



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

COOPÉRATIVE ET MICROFINANCE - □



LE CAS D'HAÏTI

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 

Sommaire

COOPÉRATIVE ET MICROFINANCE - LE CAS D'HAÏTI

1.0 Contexte et mandat

La Direction générale de l'évaluation du rendement a entrepris une série d'études visant à évaluer le rendement des interventions de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dans le domaine du développement du secteur privé (DSP). Econotec a été mandatée pour faire une étude de cas portant sur le développement du secteur privé en Haïti, plus particulièrement le programme de Revitalisation du mouvement coopératif haïtien (RMCH).

Dans le secteur privé comme tel, l'appui direct du Canada emprunte un certain nombre de créneaux, principalement:

- le RMCH, visant l'implantation de coopératives principalement dans les domaines agricole et financier et livré par la Société coopérative de développement international (SOCODEVI) et Développement international Desjardins (DID); ce projet représente de loin le projet canadien le plus important dans le domaine du DSP avec un budget de 10 millions \$;
- la Coopération industrielle du Partenariat canadien, qui finance annuellement des études de l'ordre de 800,000\$;
- le Fonds Kore Fanm, destiné à soutenir des initiatives féminines en santé génésique et droits des femmes, et qui comporte un important volet de microfinance;
- le nouveau projet de développement régional et communautaire (FEDEREC) livré par la Mennonite Economic Development Association (MEDA), qui prévoit des interventions en microfinance avec l'établissement de banques communautaires;
- la direction des organisations non-gouvernementales (ONG) qui finance un autre projet de développement coopératif livré par la Foundation for International Development Association (FIDA), une organisation canadienne.

Le mandat d'Econotec comporte les objectifs suivants.

Situation existante

- Faire un résumé de la situation du développement du secteur privé en Haïti au cours des dix dernières années, incluant les activités canadiennes et celles des autres donateurs;
- identifier les effets de la programmation canadienne et tirer les enseignements des activités réalisées;
- résumer les réalisations et l'expérience tirées du RMCH, dans son double volet;
- revoir le RMCH à la lumière de la programmation de l'ACDI et voir comment il se compare à la nouvelle politique du DSP de l'ACDI; discuter de la congruence de la nouvelle politique et de la programmation.

Situation à venir

- Compléter une analyse sectorielle du secteur coopératif et de la microfinance en Haïti (avantages et désavantages en regard des autres catégories du DSP);
- jauger la réceptivité du pays et le niveau de risque relativement aux initiatives du DSP comparativement aux autres secteurs du cadre de programmation de l'ACDI;
- identifier les réseaux institutionnels en Haïti sur lesquels s'appuie la programmation DSP de l'ACDI (mesures mises en place pour ce réseautage)

Synthèse

- Identifier les meilleures approches pour le DSP dans les pays les plus pauvres, avec un réseau institutionnel limité et un environnement habilitant très déficient;
- revoir les choix de l'ACDI relativement au cadre de programmation et aux projets en cours ou en planification en fonction des résultats attendus (leçons apprises et dimensions de la politique DSP les mieux adaptées à la faiblesse du cadre habilitant du pays).

Structure du rapport

Le rapport comporte les principales composantes suivantes:

- l'introduction et la méthodologie;
- l'analyse de la problématique DSP et la revue des interventions DSP des principaux donateurs en Haïti depuis 10 ans;
- un profil de la microfinance en Haïti et des interventions canadiennes et des autres donateurs dans ce secteur;
- une évaluation du RMCH (historique, facteurs de succès et résultats);
- les conclusions, leçons apprises et pratiques exemplaires;
- Des pistes d'intervention DSP en Haïti.

2.0 Sommaire du contexte politique, économique et social

2.1 Un pays à très haut niveau de risque

Haïti est figure au triste rang des pays qui ont connu les situations les plus chaotiques au cours de la dernière décennie. Ce chaos a laissé derrière lui un pays exsangue, en grande partie détruit et profondément désorganisé. En dépit des actions vigoureuses de reconstruction et de renforcement institutionnel entreprises par les donateurs au cours des quatre ou cinq dernières années, seulement de maigres progrès ont été accomplis en vue du rétablissement d'un état de droit. Le pays demeure désorganisé, voire au bord de l'anarchie si l'on considère la violence omniprésente et diffuse qui continue d'y sévir.

Malgré le retour de la démocratie, l'instabilité gouvernementale a caractérisé les cinq dernières années de pouvoir (depuis 1995, le pays en est à son cinquième premier ministre) alors que les problèmes de gouvernance continuent de contribuer à l'état de pauvreté endémique du pays. En effet, le parti politique au pouvoir (Fanmin Lavalas dirigé par J. B. Aristide) a d'abord affirmé son intention de procéder à des réformes politiques en profondeur, pour ensuite basculer très rapidement dans la régime de mauvaise gouvernance et de corruption caractéristique du passé.

Depuis 1997, Haïti est à toute fin pratique sans Gouvernement et en janvier 1999, le Président Préval déclarait caduque le Parlement. La crise politique s'est alors aggravée et la dissension est depuis plus profonde que jamais, avec pour conséquence une série d'attentats politiques. L'absence d'un Gouvernement opérationnel a eu des effets désastreux sur l'économie haïtienne, ne serait-ce qu'avec la perte de dizaines de millions USD chaque année en provenance d'organisations multilatérales comme la Banque Mondiale, dont les crédits doivent être votés par le Parlement.

