
6.1 Objectifs de développement du millénaire 17
6.2 Quelle appropriation locale? 17
6.3 Coordination des donateurs 18
6.4 Approches axées sur les résultats dans un pays en crise? 18
6.5 Cohérence 19
6.6 Gouvernance et développement des capacités 19
6.7 Approche programme 19
6.8 Mobiliser la société civile 19
6.9 Une catégorie de pays en crise? 20

7. Références 21

8. Bibliographie sommaire 21

Avant-propos

Le programme canadien de coopération en Haïti est, à bien des égards, unique en son genre parmi les programmes mis en œuvre par l'ACDI. Le programme actuel est le résultat d'un engagement à l'égard de ce pays remontant à une trentaine d'années, soutenu par la volonté politique indéfectible des autorités canadiennes de contribuer au mieux–être des populations de ce pays. La participation de nombreuses institutions, ONG et entreprises canadiennes renforce les relations entre nos deux pays. La diaspora haïtienne continue d'encourager fortement le Canada à accentuer sa présence et à diversifier ses interventions dans le pays.

L'évaluation couvre une période particulièrement instable (1994-2002). Après trois années de gouvernement militaire *de facto* pendant lesquelles le programme d'aide bilatérale a été interrompu, le retour à la constitutionnalité a été accueilli comme le début d'une ère nouvelle riche de possibilités pour la reconstruction du pays. La communauté internationale des donateurs a été mobilisée et un programme initial a été mis sur pied. Le but était de faire profiter la population de bénéfices immédiats, pendant que les processus de planification et de programmation étaient amorcés, en vue de l'élaboration d'un programme davantage axé sur le développement. L'optimisme s'est toutefois estompé rapidement et le dialogue entre la communauté internationale et le gouvernement d'Haïti est devenu de plus en plus difficile. D'autres événements sur la scène politique, des actes de violence et l'intensification de la conditionnalité ont entraîné un important mouvement de retrait chez la plupart des donateurs et, dans une certaine mesure, ont alimenté un sentiment de « lassitude envers Haïti » au sein de la communauté internationale.

De même, l'assistance canadienne au cours de cette période ne constituait pas un programme intégré. Les programmes et les projets émanaient de sources très différentes; certains résultaient des activités d'ONG mises en place grâce au soutien de la Direction générale du partenariat canadien pendant l'interruption du programme bilatéral; d'autres répondaient aux besoins en matière de réhabilitation et de reconstruction; dans d'autres cas encore, le Canada contribuait aux efforts visant à rétablir la sécurité dans le pays. Finalement, la mise en œuvre de certains projets se rattachant au processus de planification ne faisait que commencer; il était donc encore trop tôt pour tirer des conclusions à propos des résultats en matière de développement.

On pourrait se demander si la situation en Haïti se serait améliorée ou si elle se serait détériorée sans la participation continue de l'ACDI. L'évaluation donne néanmoins un aperçu bien documenté de la participation actuelle du Canada en Haïti, soulève des questions pertinentes qui devront être abordées et dégage des enseignements et des points de repère qui éclaireront la mise au point de la nouvelle stratégie de programmation pour Haïti présentement en cours.

L'étroite collaboration entre la Direction de l'évaluation (Direction générale de l'examen du rendement), le bureau d'Haïti et les représentants sur le terrain, qui a mis en lumière l'importance d'avoir une vue d'ensemble, a mené à l'élaboration d'une approche constructive.

Réponse de la gestion du programme

Nous aimerions dans un premier temps féliciter l'équipe d'évaluation sous la direction de Rémy Beaulieu pour la qualité du travail produit et l'approche participative qui a permis à l'ensemble des partenaires de s'exprimer. Tout au long du processus d'évaluation, la direction Haï ti, Cuba et République dominicaine a été en mesure d'échanger et de fournir des précisions et des commentaires sur l'information, l'analyse et l'argumentation de l'évaluation. De plus, nous avons eu l'occasion de fournir une série de commentaires spécifiques sur une version préliminaire du document sommaire, lesquels ont été pour la plupart intégrés dans le document final (annexe 1).

Nous souhaitons maintenant réagir sur les aspects plus généraux de l'évaluation et non pas sur chacune des conclusions, leçons et recommandations. Tout comme les évaluateurs, nous reconnaissons que le programme de coopération est à une croisée des chemins et c'est pourquoi BMH s'est engagée, avec les autres directions générales de l'agence, dans une réflexion approfondie afin de développer des stratégies et des moyens de mise en oeuvre adaptés à un pays à partenariat difficile et non performant. Les conclusions de l'évaluation corporative supportent et enrichissent l'approche stratégique que nous entendons utiliser pour la programmation future en Haï ti. D'ailleurs, un document conceptuel présentant l'approche stratégique sera présenté prochainement au Comité des politiques pour considération.

Compte tenu de la situation actuelle en Haï ti, le diagnostic porté par les évaluateurs nous apparaît pertinent. Par ailleurs, l'équipe BMH a déjà fait part de ses réserves quant à certains aspects de l'évaluation et ses limites. Entre autres, la dimension politique du programme n'a pas été intégrée dans l'analyse alors qu'elle est, depuis 1994, un facteur déterminant de la prise de décision.

L'évaluation reconnaît la complexité de travailler en Haï ti et l'incidence de la crise structurelle sur les résultats, les ressources et la mise en oeuvre du programme. De plus, elle fait ressortir l'importance de développer une approche corporative au niveau de la programmation afin d'utiliser de façon optimale tous les mécanismes de l'Agence. Ce que nous sommes en train de faire.

Par ailleurs, elle souligne l'importance de trouver l'équilibre optimal dans la programmation future entre la concentration sectorielle et/ou géographique et la possibilité de saisir les opportunités sans pour autant verser dans la dispersion. Sur ce dernier point, nous devrons nous assurer d'harmoniser, dans la programmation future, les interventions à plus grande échelle ou à plus long terme versus l'approche des petits pas à court terme. L'approche filière suggérée pourrait être intéressante.

Nous sommes d'accord avec les évaluateurs que les critères des mécanismes réactifs du Bilatéral et du Partenariat canadien devront à tout le moins s'harmoniser. La structure du programme devrait permettre une meilleure synergie entre les différents mécanismes disponibles àl'agence.

L'importance du dialogue de politique, de la concertation et de la coordination entre tous les partenaires impliqués en Haï ti a été largement démontrée par l'évaluation. Nous comptons, dans la nouvelle programmation, en faire une ligne de service à part entière afin de permettre à la coopération canadienne de maintenir son rôle de leader au sein de la coopération internationale.

La gestion du risque fera l'objet d'une réflexion approfondie. La façon d'aborder et de gérer le risque présente un défi important dans un contexte de pays à partenariat difficile, particulièrement si le désengagement de l'aide n'est plus une option optimale.

Le constat de la rupture de la chaîne des résultats dans un pays en crise mérite qu'on s'y attarde. Nous aurions aimé que l'évaluation touche les conséquences d'une non-intervention, i.e. le concept de résultats visant l'arrêt de la détérioration et/ou la préservation des acquis plutôt que l'amélioration d'un état donné. Nous collaborerons avec la direction du

rendement afin d'adapter ces concepts au programme Haï ti.

Au plan opérationnel, les principales questions soulevées : rationalisation du programme, revue des besoins en ressources au niveau de la livraison du programme, coût de transaction, comment accroître l'efficience du programme; livraison d'un programme dans un pays en crise où la complexité de l'environnement, la faiblesse des structures d'accueil et les risques internes et externes exigent un suivi renforcé et constant des projets et du programmes, sont des éléments qui devront recevoir une réponse adéquate dans le Document d'orientation à venir.

Abréviations et acronymes

ACDI, Agence canadienne de développement international

ACE, Agence canadienne d'exécution

AFD, Agence française de développement

APD, Aide publique au développement

BIT, Bureau international du travail

BRH, Banque de la République d'Haï ti

BHF, Besoins humains fondamentaux

BID, Banque inter-américaine de développement

BM, Banque mondiale

CECI, Centre d'étude et de coopération internationale

DE/SP, Développement économique et du secteur privé

DI, Développement institutionnel

DID, Développement international Desjardins

DSRP, Document stratégique de réduction de la pauvreté

EUI, Economic Intelligence Unit

FAH, Fonds d'alliance humanitaire

FAJDH, Fonds d'appui à la justice et aux droits humains

FDCHC, Fonds de contrepartie Haï ti-Canada

FAE, Fonds d'appui àl'environnement

FAO, Food and Agriculture Organization

FUSE, Fonds d'urgence en santé et éducation

FENU, Fonds d'équipement des Nations-Unies

FEDEREC, Fonds pour l'environnement, le développement économique et la reconstruction civile

FMI, Fonds monétaire international

FKF, Fonds Kore Fanm

GAR, Gestion axée sur les résultats

Gde, Gourde

GdH, Gouvernement d'Haï ti

GD/DH, Gouvernance, démocratie et droits humains

GED/ÉS, Genre et développement et égalité des sexes

GRC, Gendarmerie royale du Canada

MAECI, Ministère des affaires étrangères et du commerce international

MEDA, Mennonite Economic Development Association

MPCE, Ministère de la planification et de la coopération externe

n.a., Ne s'applique pas

n.d., Non disponible

OEA, Organisation des États américains

ONG, Organisation non gouvernementale

PME, Petite et moyenne entreprise

PNH, Police nationale d'Haï ti

PNUD, Programme des Nations-Unies pour le développement

PPTT, Pays pauvre très endetté

RI, Renforcement institutionnel

RST, Représentant sur le terrain

SOCODEVI, Société de coopération pour le développement international

UAPC, Unité d'appui au Programme de la Coopération canadienne

UE, Union européenne

Unicef, Organisation des Nations-Unies pour l'enfance

WB, World Bank

1.0 Introduction

1.1 Contexte de l'évaluation

Les multiples aspects de la crise économique sociale, politique et institutionnelle à laquelle Haïti est confronté, posent des défis importants tant au niveau de la mise en oeuvre du programme canadien de coopération qu'au niveau de l'évaluation de ce programme.

Dans ce contexte, la Direction générale de l'examen du rendement a reçu pour mandat de la part de la haute gestion de l'Agence d'effectuer une évaluation corporative de la coopération de l'ACDI en Haïti, pour la période 1994 à 2002 incluant les canaux bilatéral, multilatéral et du Partenariat canadien.