Dernièrement, le Gouvernement haïtien a déclaré son intention de tenir des élections législatives au printemps de l'an 2000 et a demandé l'aide du Canada et d'autres pays pour l'appuyer dans la mise en branle d'un processus électoral visant des élections libres et démocratiques. Malgré tout, et compte tenu du passé, Haïti demeure un pays à haut risque dont on ne sait si la bonne volonté politique finira par triompher.

2.2 Principaux problèmes

On estime que 70% de l'ensemble de la population, et 80% en milieu rural, vit au-dessous du seuil de pauvreté.

Le pays est actuellement profondément taxé par tous les problèmes qui peuvent figurer au palmarès des fléaux:

- un gouvernement incapable jusqu'à maintenant d'imprimer quelque progrès que ce soit, déficient au plan de son leadership, manipulé par des intérêts occultes, et sans crédibilité aucune auprès de la population;
- un appareil institutionnel inefficace, conjuguant corruption et incompétence;
- une violence aveugle et incontrôlée;
- un délabrement des infrastructures physiques (routes, adduction d'eau, énergie, etc.) qui réduit considérablement les possibilités de véritable reprise économique;
- une détérioration des infrastructures sociales qui frisent la ruine, notamment la santé et l'éducation;
- une dégradation accélérée de l'environnement qui diminue d'année en année la capacité du pays de subvenir même partiellement à ses besoins alimentaires;
- et bien d'autres problèmes dont la presque disparition de la petite industrie suite aux embargos, son remplacement par le trafic très lucratif de la drogue et de la violence que cette activité engendre, l'afflux incontrôlable de migrants ruraux vers Port-au-Prince depuis

longtemps incapable de répondre à une telle pression, la concentration de la richesse et du pouvoir dans les mains de quelques grandes familles dominantes, ou encore l'insuffisance de ressources naturelles qui pourraient servir de tremplin à la reprise économique.

3.0 Le développement du secteur privé en Haïti: leçons, meilleures pratiques et risques

3.1 Réseau institutionnel de l'Aide publique au développement (APD)

De 1988 à ce jour, le chaos qui a caractérisé la situation politique, économique et sociale en Haïti a fait que la grande majorité des interventions des donateurs, qu'il s'agisse du DSP ou des autres secteurs, se sont faites sous couvert d'urgence et dans une perspective de reconstruction. Le pays a été pendant toute cette période dépourvu d'un minimum de cadre habilitant, qu'il s'agisse de l'appareil étatique ou des infrastructures.

L'objectif de la lutte à court terme et directe contre la pauvreté a dominé la scène, si bien que les fonds ont été dirigés en majorité vers des travaux d'infrastructure créateurs massifs d'emplois pour soulager la misère, ou vers des projets de micro réalisations qui eux, ont emprunté la voie des ONG.

L'aide bilatérale et multilatérale a été à toute fin pratique interrompue de 1988 à 1994, et ce sont en effet les ONG qui ont repris le flambeau de l'aide humanitaire auprès de l'immense masse des démunis. Bien que certaines micro réalisations soient apparentées à des appuis au développement du secteur privé, l'approche était d'abord et avant tout de type assistanciel et stratégiquement orientée vers la satisfaction des besoins fondamentaux. Plusieurs éléments ont cependant été mis en place à cette époque qui sont ou pourraient aujourd'hui être valorisés pour favoriser le DSP: par exemple, le développement de coopératives agricoles qui sont toujours actives, ou encore les premiers jalons en microfinance, dont les activités s'intensifient rapidement de nos jours.

• Leçon 1 - Rôle des ONG dans le DSP

En l'absence d'un environnement gouvernemental et politique habilitant et de réseaux institutionnels dignes de ce nom, les ONG et autres organisations civiles peuvent jouer un rôle majeur de relais et préparer le terrain pour des actions DSP plus structurantes. Basé sur l'expérience d'Haïti et advenant qu'une situation semblable se présente dans d'autres pays, il serait important de faire en sorte que les ONG sur lesquelles la programmation s'appuie soient des ONG compétentes ou susceptibles de l'être rapidement grâce à un bon appui de renforcement institutionnel, et que les actions entreprises dans une perspective d'urgence et d'appui aux besoins fondamentaux soient dès le départ conçues de sorte à jeter les bases du développement du secteur privé.

3.2 Interventions DSP des donateurs

Comme dans la plupart des pays en développement, le secteur privé haïtien est confronté à deux problématiques: celle de la moyenne et grande entreprise, qu'on peut qualifier de formelle, et celle du secteur informel, notamment les micro entreprises. Le secteur informel domine largement la scène du secteur privé en Haïti, avec plus de 80% des emplois.

Mais qu'il s'agisse du secteur formel ou informel, les facteurs de blocage sont de nature comparable, soit le manque d'appui-conseil et de formation pour les gestionnaires d'entreprises en opération ou en démarrage, de même que le manque d'accès au crédit. Les besoins sont particulièrement aigus en ce qui concerne les entrepreneurs qui voudraient démarrer leur entreprise.

Au niveau meso, les associations et organisations entrepreneuriales sont peu efficaces et peu représentatives de l'ensemble du secteur privé. Les rapports entre secteurs public et privé sont très ténus et emprunts de méfiance réciproque.

L'appui au DSP en Haïti s'est fait au cours des dernières années sous le couvert de l'objectif de la lutte contre la pauvreté, dans une perspective à court terme (urgence et reconstruction). Parmi les caractéristiques découlant de cette perspective, on a souvent l'impression que les stratégies se sont faites sur la base d'un tâtonnement circonstanciel. En ce sens, le Canada avec le RMCH figure parmi les donateurs qui ont eu une stratégie à portée structurante.

Un élément non-négligeable de ces programmes d'urgence et de reconstruction consiste en la participation d'entreprises haïtiennes aux différents travaux, qu'il s'agisse d'infrastructures ou autres initiatives à forte intensité de main-d'oeuvre.

Ces programmes ont non seulement contribué à la survie des grandes entreprises haïtiennes, mais ont aussi permis à des moyennes et petites entreprises de se développer, par le biais de sous-contrats. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude permettant d'évaluer les impacts que ces grands projets de construction et de réhabilitation ont eu sur les entreprises locales, notamment les petites et moyennes entreprises (PME).

- **Leçon 2 - Impact des grands programmes sur les entreprises locales**

Les fonds importants investis pour la construction ou la réhabilitation d'infrastructures et de services peuvent avoir des retombées importantes sur les grandes entreprises locales, mais aussi sur les PME. D'une part, il serait important de pouvoir quantifier ces impacts et d'autre part, de faire en sorte que de tels projets favorisent un maximum de maillage afin de favoriser la participation des PME locales aux bénéfices des projets, et le cas échéant, de leur fournir des appuis techniques afin de rehausser leur productivité et leur compétence.

Ce n'est que tout récemment que les donateurs et grandes ONG ont commencé à envisager des actions structurantes à plus long terme. Des expériences de plusieurs types ont été depuis quelque temps menées. Celles-ci incluent des interventions pour créer un cadre réglementaire plus favorable au DSP (ex. libéralisation des taux d'intérêt, respect des droits de propriétés), des appuis à des projets de microfinance par le biais d'organisations de diverses natures, de la formation et de l'appui technique, le renforcement des organisations de niveau meso, etc.

- **Leçon 3 - Meilleures cibles d'intervention dans le DSP**

Bien que les organisations ne semblent pas toujours disposer de données suffisantes pour évaluer les résultats de leurs expériences récentes, on peut d'ores et déjà conclure que dans un contexte aussi difficile qu'Haïti, il n'existe pas de formule ou d'approche unique pour générer un maximum de résultats. En fait, des interventions sont nécessaires à tous les niveaux, mais certaines conditions minimales doivent être présentes pour réduire les risques des investissements.

Plusieurs conditions minimales et vecteurs prioritaires sont nécessaires pour stimuler le redémarrage du secteur privé, dont:

- *la convergence entre les stratégies des différents donateurs, avec lorsque possible, un partage de leadership entre les différentes catégories d'intervention;*
- *l'établissement de lois et règlements transparents, susceptibles de créer la confiance avec une protection juridique adéquate et pour ce faire, un dialogue politique soutenu et cohérent entre les bailleurs et l'État;*
- *l'accès aux facteurs de production, et plus particulièrement au savoir-faire et au crédit, pour les entreprises;*
- *le renforcement d'un partenariat public-privé et en l'absence de bonne volonté politique clairement exprimée et démontrée, un renforcement institutionnel axé sur des organisations de la société civile, incluant des ONG, des organismes de représentation meso (chambres de commerce, associations d'industriels, etc.) afin de leur conférer une voix plus importante au chapitre de la décision.*

Bien d'autres conditions devront être présentes afin d'assurer une véritable croissance du secteur privé, incluant la bonne gouvernance de l'État, le renforcement de l'appareil étatique d'appui au secteur privé, l'ouverture des marchés, les infrastructures sociales et économiques, le développement des ressources humaines, etc.

Cependant, les conditions "minimales" devraient être considérées comme des priorités d'intervention.

3.3 L'approche canadienne

3.3.1 Aperçu général

Le Canada apporte une série d'appuis indirects au DSP, notamment ses interventions dans le domaine de la gouvernance (justice et police pour un environnement institutionnel habilitant) et ses interventions dans le domaine des télécommunications et de la production d'énergie (environnement physique habilitant). Il a participé activement aux tables de concertation des donateurs où il s'est vu attribuer un leadership dans le domaine de la justice. Quant au développement d'un partenariat public/privé, des efforts ont été faits pour impliquer la Banque de la République d'Haïti (BRH) dans le développement des coopératives. Du côté du Conseil national des coopératives (CNC), les relations ont été beaucoup plus mitigées. Par contre, la création de l'Association nationale des caisses populaires d'Haïti (ANACAPH) constitue justement un renforcement de niveau meso pour accroître la capacité de représentation du secteur privé (les coopérative d'épargne /crédit - COOPEC) auprès des institutions publiques ou civiles.

L'appui direct du Canada au DSP emprunte un certain nombre de créneaux, mais le développement coopératif constitue de loin le coeur de l'intervention de l'ACDI tant du point de vue de la couverture géographique que des fonds alloués au RMCH.