1.2 Objectifs de l'évaluation

La coopération canadienne en Haïti est l'une des plus anciennes et des plus importantes que l'ACDI ait mise en place au cours des dernières années. Durant les années 90, le programme a tenté de répondre à des situations d'urgence, avant de s'attaquer au renforcement des institutions publiques et ultérieurement mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté à travers les organisations de la société civile.

Aujourd'hui, le programme se trouve à une croisée de chemins et il est important d'engager une réflexion approfondie sur les hypothèses, approches, mécanismes de financement, secteurs d'appui et types de partenariat qui ont constitué la base de la programmation dans un pays instable.

L'évaluation poursuit deux objectifs spécifiques:

- rendre compte des interventions de l'ACDI afin d'identifier la pertinence, la cohérence et les résultats de la coopération canadienne en Haïti;
- et tirer les leçons de l'expérience de l'Agence et ainsi servir de base à la prise de décisions pour des interventions dans ce type de pays.

1.3 Composantes de l'évaluation

Outre le présent rapport sommaire, l'évaluation du programme comporte six composantes :

- un profil de la coopération canadienne en Haïti de 1994 à 2002;
- une analyse portant sur le développement social et les besoins humains fondamentaux (DS/BHF);
- une analyse portant sur le développement économique et du secteur privé (DÉ/DSP);
- une analyse portant sur la gouvernance, la démocratie et les droits humains (GD/DH);
- une analyse du renforcement institutionnel (RI), menée de façon transversale pour l'ensemble de priorités d'intervention.
- Un rapport synthèse présentant les principaux constats et conclusions des études thématiques et sectorielles.

Le présent rapport sommaire se veut le résumé du rapport synthèse.

1.4 Thèmes de l'évaluation

Pour l'ensemble des composantes de l'évaluation la question principale était la suivante :

> *Le programme de coopération canadien en Haïti (1994-2002) a-t-il permis d'atteindre des résultats de développement durable en termes de réduction de la pauvreté, de satisfaction des besoins fondamentaux, de renforcement des institutions publiques et de la société civile? Quelles leçons peut-on tirer de cette expérience en ce qui a trait à la coopération dans un pays en crise?*

Afin de répondre à cette question, cinq thèmes prioritaires d'évaluation ont été identifiés:

- **la pertinence,** afin de déterminer dans quelle mesure les interventions de l'ACDI correspondent aux objectifs de développement du pays, de la coopération canadienne et ses engagements internationaux;

- **la cohérence** des différentes composantes du programme de coopération canadien et la cohérence des relations entre l'ACDI et les ministères canadiens impliqués (dont MAECI) dans le pays, le gouvernement d'Haïti et les autres donateurs;

- **l'efficience et l'efficacité**, et plus précisément les conditions qui ont favorisé le bon fonctionnement des projets de la coopération canadienne de même que celles qui ont occasionné des difficultés;

- **les résultats obtenus et leur durabilité**, en distinguant clairement les structures publiques de celles de la société civile, de même que les mécanismes de suivi des résultats du programme à court et moyen termes;

- **la gestion du risque** dans un pays comme Haïti, de même que le soin apporté à l'analyse et au suivi des risques et les choix effectués par la coopération canadienne.

1.5 Méthodologie

L'évaluation a voulu miser sur diverses approches tant traditionnelles (documentation, entrevues, visites) que participatives (tables-rondes, groupes de discussions, rétroaction) compte tenu du grand nombre d'intervenants concernés par la coopération canadienne en Haïti. Ces approches incluent :

- une revue de la littérature pertinente à Haïti avec une attention particulière à tout ce qui touche la programmation de l'ACDI;
- l'évaluation détaillée d'une sélection de projets qui ont fait l'objet de rencontres au Canada et en Haïti et, dans certains cas, de visites sur le site du projet en Haïti;
- une revue documentaire des projets (plans de gestion, cadres logiques, rapports narratifs, études à caractère évaluatif, etc.) de même que des entrevues auprès d'agences d'exécution, d'agents de suivi et de gestionnaires de l'ACDI impliqués dans ces projets;
- une large consultation auprès des partenaires canadiens et haïtiens de l'ACDI relativement à l'ensemble du programme, par le biais de tables rondes et groupes de discussion tenus au Canada et en Haïti;
- des sessions de rétroaction de l'information avec les gestionnaires du programme ainsi que les partenaires canadiens, locaux et internationaux.

En tout plus de quatre cents personnes ont été mobilisées incluant les gestionnaires du programme, les partenaires canadiens, les intervenants sur le terrain, les partenaires locaux et les représentants d'organismes internationaux.

L'évaluation des différents canaux posait un défi dans la mesure où les interventions de l'ACDI n'ont pas fait l'objet d'une programmation intégrée. On a tout de même inclus dans l'échantillon des projets financés par les divers mécanismes et analysé les avantages et désavantages de chaque canal de coopération.

On notera que l'évaluation corporative n'a pas effectué d'étude d'impact de projets considérant que cette tâche, d'une part, se serait avérée impraticable, compte tenu de la dispersion des interventions dans de nombreux secteurs et zones d'intervention ainsi que de l'absence de bases de données comparables et valables, et que, d'autre part, elle aurait signifié ou encouru des coûts et une durée de réalisation dépassant nettement les ressources et le temps alloués dans le cadre de la présente démarche.

2.1 Une crise structurelle qui se perpétue

L'évaluation s'est interrogée sur la nature de la crise à laquelle est présentement confrontée la société haïtienne. Les études thématiques et sectorielles ont analysé les différents aspects politiques, économiques, sociaux et institutionnels de cette crise dont certaines des caractéristiques sont les suivantes :

- une société duale fondée sur une profonde division entre la culture traditionnelle et celle des élites;
- un gouvernement instable et un appareil institutionnel inefficace;
- des infrastructures économiques et sociales fort détériorées;
- une absence d'institutions capables de faire respecter l'état de droit et qui occasionne des flambées de violence;
- un afflux incontrôlable des populations rurales vers Port au Prince;
- la concentration des richesses et du pouvoir entre les mains de grandes familles et de nouveaux groupes mafieux;
- une insuffisance et dégradation constante des ressources naturelles;

Dans ce contexte, nous croyons justifié d'affirmer qu'au cours de la période 1994-2002, la coopération canadienne a dû œuvrer dans un contexte extrêmement difficile de crise structurelle faisant en sorte que les conditions critiques souvent nécessaires à la mise en œuvre des projets et programmes étaient souvent absentes. De ce fait, la chaîne du développement s'est trouvée rompue. Selon notre analyse, cette crise structurelle risque difficilement de se résorber à court ou à moyen terme.

La chaîne rompue des résultats

Les théories modernes de la gestion axée sur les résultats reposent sur la logique suivante :

Intrants ➔ Extrants ➔ Effets ➔ Impacts

La réalisation de cette chaîne suppose l'existence d'un certain nombre de conditions critiques qui, si elles ne sont pas présentes, ne permettent pas de passer d'un niveau à un autre. Or, dans un pays en crise ces conditions sont le plus souvent inexistantes sinon dans bien des cas contraires aux stratégies de développement mises en place (absence de cadre juridique adéquat, absence de capacité institutionnelle, conflits sociaux, minimum logistique inexistant, attitude prédatrice, fuite des ressources humaines, etc).

Que faire dans un tel contexte? La réponse à cette question suggèrerait des recherches et analyses plus approfondies mais la présente évaluation propose quelques pistes.

2.0 Le contexte du programme

2.2 Sommaire de la problématique politique

Haïti figure au rang des pays qui ont connu les situations les plus dramatiques au cours des quinze dernières années, situation qui s'est caractérisée par une série de ruptures du contexte socio-politique.

Malgré le mouvement vers la démocratisation, l'instabilité gouvernementale a caractérisé au cours des huit dernières années l'environnement de la coopération canadienne dans ce pays. Les problèmes de gouvernance ont amené de nombreux acteurs de la scène internationale soit à se retirer (Banque mondiale, Banque inter-américaine) soit à réduire considérablement leur appui à ce pays (Coopération américaine, française, européenne, et canadienne). Présentement, la coopération canadienne est la seconde en importance après la coopération américaine.

2.3 Sommaire de la problématique socio-économique

Haïti est le seul pays des Amériques appartenant à la catégorie des pays les plus pauvres.

Sur quelque 8 millions d'Haïtiens, on estime que les deux tiers vivent sous le seuil de la pauvreté, ratio atteignant 80% en zone rurale. A Port-au-Prince, on estime que les deux-tiers de la population vivent avec un revenu inférieur à 25 $ US par mois, dans des conditions de plus en plus insalubres et violentes, ce qui fait de la capitale du pays une des villes les plus miséreuses du monde. La communauté internationale a mis en place un fonds global de plus de 60 millions de dollars afin d'appuyer des initiatives locales pour faire face à la pandémie du VIH/SIDA qui est la plus importante des Amériques.

Indicateurs économiques et sociaux: Haïti (2000)

Population (millions)	8.0
PIB per capita (USD)	480
Espérance de vie	53
Mortalité infantile (par 1000 naissances)	70
Malnutrition infantile (% des – de 5 ans)	28
Accès à l'eau potable (% de la population)	46
Analphabétisme (% des 15 ans et +)	52
Taux de prévalence du VIH/SIDA (15/49)	6,1

En 2000, Haïti se situait au 146e rang sur 173 pays en termes d'indicateurs de développement humain. Au cours des deux dernières années, le produit intérieur brut s'est contracté, si bien que la pauvreté, compte tenu de la croissance rapide de la population, s'est encore aggravée.

3.0 Profil de la coopération canadienne (1994-2002)

3.1 Décaissements par direction générale de l'ACDI et priorités

À partir de 1994, la coopération canadienne a connu une nette accélération passant de 35 millions $ par année en 1994-95 à près de 45 millions $ en 1997-98, pour diminuer rapidement par la suite jusqu'à 18,6 millions $ pour l'année 2001/2002. (Les données pour 2001-2002 étaient préliminaires au moment de la réalisation de l'évaluation). On retrouve trois grandes phases de programmation :

- une première phase (1994-1995) où les projets mis en œuvre étaient essentiellement du domaine des besoins fondamentaux;
- une deuxième phase (1996-1999) qui a permis des investissements importants en appui aux structures publiques dans le but d'améliorer la gouvernance de l'État;
- une troisième phase (2000-2002) caractérisée par un engagement croissant envers la société civile, y compris la création de plusieurs fonds décentralisés.

Les décaissements totaux pour la période 1994/95 à 2001/2002 ont été de quelque 273 millions $. La contribution de la direction générale des Amériques a été la plus importante avec 64,3% des décaissements, suivie de la direction générale du Multilatéral avec 20,3% des décaissements, et du Partenariat canadien avec 15,4% des décaissements.