Les résultats, leçons et bonnes pratiques de l'intervention canadienne dans le domaine coopératif sont résumés à la section suivante.

Indépendamment des résultats obtenus, il convient de souligner que la cible choisie par le Canada était tout à fait congruente avec ses objectifs de programmation en Haïti, qu'il s'agisse du cadre de programmation de 1992, où le RMCH était conçu comme un levier essentiel de reconstruction de la société civile et de promotion du développement démocratique, ou de celui de 1997, où le RMCH s'inscrivait parmi les 3 vecteurs majeurs du développement économique, i.e. l'augmentation de la production et de la productivité par le développement de coopératives, les deux autres vecteurs étant la réhabilitation des infrastructures (projets publics) et la réhabilitation de l'environnement.

3.3.2 Avantages du secteur coopératif par rapport aux autres catégories du DSP

On ne reviendra pas ici sur le fait que le DSP comporte différentes avenues toutes aussi essentielles les unes que les autres. En l'absence de réseau institutionnel et physique habilitant, chacun des vecteurs critiques identifiés plus haut, lorsqu'ils sont accompagné d'une stratégie valable exécutée par des organisations compétentes, ne comporte que des avantages. En ce qui concerne le bien-fondé du choix canadien de cibler le développement d'entreprises de type coopératif comme levier du DSP, les leçons suivantes peuvent être tirées de l'expérience haïtienne.

- **Leçon 4: développement d'entreprises agricoles: l'alternative coopérative**
- *Les groupements de paysans existent partout où les producteurs ont appris que l'entraide mutuelle était essentielle dans un contexte où les zones rurales sont enclavées et où l'appui des institutions publiques a toujours été largement insuffisant et déficient; les projets d'appui au développement agricole doivent inévitablement passer par des groupements de producteurs ayant des intérêts communs.*
- *Dans la mesure où l'appui comporte des dons ou des prêts (fonds rotatifs de crédit, achat d'équipements, construction d'infrastructures, transfert technologique, fourniture d'intrants, etc.), une entité légale ou quasi-légale est nécessaire afin de favoriser l'appropriation et la bonne gestion des ressources transférées à ces groupements agricoles, qui doivent avoir une structure propre à assurer que les bénéfices des projets soient répartis de façon équitable; à cet égard, la formule coopérative en est une essentiellement basée sur la gestion participative et la propriété collective des équipements et autres leviers de production.*
- *Le degré de structuration des groupes paysans peut varier. Cependant, la pérennité même d'une organisation agricole exige que celle-ci persiste au-delà des instances à vocation politique, de même qu'une capacité de générer et de gérer des activités qui sont propres au monde agricole. Enfin, lorsque solidement fondée, la coopérative agricole continue de représenter un excellent modèle de prise en charge du développement par les partenaires, ainsi qu'une bonne école pour la démocratie.*

- **Leçon 5 - Développement d'entreprises financières: l'alternative coopérative**
- *La caisse populaire constitue un bon moyen d'assurer l'accès à des services financiers pour des populations démunies et de promouvoir le développement du milieu.*
- *Comparativement aux banques de type communautaires ou aux sociétés privées de crédit, la COOPEC est légalement constituée pour mobiliser et recueillir l'épargne et, lorsque bien gérée et contrôlée, pour en assurer la sécurité.*
- *Comparativement aux banques commerciales, la COOPEC assure qu'une grande partie de l'épargne soit investie sous forme de crédit dans le milieu des coopérants et qu'elle soit utilisée aux fins de développement local.*
- *La COOPEC offre des conditions d'épargne et de crédit adaptées aux besoins des populations pauvres ou à faible revenu; elle rejoint ainsi une large population qui autrement n'aurait pas accès à des services financiers*
- *Comparativement aux banques villageoises, la COOPEC est plus susceptible d'être gérée par des gens compétents et bien formés.*
- *La COOPEC est conçue pour être une organisation autosuffisante au plan institutionnel et financier, et pour devenir une entreprise pérenne.*
- *Comme les autres types de coopératives, la COOPEC est une organisation à propriété collective et à gestion participative, et elle constitue un outil démocratique de développement du milieu.*
- *Enfin, la COOPEC constitue un bon outil de livraison de produits de microfinance; elle peut offrir un éventail plus large de produits financiers que les autres mécanismes*

de microfinance en général, pouvant répondre tant aux besoins de la micro-entreprise (y inclus le commerce de subsistance) que de la petite et moyenne entreprise.

3.3.3 Programmes d'urgence et de reconstruction

La section 3.2 faisait état de l'importance que les programmes d'urgence peuvent avoir pour les grandes, mais aussi les moyennes et petites entreprises locales, et à la limite, les micro entreprises du secteur informel. La leçon tirée, à savoir une meilleure compréhension des effets multiplicateurs de ces projets sur les PME, de même que les stratégies de participation de ces entreprises aux grands projets, valent pour les interventions de l'ACDI dans des pays où les programmes d'urgence et la reconstruction deviennent prioritaires, même si leur objectif de départ est un soulagement immédiat de la pauvreté.

4.0 La microfinance: leçons, meilleures pratiques et risques

4.1 Aperçu général du secteur

La microfinance constitue l'un des trois types d'appuis offerts aux micro et petites entreprises en Haïti, les deux autres étant l'information et la formation. Bien qu'insuffisante pour répondre aux vastes besoins et opérée par des organisations dont les compétences sont très variables, la microfinance constitue le service le plus répandu. Les ONG ont joué jusqu'à maintenant un rôle de premier plan dans le domaine.

Si toutes les formes de microfinance existent en Haïti, il est important de mentionner que les opérations actuelles se concentrent largement sur le micro-crédit, alors que relativement peu d'efforts ont été investis dans la promotion de l'épargne.

La gamme des produits de crédit qu'on retrouve en Haïti se résume comme suit:

- les grands crédits, émis par des banques ou des sociétés haïtiennes d'une certaine envergure sur financement d'organisations internationales, crédits destinés aux grandes sociétés privées; il s'agit de prêts de plusieurs dizaines de milliers de dollars et plus;
- les crédits intermédiaires émis par des banques, des sociétés financières privées ou des coopératives d'épargne-crédit, s'adressant aux micro, petites et moyennes entreprises, couvrant la gamme des tous petits prêts pour le commerce de subsistance, mais visant en général une fourchette plus élevée;
- des opérations de crédit agricole aux paysans, par le biais d'associations ou d'organisations paysannes;
- des opérations de crédit de très petite échelle, notamment celles qui accompagnent les activités de micro réalisations; on retrouve dans cette catégorie les banques communautaires qui ont tendance à pulluler en Haïti.

Les tendances les plus récentes incluent la participation croissante des grandes banques commerciales à la microfinance, de même que l'émergence de sociétés de crédit privées. Du côté

des banques communautaires, une réflexion a été amorcée afin d'en faire des institutions pérennes (ce sont actuellement des structures de projet) en accroissant leur professionnalisme et en mettant sur pied des caisses régionales qui pourraient offrir des services divers, dont la sécurisation de l'épargne.

Fait à noter, l'ACDI a lancé un projet (Fonds Kore Fanm) comportant une importante composante de micro-crédit destinée à appuyer des initiatives économiques féminines. À ce jour, le projet n'a pas généré les résultats qu'on en attendait. La composante micro-crédit a été définie de façon vague, sans critères ou objectifs précis. Les aspects "habilitation" des projets soumis ont été négligés, réduisant ainsi les impacts potentiels sur l'accroissement des revenus. Le volet crédit a été mené avec une approche "sociale", encourageant la culture "crédit-cadeau". La gestion du projet a été confiée à une directrice qui n'avait pas de compétence particulière dans le domaine de la microfinance.

- **Leçon 6 - Microfinance et femmes**

La conception de projets de microfinance destinés aux femmes doit éviter ce mauvais mélange entre une approche caritative et une approche économique, qui témoigne en fait du peu de confiance attribué à la capacité des femmes de réaliser des activités économiques rentables. Ces projets doivent être dotés de critères et d'objectifs précis avec une définition rigoureuse des résultats attendus. Ils doivent être gérés par des personnes compétentes dans le domaine financier. Il n'est pas nécessairement bon, du point de vue du développement durable, d'être moins exigeant en termes des résultats attendus quand il s'agit de fonds destinés à des femmes, que quand il s'agit de fonds destinés à un groupe sans différenciation de sexe.

4.2 Facteurs de succès et contraintes

Synthèse

Le secteur de la microfinance en Haïti comporte de nombreux blocages dont:

- la culture crédit/subvention chez bénéficiaires de prêts, amplifiée par le fait que les ONG impliquées dans la microfinance dépendent elles-mêmes du financement international pour leur survie et qu'elles ont souvent des attitudes laxistes par rapport au recouvrement des prêts;
- les difficultés de remboursement, dû non seulement à la culture cadeau, mais aussi à l'injection de fonds massifs de la part de donateurs pour des opérations de crédit qui dépassent la capacité d'absorption des INB autant que des clients, de même qu'à la conjoncture économique difficile;
- l'existence de structures financières non pérennes, notamment les banques communautaires, qui perpétuent le mode "projet";
- la faiblesse, voire l'inexistence d'un cadre réglementaire qui constitue un risque majeur de dérapage dans l'utilisation des fonds;

- l'absence de banques de données de base qui permettraient d'évaluer l'impact de la microfinance sur la pauvreté et d'identifier les meilleures stratégies;
- un nouveau phénomène, le risque de taux d'intérêt pyramidal, dû à la démultiplication des paliers d'intermédiaires actifs dans la microfinance; ici, la caisse populaire offre un net avantage puisqu'il n'y a pas d'intermédiaire autre que la caisse entre les fonds à prêter (i.e. l'épargne) et le crédit;
- l'insuffisance des mesures d'accompagnement du crédit qui permettraient aux micro, petites et moyennes entreprises de se renforcer et d'accroître leur productivité.

Il existe certes de bonnes pratiques dans le domaine de la microfinance en Haïti, mais peu d'études permettent de statuer sur la qualité des résultats. Au contraire, il semblerait que les résultats sont peu convaincants: la démultiplication des prêts dans des secteurs saturés n'apporte pas nécessairement de résultats positifs s'ils ne sont pas accompagnés d'appuis visant à accroître la capacité et la productivité de l'emprunteur. C'est ainsi que des prêts octroyés en grand nombre à des activités de commerce de subsistance peuvent contribuer à saturer encore plus les marchés, à occasionner des baisses de prix et à aggraver les problèmes d'endettement.