Du côté du Partenariat canadien, les décaissements, après avoir augmenté au cours des trois premières années, ont été par la suite relativement stables, mais leur importance en pourcentage s'est accrue de 9,4% à 29,0%, à mesure que les déboursés bilatéraux et multilatéraux diminuaient.

En ce qui a trait aux décaissements par priorités, les dépenses ont accordé une importance particulière aux secteurs des besoins humains fondamentaux (DS/BHF), avec 28,4% du total, et à celui de la gouvernance et des droits humains (GD/DH) avec 24,4% des décaissements, en grande majorité pour des appuis aux structures publiques. Des décaissements non codés, soit 13,8%, contiennent une large part de dépenses administratives.

Décaissements par priorités (1994-2002)*

Priorité	Million $	%
BHF/DS	77,6	28,5
GD/DH	66,7	24,4
DÉ/DSP	18,4	6,7
Autres (!)	72,6	26,6
Non codé	37,8	13,8
Total*	**273,1**	**100,0**

* NB : les données pour 2001-2002 sont préliminaires
(!) Inclut FCIL, services d'infrastructures, environnement et égalité des sexes.

3.2 La structure de la programmation

Il appert qu'au total, le programme de coopération canado-haï tien, nonobstant les efforts récents en vue d'une plus grande concentration sectorielle et géographique, a été dans son ensemble passablement dispersé pour la période prise globalement.

Les 450 projets recensés constituent une donnée partielle, puisque les initiatives financées par le FCIL ne sont pas comptabilisées, de même que les projets financés par le Partenariat en début de période et pour lesquels on ne dispose pas de données fiables.

Cette dispersion des projets canadiens, eu égard aux ressources investies, ne joue pas en faveur d'une plus grande efficience et efficacité des interventions et permet difficilement d'atteindre une masse critique de résultats durables compte tenu du contexte environnant àhaut risque.

Estimation partielle du nombre de projets financés par l'ACDI (1994-2002)

Direction générale ou mécanisme	Projets
Bilatéral (autre que fonds)	55
Bilatéral fonds décentralisés (FAH, FAE, Kore Fann, FAJDH, FDCHC et FUSE)	173
Partenariat (récents et encours)	188
Multilatéral (incluant les projets de fonds bilatéraux)	34
Total	**450**

4.0 Résultats de la coopération canadienne

4.1 Aperçu général

En réponse à la question principale de l'évaluation, nous pouvons conclure de la façon suivante :

• La coopération canadienne, dans chacune des grandes phases qui ont marqué la programmation (urgence et reconstruction, appui concentré sur les structures publiques, développement de la société civile), a contribué à soulager la pauvreté haï tienne et àsatisfaire les besoins fondamentaux de nombreux groupes cibles. Plusieurs des projets qu'elle a soutenus ont fait preuve d'une bonne, voire d'une excellente performance en terme de résultats au niveau des extrants. Elle a réussi àrenforcer un nombre non négligeable d'organisations locales, majoritairement de la société civile. On serait même tenté de dire que compte tenu du contexte d'intervention si difficile, il s'agit là d'un rendement assez remarquable.

• Mais, de façon générale, cette contribution peut être qualifiée de marginale, compte tenu de l'ampleur et de la profondeur des problèmes par rapport aux ressources investies. Cette réalité est encore plus évidente depuis le retrait de nombreux donateurs.

Exemples de résultats atteints dans le secteur de l'éducation

PAENA :	• 40 comités d'écoles organisés
	• 3 centres de ressources construits
	• 4 tables de concertation organisées
	• directeurs et inspecteurs régionaux formés
FDCHC (Projet CECI)	• 2 écoles construites
	• 1 école réhabilitée
	• 3 écoles équipées
	• 3 comités de gestion formés
Club 2/3 (Île de la Tortue : 2 projets)	• 12 écoles primaires appuyées
	• 7 classes réhabilitées
	• 184 professeurs formés
	• Matériel de formation imprimé
	• 8847 élèves touchés

• La coopération canadienne a été caractérisée par une approche « projets » et dans bien des cas «micro-projets ». A partir de 1999-2000, l'élaboration de stratégies sectorielles (entre autre éducation et santé) devait palier à cette faiblesse mais n'ont pas eu les effets escomptés comte tenu des divers mécanismes d'intervention.

• De plus, le contexte de crise structurelle et multidimensionnelle pose un frein majeur aux possibilités de pérennisation des résultats, notamment en ce qui a trait à l'État dont les interférences politiques de même que les déficiences institutionnelles entraînent parfois des reculs plus rapides que les avancées réalisées àgrand peine.

• Par ailleurs, cette difficulté de générer des résultats durables n'est pas propre à la coopération canadienne, mais concerne l'ensemble des coopérations comme en témoignent d'autres évaluations de programmes, notamment celles de la Banque Mondiale et de la Banque interaméricaine de développement.

• Finalement, la situation de crise qu'a connu Haï ti au cours de la période d'analyse a fait en sorte que la coopération canadienne dans ce pays a été l'objet d'une plus grande attention des autorités canadiennes. Ceci a eu pour effet d'accroître les considérations politiques dans la prise de décision relative ànos interventions. A titre d'exemple, on peut mentionner, l'embargo imposé de 1990 à 1994 ainsi que certaines décisions relatives aux interventions dans le domaine de la gouvernance.

4.2 Résultats selon les grandes phases de la coopération canadienne

4.2.1 Urgence et reconstruction

En 1994, les réactions des donateurs semblaient fort convergentes: il était impérieux d'offrir une assistance humanitaire et d'investir des fonds pour créer rapidement des emplois et des revenus, par la reconstruction massive d'infrastructures économiques et sociales. Au cours des années 1994 et 1995, la programmation de l'ACDI était essentiellement constituée de programmes d'aide alimentaire et de construction d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO).

Il ressort des différentes études que l'ensemble des interventions a généré une bonne part des résultats attendus à court terme au plan de la création d'emplois et la satisfaction des besoins fondamentaux dans le pays.

4.2.2 Renforcement institutionnel du secteur public

Après le retour du Président Aristide, la priorité de la plupart des donateurs portait sur l'appui à la démocratie et à la bonne gouvernance en Haïti, notamment par le renforcement institutionnel des structures publiques.

L'ACDI, a donc financé un certain nombre d'interventions d'envergure (paiement d'arrérages de dette, justice, police, réforme des entreprises publiques, etc.) visant à doter le pays d'institutions capables de remplir leur rôle social, économique et politique.

Or, force est de constater que cette catégorie de projets est celle qui a le plus fortement déçu en termes de résultats, et cela tant pour le Canada que pour les autres donateurs. De multiples raisons expliquent cette réalité, dont la principale est l'absence de volonté du gouvernement d'assainir l'ensemble du domaine public et d'améliorer la gouvernance sous toutes ses formes. Faute de résultats et compte tenu du manque flagrant de collaboration de la part de l'État, le Canada a dû mettre un terme à la plupart de ses projets d'appui aux structures publiques en particulier dans les secteurs de la justice et de la sécurité publique.

4.2.3 Appui à la société civile

La troisième phase (2000/2002) se caractérise par une conversion des appuis en faveur de la société civile, y inclus la mise en place de fonds décentralisés ou locaux destinés majoritairement à renforcer le secteur non gouvernemental en partenariat avec les institutions publiques en particulier au niveau local ou régional là et quand cela s'avérait possible et nécessaire en accordant une priorité à la satisfaction des besoins humains fondamentaux.

Bien qu'il soit il difficile de mesurer les résultats de cette dernière phase (projets non terminés ou reconduits, un très grand nombre d'initiatives dans une grande variété de sous-secteurs, bases de comparaisons hasardeuses), l'évaluation pose les constats suivants :

- le taux de réalisation des extrants est en général satisfaisant, surtout si l'on tient compte des facteurs contextuels nuisibles à l'efficacité et à l'efficience des projets;
- sauf quelques exceptions (vaccination, caisses d'épargne et crédit, énergie, etc.) les projets ne génèrent pas nécessairement d'effets substantiels et significatifs eu égard aux problématiques auxquelles ils s'attaquent.

4.3 Résultats selon les grands secteurs d'interventions

4.3.1 Développement social et besoins humains fondamentaux (DS/BHF)

Trois grands sous-secteurs ont fait l'objet d'une évaluation : l'aide alimentaire, la santé et l'éducation. En tout, ce sont 77,6 millions $ qui ont été investis dans ces trois domaines qui représentent 28,5 % de la coopération canadienne à Haïti durant la période 1994-2002.

Par rapport aux autres donateurs et au cours de la période 1995 et 1998 pour laquelle nous disposons de données, il ressort que dans le domaine de l'aide alimentaire, la coopération canadienne a joué un rôle non négligeable contribuant pour 11,3% des apports totaux. Dans le secteur de la santé, cette contribution a été inférieure à 5% en moyenne tandis que dans celui de l'éducation, elle a oscillé entre 15 et 30% selon les années.

Contributions du Canada dans le domaine des BHF

Donateurs	1995	1996	1997	1998
1. Aide alimentaire : '000 tonnes métriques				
Donateurs	134 ,2	129,0	118,8	126,7
Canada	5,8	3,5	32,0	30,6
Canada en %	4,3	2,7	26,9	24,2
2. Santé (million $)				
Donateurs	59,3	39,0	57,4	n.d.
Canada	1,3	2,3	1,6	4,02
Canada en %	2,2	5,9	2,8	n.a.
3. Éducation (million $)				
Donateurs	12,3	14,0	22,0	24,8
Canada	1,8	3,6	3,5	7,4
Canada en %	14,6	25,7	15,9	29,8

L'étude portant sur les besoins fondamentaux pose les constats suivants sur l'atteinte des résultats.

En ce qui a trait à l'aide alimentaire, les interventions étaient en général conçues dans une perspective d'urgence et ont livré, malgré des retards et certaines avaries, la plus grande partie des extrants. Cette aide a permis d'apporter un soulagement immédiat aux populations ciblées.

Une partie de l'aide alimentaire canadienne a été monétisée et cette monétisation a servi au financement des projets de développement communautaires. Cependant, les projets étaient de trop courte durée pour permettre la transition d'une approche d'urgence à une approche axée vers le développement, et ainsi produire des résultats durables.

Les secteurs de la santé et de l'éducation présentent à certains égards un profil semblable caractérisé par les constats suivants.