• **Pratique exemplaires**

La revue du secteur de la microfinance en Haïti a permis de dégager un certain nombre de pratiques exemplaires:

- *Afin d'assurer une bonne gestion et de bons taux de remboursement du crédit, les projets qui comportent des volets micro-crédit devraient être confiés à des organisations extérieures et indépendantes du projet;*
- *Les institutions publiques ou étatiques ne devraient pas être directement impliquées dans la livraison et les opérations des projets de microfinance;*
- *Les opérations de microfinance devraient être le plus possible confiées à des organisations qui ont acquis une expertise et une spécialisation dans le domaine financier.*

4.3 La microfinance et le RMCH, volet épargne/crédit

Le réseau des COOPEC du RMCH a mis sur pied un programme spécial de microfinance qui a bien fonctionné. Les produits ont été définis de sorte à attirer une clientèle démunie, en très grande majorité des femmes, mais aussi de façon à favoriser la rentabilité, donc la pérennité des caisses.

• **Leçon 7 - Microfinance et rentabilité**

Des produits de microfinance bien définis, i.e. tenant compte à la fois des besoins des populations démunies, dont les femmes, et des coûts d'opération qu'ils impliquent, peuvent être en même temps bénéfiques pour les activités économiques des emprunteurs et rentables pour les institutions financières qui les dispensent.

• **Leçon 8 - Microfinance et COOPEC**

Les caisses populaires peuvent, lorsque bien gérées, constituer un excellent véhicule pour des opérations de microfinance:

- *ce sont des structures financières pérennes ou en voie de pérennisation;*
- *elles sont compétentes et spécialisées en intermédiation financière;*
- *elles offrent les services d'agents de crédit formés relativement à l'examen et l'évaluation des dossiers de crédit;*
- *elles ont des pratiques financières qui reflètent mieux les risques (taux d'intérêt plus proches des conditions du marché, ratios minimum épargne/crédit et réserves, provisions pour pertes réalistes, etc.)*
- *elles font en général preuve d'un minimum de rigueur dans le recouvrement des prêts;*
- *elles offrent des avantages au niveau du partage du risque puisque c'est l'épargne des sociétaires qui est utilisée aux fins de crédit, ce qui est favorable à la bonne gestion des prêts;*
- *et, en l'absence de cadre réglementaire adéquat, elles disposent de mesures de contrôle internes, à l'exemple des comités de surveillance dans les caisses populaires, et de mesures de contrôle externes, notamment le Bureau d'inspection et de vérification qui assure la bonne régie des opérations financières ainsi que l'ANACAPH qui constitue un organisme d'auto-réglementation.*

5.0 Le secteur coopératif: leçons, meilleures pratiques et risques

Le chapitre 5 présente en détail les résultats atteints par chacun des volets du RMCH, soit le volet épargne/crédit et le volet agricole.

En bref, le volet financier a généré, voire dépassé les résultats attendus:

- une soixantaine de coopératives d'épargne et de crédit ont été réhabilitées ou implantées, dont 40 présentent actuellement des surplus d'opération et une trentaine ont atteint un degré d'autonomie financière et institutionnelle qui laisse présager de fortes chances de pérennité;
- chacune des COOPEC a ses propres objectifs en termes de sociétariat, d'épargne, de crédit et de rentabilité. À ce jour, 255 emplois permanents ont été créés au sein des caisses. Le sociétariat total est de 75,000 personnes, dont près de la moitié sont des femmes.

Du côté agricole, le RMCH n'a pas généré les résultats attendus:

- aucune coopérative ne sera rentable et viable à la fin du projet;
- sur les 12 coopératives appuyées, pas plus de la moitié ne fonctionne de façon démocratique, les autres étant dominées par quelques personnes qui traitent la coopérative comme leur entreprise personnelle;
- le transfert des paquets technologiques agricoles ne sera, au mieux, que très partiel;
- le transfert (maîtrise et appropriation) des outils de gestion, malgré le rattrapage en cours, et l'appropriation de ces outils par les coopératives ne sera que partiel.

5.1 Facteurs contextuels de succès et d'échec

• Leçon 9 - Facteurs contextuels

L'environnement économique et le cadre institutionnel peuvent constituer des facteurs majeurs de blocage du développement coopératif:

- *un environnement économique aussi déprimé que celui d'Haïti risque d'avoir des impacts négatifs majeurs sur le développement coopératif, et plus particulièrement dans le secteur agricole: la synergie entre le potentiel agricole et les projets risque de ne pas générer une impulsion suffisante pour le développement d'activités agricoles nécessaires à la rentabilité des coopératives, notamment lorsque le secteur agricole est dans un état précaire et qu'il se limite dans une très large mesure à des activités de subsistance;*
- *la structure d'encadrement des coopératives peut constituer un obstacle majeur à leur épanouissement: ainsi en Haïti, le CNC tant par son approche centralisatrice et autoritaire que par la faiblesse de ses moyens d'action ne peut qu'entraver le développement coopératif;*
- *enfin, un cadre légal déficient, notamment les mesures de contrôle et de bonne gouvernance s'appliquant aux coopératives, constitue un risque majeur de dérapage dans une société où la démocratie et la bonne régie font défaut à tous les niveaux.*

5.2 Facteurs de succès endogènes aux projets

En ce qui concerne les facteurs endogènes au projet, la revue du RMCH a permis de tirer des leçons importantes sur les principales causes de succès ou d'échec des projets coopératifs.

Mentionnons d'abord que la stratégie de l'ACDI a été de privilégier la création d'un consortium formé de DID et de SOCODEVI, qui s'est avéré un mariage forcé. Le découpage géographique plutôt que sectoriel du projet s'est avéré coûteux. La structure bicéphale du projet a causé de nombreux tiraillements au début, notamment au plan de la circulation de l'information entre les partenaires qui demeuraient des compétiteurs. Elle a aussi affaibli la crédibilité de l'ACDI qui se proposait de faire du RMCH un modèle canadien dans le domaine coopératif, puisque chaque agence avait sa propre vision stratégique et son approche spécifique

- **Leçon 10 - Formation de consortium**

L'approche de gestion en consortium est valable dans la mesure où elle favorise la complémentarité des partenaires canadiens. Elle s'avère beaucoup plus fragile lorsque les partenaires sont en fait des organismes en concurrence.

Mentionnons ensuite que les deux volets s'adressent virtuellement à des clientèles différentes, bien que se recoupant en certains endroits. Les COOPEC sont en général implantées dans des milieux avec un minimum de densité de population (zones urbaines ou périurbaines) alors que les coopératives agricoles sont implantées en milieu rural. Les documents du RMCH contiennent très peu d'information sur le profil socio-économique, y compris la composante genre, des bénéficiaires visés par les deux volets du projet, et par conséquent ne permettent pas de tirer des enseignements adéquats concernant les sources de succès ou d'échec qui pourraient être attribués à cette variable essentielle des projets.

- **Leçon 11 - Profil des bénéficiaires**

Afin de mieux comprendre les causes de succès et d'échec des projets dans le secteur coopératif, tout en ouvrant des possibilités d'évaluation des impacts économiques de ces projets, notamment au plan de la réduction de la pauvreté, il serait important que les documents de conception, de gestion et de suivi des projet contiennent des données adéquates concernant le profil socio-économique des populations visées.

- **Leçon 12 - Facteurs endogènes au développement coopératif**

Les principales conditions de succès des projets dans le secteur coopératif se résument comme suit:

- *l'imputabilité entière des partenaires face aux résultats à atteindre;*
- *l'implantation de mécanismes de prise en charge progressive des coûts du projet par les partenaires dès le démarrage;*
- *la décentralisation et l'accent sur le renforcement des coopératives primaires d'abord, par opposition aux structures de 2e et 3e niveau;*
- *la mise en place de mesures rigoureuses de contrôle et d'auto-régulation partout où le cadre légal et réglementaire est déficient;*
- *la production d'outils aptes à favoriser un maximum de transfert de connaissance, compte tenu du fait que dans les pays de grande pauvreté, les coopératives se retrouvent plus souvent qu'autrement en milieu très peu scolarisé;*
- *la mise en place d'une stratégie participative où les partenaires eux-mêmes, et non le projet, déterminent les priorités et les initiatives à entreprendre;*
- *les efforts intensifs pour favoriser le développement associatif et la participation active de tous les membres afin que la coopérative devienne un véritable outil de développement collectif;*

- *l'identification de partenaires "naturels" i.e. des groupes qui ont de véritables intérêts communs et des habitudes de travail collectif antérieures au projet;*
- *plus particulièrement dans le domaine agricole, la génération de résultats économiques immédiats ou à très court terme, pour soutenir la motivation et l'intérêt au développement coopératif, qui lui en est un de longue haleine.*

5.3 Pratiques exemplaires

La revue du RMCH a permis d'identifier quelques pratiques exemplaires susceptibles de favoriser l'atteinte des résultats dans le domaine du développement coopératif.

5.3.1 Imputabilité

Compte tenu qu'un des buts ultimes du développement coopératif est la mise sur pied d'entreprises autonomes du point de vue institutionnel et financier, une condition de succès est que le partenaire adopte cette perspective dès le départ, ce qui implique qu'il doit être clairement imputable des résultats à atteindre. Un outil innovateur a été développé par DID afin d'assurer que le partenaire soit entièrement imputable de ses engagements envers le projet. Une pratique exemplaire se dégage de cette approche.