D'une part la coopération canadienne a permis de soulager la misère et de satisfaire les besoins fondamentaux de nombreux groupes cibles grâce à une variété d'interventions caritatives de la part de plusieurs organisations religieuses et civiles canadiennes. Cette dimension « humaine » et visible est celle qui a été et demeure une caractéristique de la coopération canadienne en Haïti.

D'autre part, les interventions dispersées, fragmentées des fonds locaux et projets du Partenariat canadien en de nombreux sous-projets et partenaires, si elles ont produit des extrants non négligeables, n'ont pas produit les résultats qui permettent d'en assurer la reproductibilité dans l'espace et la pérennité dans le temps.

Exemples de résultats dans le secteur de la santé	
FDCHC (Centre GHESKIO)	• 600 femmes testées pour le VIH-SIDA
	• 45 femmes reçoivent l' AZT
	• 12205 personnes reçoivent IEC
	• 2109 femmes acceptant la planification familiale
Kore Fanm (Profamil)	• 6 intervenants formés
	• 12 organisations sensibilisées
	• 1 clinique mobile fonctionnelle
	• 1400 adoptent la planification familiale
	• 2658 femmes reçoivent des soins gynécoligiques

De plus, même, les cadres stratégiques en santé et éducation n'ont pas réussi à induire un effet de synergie important entre les différents canaux de coopération intervenant dans ces domaines. Des efforts significatifs de coordination ont été réalisés sur le terrain. Cette coordination « après coup » des projets approuvés n'a semble-t-il que peu d'impact sur les orientations du programme dans son ensemble.

Depuis peu, l'ACDI espère remédier aux problèmes de dispersion par une certaine concentration sectorielle (éducation et santé) et régionale (Artibonite). Enfin, il est important de souligner que la coopération canadienne a joué un rôle majeur dans les discussions bilatérales et multilatérales qui ont permis l'élaboration de plans et stratégies de développement dans ces secteurs.

4.3.2 Gouvernance, démocratie et droits humains (GD/DH)

Les interventions dans le secteur GD/DH se sont attaquées à des problèmes critiques. Ces interventions qui totalisent 62,7 millions $ se retrouvent dans 6 sous-secteurs : le maintien de la paix, la sécurité publique, la justice, les prisons, les élections et les droits de la personne.

Contributions de l'ACDI : GD/DH (million $)

Sous-Secteurs	**$**
Bilatéral dont :	
Maintien de la paix	21,9
Sécurité publique)	14,3
Justice	10,4
Élections/démocratie (bilatéral & multilatéral)	5,8
Droits humains (fonds décentralisés)	6,2
Partenariat (projets récents et en cours)	4,1
Total	**62,7**

L'étude sur la gouvernance et les droits humains réalisée dans le cadre de l'évaluation corporative résume comme suit les résultats obtenus dans ce domaine:

- **maintien de la paix**: les résultats attendus pendant la période prévue comme transitionnelle ont été atteints;
- **sécurité publique**: les résultats qui commençaient à paraître ont été annulés à partir du moment où l'État a politisé la police, si bien que le Canada s'est retiré; les conditions critiques dans ce domaine ont fait en sorte que les projets ne produisent pas les effets attendus;
- **justice:** l'absence de volonté politique, la perception des interventions comme une menace et des demandes inconsidérées ont amené le Canada à se retirer; malgré la construction de palais de justice et la formation de juges, la justice n'est toujours pas mieux rendue;

- **les prisons:** la Canada faisait partie d'un programme du PNUD visant à améliorer l'ensemble de la chaîne pénale; le projet a généré des résultats valables et durables à un coût cependant très élevé;
- **les élections:** les manœuvres frauduleuses qui ont suivi le scrutin auquel le Canada a contribué, ont anéanti les résultats des efforts canadiens en amont (organisation et provision de matériels);
- **les droits humains** : il semble que les appuis à la société civile, notamment par le biais du FADJ et du FKF, aient produit de bons résultats au plan qualitatif, mais ceux-ci sont fragmentés en plusieurs petites initiatives de sorte que l'impact réel est difficile à mesurer.

Le Canada est demeuré un partenaire crédible au sein de la communauté internationale grâce à sa gestion des risques auxquels ont été confrontées nos interventions au niveau de l'offre des services publics. La réponse canadienne aux accords internationaux existants devrait tenir compte de cette expérience.

De façon générale, l'étude conclut que dans le contexte actuel, la coopération canadienne est justifiée d'appuyer les initiatives de la société civile. L'approche vise ici à renforcer la demande de la société civile et ainsi faire pression sur l'offre de services étatiques dans les domaines de la justice et de la sécurité publique.

Le cas d'appui à la police d'Haïti

En 1994 le Gouvernement haïtien a dissous l'armée et décidé de la formation d'une police nationale afin d'assurer la sécurité et le respect de la loi et de l'ordre.

La coopération canadienne s'est associée à cet effort en appuyant la formation des nouveaux policiers et en fournissant une assistance technique à travers la Gendarmerie royale du Canada. Quelques années plus tard, cependant suite à une analyse des risques, le Canada s'est retiré compte tenu de la politisation croissante de cette institution.

4.3.3 Développement économique et du secteur privé (DÉ/DSP)

La programmation canadienne dans le secteur DÉ/DSP a tenté de favoriser une amorce de développement économique dans divers sous-secteurs incluant, l'énergie, les coopératives et le développement rural. Au cours de la période 1994-2002, la programmation canadienne a investi 58 millions $ en appui au développement économique et du secteur privé, incluant l'environnement.

Contributions de l'ACDI : DÉ/DSP (million $)

Sous-Secteurs	$
Bilatéral dont :	
COOPEC	8,0
Coop. agricoles	3,0
Développement rural local	10,7
Électricité	24,0
Autres	0,3
FAE et FKF	1,4
Partenariat (projets récents et en cours)	11,3
Total	**58,7**

L'étude, portant sur le développement économique et développement du secteur privé, réalisée dans le cadre de la présente évaluation fait état des résultats suivants concernant les 10 projets retenus aux fins de l'exercice:

- quatre projets (énergie, micro-finance, production alimentaire et coopératives agricoles) ont connu ou connaissent des taux de succès élevés, qui offrent, si certaines conditions sont rencontrées, des chances de durabilité;
- deux projets ont généré des résultats mitigés (projets de développement rural ayant pris une tangente de développement local);
- et quatre (coopératives agricoles, appui à la PME, et deux fonds décentralisés) n'ont pas répondu aux attentes.

Dans deux secteurs, celui de l'énergie et celui des coopératives d'épargne et de crédit, les interventions ont généré une masse critique.

Les cas de l'énergie et des caisses populaires

Dans le domaine de l'énergie électrique, l'appui canadien s'est recentré vers un sous-système (Jacmel) où les extrants et effets obtenus ont été tels qu'escomptés et d'envergure suffisante pour constituer des facteurs non négligeables de croissance. Par contre, la durabilité pourrait être remise en cause dû à la hausse des coûts du pétrole, à la dévaluation de la gourde et à l'impunité dont bénéficient les fraudeurs. Une poursuite de la présence canadienne (technique et financière), semble nécessaire pour protéger les acquis de ces investissements.

Dans le domaine des caisses populaires, on a aussi produit les résultats escomptés en termes d'autonomie institutionnelle et financière des partenaires locaux, et d'accès à des services financiers pour une proportion importante de la population active. Cependant, dans un contexte extrêmement fragilisé par la faillite de nombreuses coopératives financières (dites Caisses à 10%), opérant à l'extérieur du réseau appuyé par le Canada, il semble qu'un appui additionnel en ce qui a trait aux contrôles administratifs et financiers, soit nécessaire pour garantir une certaine durabilité.

Du côté des projets financés par le Partenariat canadien dans ce domaine, on retrouve une soixantaine de projets qui semblent produire des

résultats probants, mais en général limités compte tenu de leur envergure.

L'étude conclut qu'en matière de développement économique et d'appui au secteur privé, on a peut-être trop misé dans le passé sur les approches associatives et le développement intégré, avec l'offre de paquets d'assistance technique et de technologies sur-dimensionnés (Exemple : projet touchant à divers secteurs de la production agricole ou appui à des PME dans divers secteurs), et qu'il faudrait peut-être s'orienter dans le futur vers l'appui à « l'entreprenariat » dans le cadre de filières productives et technologiques spécifiques (production du café).

4.3.4 Renforcement institutionnel (RI)

L'étude transversale sur le renforcement institutionnel conclut que, dans ce domaine et du moins en ce qui a trait aux structures publiques, les résultats sont quasiment absents, constat que font par ailleurs plusieurs des agences de coopération, incluant la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. L'absence de résultats en RI est liée à trois grands obstacles. Le premier, le plus difficile à contourner, est celui de la crise structurelle qui sévit en Haïti.

Le second obstacle est l'approche trop parcellaire qui est généralement utilisée pour le renforcement institutionnel. Il s'agit d'une approche qui met l'accent sur une dimension du problème en utilisant des moyens limités, très souvent la formation alors que le RI demande que l'on intervienne sur plusieurs dimensions à la fois, y compris les aspects légaux, économiques, organisationnels et culturels du partenaire.

Le troisième obstacle est le manque de constance dans l'approche canadienne par le financement de projets à très court terme qui n'ont pas permis la continuité nécessaire pour apporter des améliorations substantielles. L'existence de partenariats de longue durée d'organisations de la société civile canadienne et haïtienne pourraient constituer une base d'appui pour bâtir des stratégies de développement plus importantes et durables.

4.3.5 Dimensions transversales

Les problématiques reliées à l'égalité des sexes et à l'environnement sont demeurées des préoccupations constantes des interventions canadiennes au cours de toute la période couverte.

Le caractère transversal des activités dans ces domaines dans le cadre de nombreux projets rend difficile un examen du rendement qui permette de rendre compte de résultats importants et significatifs.

Pour palier à cette difficulté et accroître ses interventions dans ces domaines, la Direction bilatérale a mis en place le Fonds Kore Fanm en 1997 et le Fonds d'appui en environnement en 1998. Plus récemment, certaines études ont été effectuées afin d'analyser les possibilités d'accroître la présence canadienne dans ces domaines.

5.0 Revue des questions-clés

Cette section passe en revue les questions clés de l'évaluation en regard de la coopération canadienne en Haïti dans son ensemble pour la période 1994-2002 et effectue certaines recommandations pour le futur.

5.1 Pertinence

La plupart des projets qui ont été sélectionnés aux fins de cette évaluation correspondent à une logique historique et à des besoins essentiels. Nous avons analysé la pertinence en regard des objectifs du gouvernement haïtien, des priorités de la coopération canadienne et des engagements internationaux.

En ce qui a trait au gouvernement haïtien, on peut dire que l'absence de stratégie globale n'a pas permis à la coopération canadienne pas plus qu'à la coopération internationale d'effectuer une réelle division du travail en fonction d'objectifs clairs et en tenant compte du contexte global.

Lorsque possible, la programmation canadienne a tenté de s'arrimer aux objectifs nationaux, notamment ceux arrêtés dans les plans sectoriels en santé et éducation. Cependant, la dynamique qu'aurait pu générer ces plans n'a pu être réalisée dû au fait qu'ils n'ont pas été formellement entérinés ou mis en œuvre par le gouvernement.

Au plan international, les institutions de coopération, dont l'ACDI, se sont donné un certain nombre d'objectifs communs dont les objectifs du millénaire, la production d'un cadre de développement commun (UNDAF) par la famille des Nations-Unies, ou encore les résolutions de l'OEA dans le domaine de la gouvernance, objectifs relativement clairs mais dont les possibilités pratiques de mise en oeuvre ont été moins évidentes.

Quant aux objectifs du Canada, les projets s'inscrivent au sein des objectifs de lutte contre la pauvreté et des priorités de l'APD, notamment les priorités de développement social telles que proposées dans le cadre d'action portant sur ce sujet.

Parallèlement, le MAECI a mis beaucoup d'insistance pour que des actions décisives soient menées dans le domaine de la gouvernance et de la démocratie. Dans le secteur GD/DH, des efforts importants de concertation ont été faits afin d'harmoniser les objectifs canadiens entre divers ministères et agences (ACDI, MAECI, Immigration, GRC, etc.). Il ne fait nul doute qu'au cours de la période analysée, la coopération canadienne en Haïti a été très influencée par les considérations de politique étrangère canadienne.

Recommandation : l'ACDI devrait profiter de la démarche de programmation en cours pour engager des consultations auprès des partenaires canadiens et internationaux afin de formuler des orientations stratégiques claires en vue d'une plus grande concentration du programme dans certains secteurs ou sous-secteurs d'intervention. Une attention particulière devrait être accordée aux secteurs sociaux afin de répondre aux besoins fondamentaux des populations. La nouvelle programmation pourrait envisager de progresser graduellement depuis une approche de dispersion vers une approche basée sur la concentration en misant sur les expériences qui ont fait preuve d'excellence et qui démontrent un potentiel. On trouvera en annexe I une grille d'analyse qui présente les avantages et désavantages d'une approche de concentration ou de dispersion des interventions.

5.2 Cohérence, concertation et coordination

• Coordination avec l'État haïtien

La coopération canadienne a investi beaucoup de temps dans le développement de bonnes relations de partenariat avec des représentants de l'État ainsi qu'avec des organisations de la société civile haïtienne et les organisations internationales. Il s'agit ici d'un point fort de la coopération canadienne qui a permis de raffermir la concertation et la coordination des politiques.

Du côté de la coordination avec le gouvernement haïtien, beaucoup d'obstacles ont été affrontés et continuent de l'être (objectifs de l'État souvent nébuleux et variables, plans et politiques non entérinés ni appliqués, actions souvent diamétralement opposées aux projets, dépenses publiques largement discrétionnaires, etc.). Il ressort cependant des consultations réalisées dans le cadre de cette évaluation qu'une coordination à tout le moins sur une base technique doit être entretenue avec les instances publiques haïtiennes pour favoriser l'efficience, l'efficacité et la durabilité de nos interventions.

Recommandation : nous considérons pertinente l'approche actuelle d'appui aux organisations de la société civile, tout en collaborant avec les entités gouvernementales compétentes en particulier au niveau local et régional afin d'assurer la livraison de services auprès des populations démunies, est tout à fait justifiée. De plus, l'ACDI pourrait utiliser sa capacité d'influence de façon plus stratégique dans certains secteurs clés. Il s'agit d'établir une certaine forme de triangulation coopération internationale – société civile-secteur public là où cela s'avère approprié.

• Coordination internationale

Des efforts importants ont été consentis par la coopération canadienne au niveau de la coordination des donateurs qui ont parfois permis l'atteinte de résultats concrets (Ex : MICAH, VIH/SIDA). De façon générale cependant, on se doit de constater que la coordination internationale a été souvent confrontée à la réalité des considérations politiques. Dans le domaine GD/DH, les interventions ont été marquées par des divergences majeures de visions entre certains donateurs, de même que par des priorités propres à plusieurs d'entre eux, ce qui a résulté en la prise unilatérale de décisions, sans plus de consultation.

Ajoutons que depuis l'année 2000, la plupart d'entre eux ont suspendu (BM, UE, AFD, BID, Hollande, etc.) ou considérablement réduit (USAID, ACDI, etc.) leur aide. Il est difficile dans de telles circonstances de parler de coordination entre donateurs, ou encore entre donateurs et structures gouvernementales.

Recommandation : d'une part, la coopération canadienne devrait encourager le PNUD à assumer un rôle de leadership pour coordonner les efforts de la coopération internationale en Haïti de façon complémentaire au rôle joué par l'OEA dans le domaine de la gouvernance. D'autre part, l'ACDI pourrait identifier les opportunités de coordination dans les domaines sectoriels de concentration de ses interventions et envisager de jouer un rôle de leadership dans certains domaines.

Un cas réussi de coordination internationale?

La coopération canadienne a réussi à atteindre des résultats significatifs dans un environnement difficile. C'est le cas en ce qui a trait à la campagne de vaccination à Haïti qui, au dire de plusieurs, s'est avérée un franc succès avec une contribution de 1,5 millions de $ sur un budget total de 6 millions.

Quelles leçons peut-on tirer de cette expérience?

- La coordination internationale est possible et peut fonctionner quand on se fixe des objectifs spécifiques;
- Le gouvernement et les autorités locales peuvent jouer un rôle constructif quand des pressions extérieures sont imposées;
- La question de « fierté nationale » à savoir qui aura le crédit est secondaire quand on vise à trouver des solutions à des problèmes concrets;
- Enfin, la coopération canadienne peut avoir un impact significatif malgré l'investissement de ressources

limitées.

- **Coordination de la coopération canadienne**

Pour ce qui est de l'ACDI, les partenaires canadiens sont unanimes quant au besoin d'accroître la concertation et la cohérence au sein de la coopération canadienne dans ce pays.

L'absence d'une stratégie explicite de programmation approuvée et connue des partenaires de la coopération canadienne n'a certes pas aidé à la cohérence des interventions canadiennes. L'existence d'une variété de canaux fonctionnant sur la base de critères et logiques différents ajoute aux sentiments d'ambiguïté des partenaires canadiens.

L'Agence s'est dotée de cadres sectoriels pour accroître la cohérence de sa programmation. Mais ces cadres se sont avérés avoir des objectifs trop ambitieux et visent un trop grand nombre de sous-secteurs par rapport aux ressources disponibles pour permettre une réelle concentration des efforts. La difficulté que connaît l'Agence à équilibrer sa stratégie de programmation avec les ressources disponibles risque-t-elle de perpétuer.

Recommandation : l'ACDI devrait utiliser tous les moyens à sa disposition y inclus l'unité d'appui à Port-au-Prince, afin de renforcer l'échange d'information et la coordination des intervenants canadiens, en particulier dans les domaines de concentration des interventions et ce tant au Canada que sur le terrain.

5.3 Efficience et gestion axée sur les résultats

- **Coûts de livraison et suivi**

Le nombre et la diversité des interventions canadiennes en Haïti ont des effets directs sur l'efficience et l'efficacité du programme de coopération et un impact direct sur ses coûts de livraison et de suivi.

Aussi, de nombreux projets se sont donnés des objectifs très ambitieux qui rendent l'exercice de suivi et d'évaluation d'autant plus difficiles et complexes.

En outre, les études sectorielles ont témoigné de lacunes au niveau des bases de données, indicateurs et mécanismes de suivi dans le cadre de différents projets, lacunes qui à leur tour augmentent les coûts de suivi absorbés par l'ACDI. Le rôle de suivi joué par l'UAPC permet de combler en partie les lacunes de certaines agences d'exécution canadienne.

Le fait qu'Haïti soit un pays déficient en termes de statistiques économiques et sociales rend la tâche de la coopération canadienne encore plus difficile. Dans un pays à haut risque, il est essentiel que l'Agence soit très rigoureuse dans ses exigences quant à la qualité et à l'efficacité des systèmes de suivi par les partenaires, y compris l'établissement de bases de données de départ.

Recommandation : l'ACDI devrait analyser différentes options afin de réduire le nombre de projets et activités de façon à alléger la gestion du programme y inclus le relèvement du montant minimum des interventions de la coopération canadienne. L'ACDI devrait préciser clairement les objectifs de sa coopération en Haïti et définir des cadres d'intervention sectoriels proposant des choix qui puissent faire l'objet de mesure des résultats. Les projets devraient être dotés d'objectifs réalistes afin de susciter des attentes raisonnables, et de tenir compte des difficultés contextuelles et structurelles particulières de leur exécution. L'ACDI devrait accorder une plus grande importance à la mesure des extrants et de l'effet de ses projets.

- **Canaux et mécanismes de financement**

Les études sectorielles se sont penchées sur l'efficience et l'efficacité des différents canaux et mécanismes de financement. Dans l'ensemble, il existe un fort niveau d'interrelation entre divers canaux de coopération. A titre d'exemple le canal bilatéral a appuyé de nombreuses propositions d'organisations non gouvernementales canadiennes qui peuvent également avoir accès aux fonds locaux et décentralisés. Le canal bilatéral a appuyé également de nombreuses initiatives multilatérales (dites multi-bi). Il existe également le cas d'organisations multilatérales faisant appel à l'expertise d'organisations non gouvernementales canadiennes.

Il ressort de l'analyse que les différents canaux de coopération possèdent des avantages et inconvénients qu'il faudrait soit valoriser soit compenser.

Ainsi, le programme de Partenariat a permis d'établir des relations de coopération étroites et parfois innovatrices (santé et éducation en particulier) entre des intervenants canadiens et leur homologues au niveau local.

De son côté, le programme bilatéral a permis de réaliser des interventions plus substantielles (énergie, appui au secteur public, coopératives) impliquant la mobilisation de ressources importantes, tout en permettant une meilleure intégration des activités et un suivi plus rapproché des projets par l'ACDI dans un pays à haut risque.

Pour ce qui est des fonds locaux, ils ont permis à l'ACDI la flexibilité nécessaire pour livrer ses projets indépendamment de l'État et rejoindre les

populations de la base. Par contre, les fonds ont été peu efficaces dans les secteurs qui exigent des compétences spécialisées (micro-crédit, reboisement, etc.) qu'on ne retrouve pas nécessairement au sein des équipes de gestion de ces fonds. Les fonds ont été plus efficaces dans l'appui à des organisations locales, notamment dans le domaine de la GD/DH et des services sociaux, projets qu'on pourrait qualifier comme étant à faible intensité de ressources techniques.

L'évaluation suggère de porter une attention particulière à l'harmonisation des divers mécanismes, en particulier en ce qui concerne les fonds locaux par rapport aux projets du Partenariat canadien.

Recommandation: la synergie entre les différents canaux et mécanismes de coopération constitue un élément qu'il faudrait renforcer. Les Fonds décentralisés devraient concentrer leurs activités en appui à la société civile dans le domaine social et celui de la défense des droits humains. L'ACDI devrait favoriser une meilleure articulation des divers mécanismes (FCIL, Partenariat, Fonds décentralisés, projets bilatéraux) de telle sorte qu'il existe une progression dans le niveau d'appui aux initiatives qui font l'objet de succès.

- **Le canal multilatéral est-il sous-exploité?**

Les évaluations laissent penser que le canal multilatéral n'est peut-être pas exploité dans sa pleine mesure.

Il offre de nombreux avantages sur lesquels l'ACDI pourrait peut-être mieux bâtir en ce qui a trait à la gouvernance et à la démocratie dans le secteur public (domaine de haut risque et à forte visibilité pour des interventions conduites en l'absence de volonté politique), et aux besoins humains fondamentaux.

Il en va de la sorte pour des projets à vaste portée et nécessitant une importante mobilisation d'organisations locales et extérieures, ainsi qu'une intégration étroite des opérations dans un cadre cohérent, i.e. là où la valeur ajoutée du Canada à titre de bailleur individuel n'est pas évidente. Ce canal permet également d'assurer une meilleure gestion du risque en permettant de le partager avec d'autres donateurs.

Les études sectorielles soulignent également le coût élevé d'interventions à travers le canal multilatéral et les lourdeurs administratives de tous ordres parfois inhérentes à ce mécanisme.

Recommandation : les gestionnaires de la coopération canadienne en Haïti devraient envisager de renforcer l'utilisation du mécanisme de coopération multi-bilatérale, en particulier dans les domaines reliés à la satisfaction des besoins fondamentaux et de la gouvernance.

5.4 Efficacité

Les facteurs nuisibles à l'efficacité des projets en Haïti s'expliquent en grande partie par la situation de crise. Les principaux sont :

- un trop grand nombre de projets qui augmentent les coûts d'opération;
- des calendriers conçus en fonction des exigences administratives et non ajustés à de la réalité locale;
- l'exode des ressources haïtiennes compétentes;
- la faiblesse des partenaires locaux engagés dans les projets;
- la mauvaise presse et les difficultés de recrutement au Canada;
- les difficultés de réalisation des projets induites par la déficience des institutions publiques locales.

Recommandation : l'ACDI devrait favoriser des interventions sur une plus large échelle et qui permettent des économies d'échelle. Elle devrait accorder plus d'attention au rapport coût-efficacité des interventions de façon à favoriser celles qui semblent les plus performantes et offrent les meilleures chances de reproductibilité et accorder la priorité aux projets à faible intensité d'assistance technique. Enfin, l'ACDI devrait assurer une plus grande rétention des ressources humaines mobilisées dans le cadre de la gestion de programmes fonctionnant dans des conditions difficiles.

Les principaux facteurs positifs, en général liés à la gestion des projets, sont :

- la mise en route de projets ciblés et ancrés dans le milieu;
- les projets menés par des ACE ayant toutes les compétences et connaissances de la réalité locale pour leur réalisation;
- les projets qui ont des objectifs réalistes et qui permettent de maîtriser plusieurs variables (filières) essentielles au succès;
- les projets fondés sur la prise en charge locale et une contribution importante de la part des bénéficiaires;
- les projets qui ont des bases de données informatives et favorables à la prise de décisions ponctuelles et éclairées.

Recommandation : l'ACDI devrait mettre en place les mécanismes de suivi-évaluation qui permettent d'identifier l'excellence (success-stories) tant au niveau de la gestion que des résultats des projets. Les facteurs de succès (incluant les projets du Partenariat) devraient figurer au premier rang des critères de décision de l'ACDI en ce qui a trait à l'approbation des projets qui pourront bénéficier d'un appui renforcé (les champions).

5.5 La gestion des risques

Dans un pays comme Haïti, toutes les interventions peuvent être considérées comme à risque, et particulièrement celles qui constituent une menace pour le pouvoir en place et qui se heurtent de ce fait à une volonté négative de la part des autorités, comme ce fut le cas pour les interventions auprès de la PNH ou du Ministère de la justice.

Face à cette situation, la coopération canadienne a utilisé comme approche de gestion du risque la diversification de ses activités dans de nombreux domaines et secteurs et auprès de nombreux partenaires. Cette approche qui s'est avérée judicieuse à certains égards puisqu'elle a permis « de réduire les pertes » (projets n'atteignant pas les objectifs prévus) ne permet cependant pas « d'accroître les recettes » (protection des acquis et atteinte de résultats significatifs en regard des problèmes). Cette comparaison avec les méthodes financières est nécessairement boiteuse mais a souvent été utilisée au cours des rencontres et entrevues, d'où la nécessité de mettre en place des approches de gestion du risque plus conformes au domaine de la coopération pour le développement.

Les principaux constats de l'évaluation en ce qui a trait à la gestion de risques se résument comme suit.

- il existe un consensus sur l'ampleur et la diversité des risques dans un pays en crise;
- les méthodes de gestion reconnues doivent être ajustées au contexte d'un pays en crise;
- une attention plus grande doit être portée aux risques endogènes sur lesquels les gestionnaires ont une prise plus directe;
- les risques exogènes peuvent avoir un impact important sur la décision d'intervenir ou pas dans un secteur donné;
- les méthodologies existantes gagneraient à être partagées et appliquées plus systématiquement;
- l'identification des risques doit être faite ex ante et en cours de projet;
- au-delà de l'analyse, il faut gérer les risques et c'est à ce niveau que les représentants officiels de la coopération canadienne pourraient utiliser leur capacité d'influence dans certains domaines stratégiques en y allouant les ressources nécessaires.

Il est apparu que si l'analyse du risque n'était pas réalisée systématiquement, la gestion du risque pose encore plus de problèmes. Il émane des diverses études menées dans le cadre de cette évaluation un important besoin de partager les préoccupations, approches et outils disponibles pour la gestion d'un programme de coopération dans un pays en crise.

Recommandation: l'ACDI a acquis au cours de la période analysée une expérience de gestion du risque qu'il faudrait renforcer et systématiser tant au niveau du programme que des projets. L'analyse de risque doit se faire ex ante, i.e. avant le choix de l'intervention et aussi après, i.e. au cours de sa mise en œuvre. L'ACDI doit favoriser l'échange d'information, d'outils et d'expérience dans ce domaine. Elle devrait utiliser sa capacité d'influence pour gérer les risques de façon stratégique dans ses domaines de concentration.

• Dialogues de politiques et la gestion des risques

Compte tenu qu'en Haïti, l'instabilité est une constante, le rôle d'accompagnement de l'ACDI dans sa fonction de communication et de dialogue de politiques avec le gouvernement comme avec les autres coopérations est encore plus névralgique qu'ailleurs afin d'assurer, idéalement de façon préventive, la levée des principales barrières qui réduisent les probabilités que les interventions qu'elle finance engendrent les résultats escomptés.

Une connaissance approfondie du contexte du projet, en amont et en aval, de même que l'établissement de canaux de communications « en ligne » avec les gestionnaires de projets sont deux variables incontournables pour que les projets de développement donnent des résultats satisfaisants d'une part, et pour protéger les investissements canadiens d'autre part.

Recommandation : le dialogue de politiques et les autres activités de plaidoyers doivent devenir des « lignes de services » intégrées dans la programmation de l'ACDI, faire l'objet de plans d'action, et être dotés des ressources humaines et des budgets afférents. L'ACDI devrait investir temps et énergie à ce niveau, en particulier dans les domaines prioritaires de la coopération canadienne.

5.6 Résultats et durabilité

• Durabilité dans un pays en crise?

La problématique même d'un pays en crise fait que la chaîne des résultats se trouve brisée par des facteurs structurels à toutes les étapes. Les liens entre extrants et effets sont très ténus, et les effets, s'il s'en trouve, se répercutent encore plus rarement en impacts auto-portants.

La logique habituelle des modèles de développement ne fonctionne pas, à moins de subir des transformations majeures qui tiennent compte des facteurs de crise et, encore mieux, visent à contrôler l'ensemble des paramètres internes et même externes des interventions.

Dans cette perspective, la philosophie et le concept de durabilité des résultats et de la gestion axée sur les résultats doivent être analysés et faire l'objet de recherches afin de développer d'autres approches qui seraient mieux adaptées à un pays en crise structurelle.

La programmation, plutôt que d'être fondée sur le postulat d'une amélioration certaine et visible du contexte politique, devrait intégrer à part entière dans ses hypothèses de travail les ruptures (insurrections, instabilité, conflits) et blocages incontournables dans un pays ancré aussi profondément dans une situation de crise structurelle.

En d'autres termes, dans un contexte de crise, les interventions doivent s'inscrire dans une vision à long terme dépassant la stricte durée de vie du projet, qui devrait plutôt être considérée au départ comme une phase devant conduire à une autre, s'il y a performance. Par ailleurs, les études sectorielles ont démontré, que la faiblesse de l'environnement institutionnel et les nombreux facteurs de risques peuvent souvent conduire à l'échec des projets bien intentionnés.

Recommandation : l'ACDI devrait favoriser la formulation de projets réalistes ayant des objectifs clairs à court terme tout en s'inscrivant dans une perspective à long terme. Compte tenu de la fragilité des résultats dans un pays en crise, l'ACDI devrait favoriser des partenariats qui permettent l'accompagnement à long terme et qui offrent un bon potentiel institutionnel et répondent à des besoins concrets, de façon à pouvoir renforcer l'appropriation et les capacités locales.

6.0 Principales leçons pour les pays en crise

La présente évaluation visait un second objectif, celui d'identifier des leçons de l'expérience qui pourraient être appliquées à d'autres pays en crise. Afin d'atteindre cet objectif, nous avons consulté d'autres donateurs et une littérature plus large portant sur d'autres pays qui nous permettent de suggérer quelques réflexions en vue d'améliorer l'efficacité du développement dans des pays en crise, en conflit ou en situation de post-conflit où les conditions de livraison d'un programme de coopération s'avèrent particulièrement difficiles.

Les présentes leçons concernent également le programme canadien de coopération à Haïti, mais ont été présentées séparément compte tenu de leur nature plus générale.

6.1 Objectifs de développement du millénaire

L'un des premiers principes de l'efficacité du développement a trait à la mise en place d'une stratégie à long terme afin de contribuer à l'atteinte des objectifs du millénaire à l'horizon 2015. Dans le cas d'un pays en crise, ces objectifs semblent hors de portée, c'est du moins le cas en ce qui concerne Haïti.

Leçon I : dans le cadre de pays en crise, l'ACDI pourrait collaborer avec la communauté internationale, en particulier avec le système des Nations-Unies, afin d'établir des cibles plus réalistes pour l'atteinte des objectifs du millénaire.

6.2 Quelle appropriation locale?

Les principes de l'efficacité de la coopération pour le développement accordent une importance particulière à l'appropriation du processus de développement par les gouvernements et la population. Dans le cas de pays en crise, cette préoccupation est d'autant plus problématique que les gouvernements ne disposent pas de la légitimité nécessaire. Dès lors, comment ne pas se substituer à l'État, et comment assurer l'appropriation locale? Dans un tel contexte, l'appui aux diverses institutions représentatives de la société civile peut constituer une solution de rechange valable.

Par contre, la collaboration et la coordination avec les instances publiques demeurent une nécessité. Les institutions multilatérales peuvent jouer un rôle-clé à ce niveau et disposent d'un avantage comparatif pour le renforcement des structures publiques aux plans de la gouvernance et de leur rôle réglementaire et normatif, et ainsi amener l'État à prendre ses responsabilités.

Leçon 2: dans le contexte d'un pays en crise, la coopération canadienne pourrait viser à appuyer les institutions représentatives de la société civile tout en assurant une collaboration avec le secteur public à travers divers mécanismes afin de répondre aux besoins essentiels des populations.

Qu'en est-il des principes d'efficacité du développement et des facteurs de succès dans les pays en crise?

- **Les objectifs du millénaire** sont souvent hors d'atteinte dans les pays en crise;
- **La prise en charge locale** est problématique compte tenu du faible niveau de légitimité des gouvernements en place;
- **La coordination internationale** est souvent soumise aux impératifs politiques des pays donateurs et des organismes internationaux;
- **Les partenariats étroits** sont difficiles à cause des faiblesses de la capacité locale et des hésitations des gouvernements étrangers à légitimer le gouvernement local;
- **Une approche axée sur les résultats** est difficile à mettre en place compte tenu d'une chaîne de résultats rompue et d'une gestion de l'information déficiente;
- **Une plus grande cohérence** entre la politique étrangère, la politique de coopération et autres politiques est rendue aléatoire par les soubresauts politiques et les crises sociales locales;
- **La bonne gouvernance** constitue souvent le problème fondamental des institutions publiques et privées des pays en crise;
- **Le renforcement des capacités** est essentiel compte tenu de la fragilité de l'environnement institutionnel;
- **La mobilisation de la société civile** peut constituer un moyen de rejoindre et d'engager les plus pauvres la solidarité humaine;
- **L'approche programme** pose des défis importants compte tenu des faiblesses institutionnelles et de l'absence de stratégies locales et internationales.

6.3 Coordination des donateurs

L'expérience en Haïti démontre combien il est difficile de cueillir les fruits des efforts de la concertation, aussi intenses soient-ils. Dans le cadre de pays en crise, la coordination est rendue plus difficile car elle est le plus souvent soumise à des impératifs politiques. D'un côté, on se heurte à un État inefficace, et de l'autre à des agences de coopération dont les priorités et les réactions sont parfois imprévisibles.

Malgré ces obstacles, la coopération canadienne se doit de continuer à promouvoir la concertation entre les intervenants de la coopération selon les différents niveaux d'intervention. On pourra poursuivre différents objectifs qui doivent être cohérents tant au niveau politique qu'au niveau de la coopération pour le développement.

Mais compte tenu de la volatilité des appuis des agences de coopération, les projets qui offrent les meilleures chances de produire de bons résultats sont ceux qui sont conçus et dimensionnés en fonction des ressources financières que le Canada est prêt à y consentir, et non pas selon l'hypothèse que d'autres coopérations emboîteront le pas.

De plus, il sera essentiel que le cadre d'orientation de la prochaine programmation de l'ACDI en Haïti approfondisse cette question de la concertation et détermine les axes de coordination à privilégier.

Leçon 3: dans le cadre de pays en crise, les organismes de coopération internationale pourraient être plus pro-actifs en vue de favoriser la coordination entre les donateurs qui peut s'exercer tant au plan des politiques, de la coopération qu'au niveau des activités sectorielles. De plus, l'ACDI doit favoriser la coordination des différents ministères et partenaires canadiens.

6.4 Approches axées sur les résultats dans un pays en crise?

Les difficultés d'effectuer la transition d'une approche d'urgence à une approche structurante ont largement été démontrées par les études sectorielles et thématiques, notamment en ce qui a trait aux résultats fort mitigés des initiatives de renforcement institutionnel du secteur public dans le cadre du programme canadien en Haïti. Ces difficultés proviennent en bonne partie du fait qu'on a tenté d'appliquer une médecine de renforcement à un organisme toujours en phase de crise aiguë.

A cela s'ajoute le fait que dans un pays en crise, la chaîne des résultats est souvent rompue. Toute stratégie de développement est mise en place en vue d'atteindre certains objectifs supérieurs. Par exemple, on formera des professeurs ou des policiers afin d'améliorer l'éducation ou le système sécurité publique. Or, dans un pays en crise, les hypothèses établies concernant la chaîne des résultats (intrants-extrants-effets-impacts) ne se réalisent que très rarement. Nos interventions devraient dès lors viser et être gérées en fonction d'objectifs plus réalistes.

Leçon 4 : dans le cadre de pays en crise, compte tenu de l'urgence de répondre aux besoins fondamentaux des populations survivant le plus souvent dans des conditions d'extrême pauvreté et d'indigence, et compte tenu du fait que la chaîne des résultats est systématiquement rompue, il est primordial de se donner des

objectifs clairs, précis, raisonnables qui permettent de répondre aux besoins les plus pressants des groupes les plus démunis. Dans cette perspective, l'ACDI pourrait envisager de revoir le cadre théorique de la chaîne des résultats actuellement utilisée à l'Agence afin de l'adapter aux standards internationaux et réduire les attentes en particulier en ce qui concerne l'impact de ses interventions.

6.5 Cohérence

Dans le cadre de pays en crise, une diversité d'intérêts plus ou moins compatibles peuvent intervenir dans la prise de décisions, notamment en ce qui a trait à la politique étrangère, la politique de coopération, les intérêts commerciaux, de sécurité nationale, la politique d'immigration (dans le cas de boat people par exemple), etc.

Dans ce contexte, les embargos, ruptures et oscillations des appuis des pays donateurs ont des répercussions néfastes et accentuent l'amplitude de la crise, laissant derrière eux un pays de plus en plus ravagé et désorganisé. Les coûts associés à la magnitude des représailles internationales et des tangages des différentes coopérations sont fort élevés, tant du point de vue social (violence, méfiance, effritement des valeurs) qu'économique. Ces effets peuvent avoir des répercussions régionales et internationales, par exemple sur la migration des personnes.

Leçon 5: dans les circonstances de crise structurelle comme c'est le cas en Haïti, le recours à divers mécanismes de coopération peut permettre de moduler l'appui. Ainsi, les canaux du bilatéral, du Partenariat ou du multilatéral peuvent prendre plus ou moins d'importance et se relayer selon les circonstances et les besoins. Cette approche constitue une solution préférable à l'imposition d'embargos, ne serait-ce que pour soutenir l'espoir, et éviter une tragédie humaine ou la guerre civile.

6.6 Gouvernance et développement des capacités

Dans le cadre de pays en crise, la problématique de la gouvernance ou de l'absence de bonne gouvernance, se pose de façon cruciale. On pourrait être tenté d'en faire une condition. En fait l'expérience de la coopération canadienne en Haïti démontre le contraire. Il est possible d'intervenir dans un pays en crise, « malgré » les comportements prédateurs et l'absence de capacité institutionnelle.

Dans le cas de notre programme en Haïti, l'appui à la société civile paraît constituer une option valable d'autant plus que traditionnellement, ce sont les organisations religieuses et civiles qui ont assumé des responsabilités particulières, par exemple, au niveau de l'éducation et de la santé. Il s'agit là d'une réalité historique.

Leçon 6: l'ACDI, que ce soit par le biais du programme bilatéral ou du partenariat, pourrait accroître la composante relative au développement des capacités des organisations haïtiennes. Les partenaires canadiens devraient partager leur expérience à ce niveau. Une telle approche ne devrait pas se faire séparément mais de façon intégrée et être fondée sur l'offre de solutions en réponse à des besoins concrets des populations.

6.7 Approche programme

Dans le cas de pays en crise, il est difficile d'envisager une approche programme. Les conditions de leadership au niveau national et de coordination des donateurs risquent d'être fortement déficientes.

La diversité, voire la dispersion des interventions a souvent été utilisée comme un moyen de gérer les risques. Toutefois, une telle approche comporte en elle-même ses propres risques puisqu'elle ne permet pas un accompagnement rapproché pour l'atteinte de résultats durables à des coûts raisonnables.

L'efficacité du programme exige de faire des choix, d'avoir une approche peut-être plus modeste, mais qui cherche à maximiser l'impact des ressources qu'on souhaite investir et qui permet de bien contrôler les paramètres en cause. L'évaluation de notre expérience en Haïti tend à démontrer qu'en investissant des ressources plus importantes dans un ou des sous-secteurs spécifiques, on est plus à même d'accroître l'impact et de réduire les coûts d'opération et de minimiser les risques.

Leçon 7: dans le cadre de pays en crise, la mise en oeuvre d'une approche programme pose des défis de taille. Elle implique une coordination étroite entre les divers mécanismes et intervenants afin de permettre une synergie pour l'atteinte d'objectifs communs. On devrait privilégier les approches « par filière », dans le cadre d'un secteur ou sous-secteur spécifique. Une approche programme peut également être mise en œuvre en misant sur l'appui institutionnel à certaines organisations qui ont fait preuve d'excellence et qui disposent d'une capacité importante d'intervention (les champions).

6.8 Mobiliser la société civile

Le programme canadien de coopération en Haïti possède une caractéristique qu'il faut continuer de valoriser : « son visage humain ». Lors des tables-rondes et sessions de rétro-action en Haïti, c'est là un cri du coeur entendu plusieurs fois : « De grâce, ne nous laissez pas tomber ».

Cet esprit de solidarité est peut-être, avant la quantité de ressources allouées, ce qui compte le plus. La présence canadienne depuis plus de trente ans, a permis à cette solidarité humaine de se manifester, de maintenir l'espoir de s'en sortir et parfois de conserver certains acquis qui auraient autrement été pulvérisés par l'attitude prédatrice ou le laissez-faire.

Leçon 8: en particulier dans le cadre de pays en crise, la solidarité humaine doit constituer une composante reconnue de notre programme de coopération. L'ACDI pourrait envisager de revoir les critères et conditions des programmes du Partenariat canadien pour renforcer cette composante dans le cadre de la coopération canadienne avec ces pays.

6.9 Une catégorie de pays en crise?

L'ACDI devrait-elle créer une catégorie de pays en crise et à laquelle pourraient s'appliquer des critères particuliers?

Une réflexion de la communauté internationale est en cours à ce sujet. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a publié un document de réflexion sur les pays à « partenariat difficile ». La Banque mondiale vient de publier une étude sur les pays LICUS (Low Income Countries Under Stress). Les conclusions de ces diverses études convergent. «Les conditions particulières qui existent dans le cadre de pays en crise ou en conflit exigent des modalités de coopération particulières ».

Cependant, cette hypothèse de créer une « catégorie » particulière de pays « en crise » soulève diverses difficultés incluant le fait qu'il soit difficile d'établir des critères précis d'autre part parce qu'un pays peut plonger dans une crise (ex. Côte d'Ivoire) de façon inattendue. Quand, nous avons demandé aux partenaires de la coopération canadienne en Haïti d'identifier d'autres pays en crise la liste s'est avérée plutôt hétéroclite. Nous croyons qu'il est essentiel d'approfondir la réflexion à ce sujet, de partager l'information, d'élaborer des outils qui permettent une gestion plus efficace dans ce type d'environnement et de développer des approches et des comportements différents. La définition de ces approches dépasse le mandat restreint de la présente étude.

Recommandation : que l'ACDI crée un groupe de travail concernant les pays en crise, en conflit ou post-conflit où les conditions de la coopération sont particulièrement difficiles afin d'élaborer certains outils de gestion, en particulier reliés aux principes de l'efficacité du développement, qui permettraient de faciliter le travail des agents de l'ACDI concernés par ces pays. Ce groupe de travail devrait inclure certains représentants des organisations volontaires canadiennes impliquées dans la coopération avec ces pays.

7. Références

Le présent rapport sommaire a été élaboré à partir des différentes études sectorielles et thématiques qui ont été produites dans le cadre de l'évaluation, àsavoir :

Louise Dupuis, Profil du programme canado-haïtien (1994-2002), présenté à la Direction générale de l'examen du rendement en juin 2002 et révisé en novembre 2002, Montréal, 2002

Marie-Hélène Adrien, Évaluation de la programmation canadienne en Haïti: Volet participation et renforcement institutionnel, Volume I, Universalia, Montréal, novembre 2002

Marie-Hélène Adrien, Évaluation de la programmation canadienne en Haïti: Volet participation et renforcement institutionnel, Volume II, Universalia, Montréal, novembre 2002

Raymond Gervais, Évaluation du Programme de coopération canado-haïtien (1994-2002) : Volet besoins humains fondamentaux (aide alimentaire, santé, éducation), Montréal, novembre 2002

Louise Dupuis, Évaluation du Programme de coopération canado-haïtien (1994-2002) : Volet développement économique et du secteur privé (DÉ/DSP), Montréal, novembre 2002

Ivan Ménard, Évaluation de la coopération canadienne en Haïti (1994-2002) : Gouvernance et droits de la personne, Québec, novembre 2002

Nous vous prions de noter que les idées exprimées dans ces différentes études demeurent la responsabilité de leurs auteurs.

ACDI, Évaluation du Programme de coopération canadienne en Haïti (1994-2002) : rapport synthèse, Direction générale de l'examen du rendement, janvier 2003

8. Bibliographie sommaire

On trouvera ci-dessous quelques documents clés qui ont servi de base aux différentes études ci-haut mentionnées.

ACDI, Haïti: cadre de programmation pour la coopération canadienne, novembre 1996

ACDI, Profil des ONG canadiennes en Haïti, ACDI, 2001

ACDI, Rapport de vérification: programme d'aide de l'ACDI en Haïti- ACDI,1997

ACDI, Sommaire des évaluations de programmes, projets, etc. depuis 1994, Mémoire centrale, 2002

ACDI, Projets en santé financés par l'ACDI, UAPC, 2001

ACDI, Revue sectorielle: santé, population, nutrition, ACDI, 1999

ACDI, Cadre d'orientation: santé, population et nutrition (SPN), Haïti, 1999

ACDI, Projets en éducation financés par l'ACDI, UAPC, 2001

ACDI, Suivi sectoriel en éducation - Haïti, ACDI, 2001

ACDI, Cadre d'orientation: éducation, ACDI, 1999

ACDI, Étude sectorielle: Promotion des droits de la personne, développement de la société civile, bonne gouvernance, 1999

ACDI, La gouvernance en Haïti: définition, état des lieux et axes prioritaires, document de réflexion, ACDI, 2000

BM, Haïti, Les défis de la lutte contre la pauvreté, Banque mondiale, 1998

CIDA, Canadian Partnership Branch, Country Report, 2002, Haiti

EIU, Economic Intelligence Unit: Country Profile 2001 et Country Report 2002, Haiti

GdH, Bulletin statistique, Banque de la République d'Haïti, 2002

GdH, Carte de pauvreté pour Haïti, Ministère de la planification et de la coopération externe, juin 2002

IDB, Country Program Evaluation (CPE): Haiti, Inter-American Development Bank, December 2001

NU, Bilan commun de pays pour Haïti, document produit par les Nations Unies, 2000

UNDP, United Nation Development Assistance Framework (UNDAF) - Haïti, PNUD, 2001

UNICEF, La situation des enfants dans le monde 2003, New York

WB, Haïti: Country Assistance Evaluation, the World Bank, 2002

WB, Low Income Countries Under Stress, A Task Force Report, Washington, September 2002

Annexe: Décaissements par priorité (1994-2002) - Ensemble des directions générales										
Priorité		**1994/95**	**1995/96**	**1996/97**	**1997/98**	**1998/99**	**1999/00**	**2000/01**	**2001/02**	**Total période**
DS/BHE	$	10 231 06	4 509 225	8 011 531	7 824 372	13 286 29	12 055 94	14 177 97	7 512 368	77 608 762
	%	28,3%	13,6%	20,4%	17,4%	37,7%	30,9%	52,1%	40,3%	28,4%
GD/DH	$	2 535 379	5 816 257	12 859 10	13 852 89	10 855 81	12 726 53	5 225 185	2 842 969	66 714 145
	%	7,1%	17,6%	32,6%	30,8%	30,8%	32,6%	19,2%	15,3%	24,4%
DE/DSP	$	999 083	2 203 080	3 295 955	2 652 214	2 405 519	2 851 098	1 619 656	2 391 265	18 417 870
	%	2,8%	6,7%	8,4%	5,9%	6,8%	7,3%	5,6%	12,8%	6,7%
Environnement	$	28 385	136 098	660 370	398 058	980 349	1 649 466	1 462 968	1 504 010	6 819 704
	%	0,1%	0,4%	1,7%	0,9%	2,8%	4,2%	5,4%	8,1%	2,5%
Serv. d=infrastructures	$	5 004 602	5 475 832	1 701 367	2 679 532	3 520 759	5 727 769	2 054 604	1 362 318	27 526 783
	%	14,0%	16,6%	4,3%	6,0%	10,0%	14,7%	7,6%	7,3%	10,1%
GED/ÉS	$	111 008	368 748	45 230	330 366	1 356 604	2 004 782	1 113 273	1 599 593	6 929 604
	%	0,3%	1,1%	0,1%	0,7%	3,9%	5,1%	4,1%	8,6%	2,5%
Non codé	$	11 172 10	13 383 09	8 736 601	3 578 557	926 989	0	0	0	37 797 341
	%	31,3%	40,5%	22,2%	8,0%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	13,8%
Autres		5 648 521	1 171 896	4 057 369	13 608 47	1 893 758	2 010 647	1 553 928	1 417 364	31 361 961
	%	15,9%	3,5%	10,3%	30,3%	5,4%	5,2%	5,7%	7,6%	11,5%
Total	$	35 730 14	33 064 22	39 367 52	44 924 47	35 226 08	39 026 24	27 207 58	18 629 88	273 176 174
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Annexe II

Comparaison des approches de concentration et de dispersion		
Critères	**Concentration**	**Dispersion**
Pertinence	• Approche stratégique : directive ou participative • Difficulté d'effectuer des choix stratégiques • Possibilité de bâtir sur les succès	• Approche réactive • Chaque intervenant choisit ses priorités • Laisse une plus grande part àl'innovation
Cohérence	• Participation d'un nombre plus restreint d'intervenants • Travail de coordination essentiel plus aisé • Possibilité de division du travail entre les intervenants	• Participation de nombreux intervenants • Diversité des approches et des modalités d'interventions • Possibilités de duplication et de contradiction
Résultats	• Possibilité d'avoir une masse critique d'interventions dans un secteur ou sous-secteur • Plus grande facilité de mesurer des résultats	• Effets restreints • Résultats dispersés
Efficience et efficacité	• Possibilités d'économies d'échelle • Réduction des coûts de transaction • Mécanismes : bilatéral et multi-bi	• Petits projets plus faciles à gérer • Coûts de transaction élevés • Mécanismes : Partenariat et fonds locaux
Gestion du risque	• Gestion rapprochée des risques • Utilisation possible de l'effet de levier et pressions	• La diversité peut constituer un mode de gestion du risque • Difficulté d'assurer le suivi de nombreuses interventions
Durabilité	Effets de synergie des interventions complémentaires	• Possibilité de partenariats de longue durée
Note: La nouvelle programmation pourrait envisager de progresser graduellement depuis une approche de dispersion vers une approche basée sur la concentration en misant sur les expériences qui ont fait preuve d'excellence et qui démontrent un potentiel .		