Afin de responsabiliser le partenaire dès le départ et de favoriser la pérennité des actions, il est important:

- *d'établir des objectifs annuels (début de plan d'affaire) .;*
- *de conclure des ententes annuelles avec chaque partenaire, incluant des clauses précises quant à l'atteinte d'objectifs préétablis;*
- *de faire en sorte que l'appui technique et financier soit conditionnel à l'atteinte des résultats et que la contribution financière soit versée non pas avant, mais après l'atteinte des résultats;*
- *d'implanter un système comptable en vertu duquel tous les coûts des services récurrents du projet (i.e. formation, conseil technique,, etc.) soient chargés aux coopératives, afin que les dirigeants et gérants sachent dès le départ ce qu'il en coûte réellement pour opérer une coopérative; ces coûts sont ensuite compensés par une subvention en fin d'année, dégressive au fur et à mesure que les coopératives progressent vers la rentabilité.*

5.3.2 Mesures de contrôle et culture associative

Dans un pays comme Haïti où les problèmes de gouvernance sont endémiques, où la scolarisation des dirigeants est très faible, où les coopératives ont longtemps été contrôlées par le gouvernement et par le biais desquelles les leaders locaux se faisaient du capital politique, les risques liés à la vie associative sont élevés. Sans encadrement rigoureux, beaucoup de dirigeants continueront de gérer les coopératives comme leur propre entreprise, au dépens de l'établissement d'une véritable vie démocratique, d'une participation active des sociétaires et du

développement des coopératives en fonction de leur mission véritable, i.e. être un outil au service du mieux-être économique de leurs membres.

Afin d'infléchir cette culture de pouvoir et de favoriser la pérennité des coopératives, il est essentiel:

- *d'investir des efforts intensifs dans la formation à la vie associative, incluant des programmes de formation destinés non seulement aux dirigeants mais aussi, sinon d'abord à l'ensemble des membres des coopératives, d'assurer un suivi rigoureux de la formation et surtout de ses résultats, et de promouvoir dans toutes les coopératives la présence de comités de formation;*
- *de veiller à la séparation effective du pouvoir de décision (conseil d'administration et autres comités de dirigeants) et de la gestion, par l'embauche de gérants compétents (qui peuvent à la rigueur être à l'emploi de plusieurs coopératives si celles-ci ne peuvent se payer un employé à plein temps) et l'appropriation par les dirigeants et gérants des principes et politiques de gestion des coopératives et du partage des rôles et domaines de compétence;*
- *d'investir des efforts massifs pour développer des services de vérification et d'inspection compétents, tout en assurant le transfert de ces compétences au sein-même des coopératives;*
- *d'assurer, dans toutes les coopératives, la présence de comités de surveillance indépendants et compétents.*

5.3.3 Développement associatif à long terme et résultats à court terme

Les coopératives n'ont de raison d'être que si elles permettent à leurs membres d'améliorer leurs conditions de vie. Cela est vrai pour les coopératives d'épargne/crédit comme pour les coopératives agricoles.

Dans le premier cas, la possibilité de sécuriser son épargne, d'obtenir un rendement aussi petit soit-il (les garde-monnaie informels chargent jusqu'à 25% pour conserver l'épargne, alors que les exigences des banques en termes de dépôt minimum excluent la grande majorité de la population) et d'accéder à du crédit sont des motifs puissants pour favoriser le développement associatif.

Dans le domaine de l'agriculture, l'amélioration des conditions des membres ne doit pas être subséquente au développement associatif, mais plutôt l'accompagner dès le départ. Cela signifie que, si le développement institutionnel de coopératives nécessite des appuis à long terme, les résultats en termes d'amélioration des conditions doivent eux, être immédiats.

Pour avoir un succès durable, un projet d'appui au secteur coopératif, doit nécessairement:

- *répondre le plus exactement possible aux besoins des membres, qui seront eux-mêmes responsables d'identifier leurs priorités et de les traduire en initiatives concrètes;*

- *mettre en place dès le départ des appuis techniques, peut-être moins ambitieux, mais qui feront la preuve du bien-fondé de l'entreprise en générant des "différences" visibles dans une perspective de très court terme (par exemple après une seule campagne agricole); lorsque la vie associative est bien implantée, il y a lieu d'envisager des programmes techniques plus élaborés;*
- *de développer l'esprit d'autonomie chez les membres en les responsabilisant par rapport à leur propre coopérative; cela implique des programmes de crédit pour intrants (avec normes rigoureuses de remboursement) pour favoriser la prise en charge plutôt que la mentalité cadeau; le réinvestissement des profits de la coopérative aux fins de sa capitalisation plutôt que la distribution de ristournes potentielles aux membres; enfin, la participation des membres à la prise de décision concernant les initiatives économiques de la coopérative.*

5.3.4 Transfert de connaissances

Afin de maximiser le transfert de connaissances, de favoriser l'appropriation par le partenaire des instruments et outils transférés, et d'accroître les chances de pérennité du transfert, il convient de:

- *développer des manuels de formation et des outils de gestion dimensionnés en fonction des capacités d'absorption du milieu;*
- *de faire appel à des institutions spécialisées locales pour le développement de ces outils, ce qui contribuera d'une part au renforcement de la capacité de ces institutions et, d'autre part, permettra de faire en sorte que, lorsque le projet est terminé, une expertise locale demeure disponible sur place pour des besoins de mise à jour ou de développement de nouveaux outils.*

6.0 Le RMCH, le cadre de programmation en Haïti et la politique DSP de l'ACDI

6.1 Le RMCH et la politique DSP de l'ACDI

Au plan de sa conception, des extrants prévus et des résultats attendus, le RMCH est congruent avec la nouvelle politique DSP de l'ACDI. Pour ce qui est des résultats actuels, les deux volets (épargne/crédit et agriculture) n'ont pas répondu de façon égale aux objectifs du DSP.

Le volet épargne/crédit a généré les résultats attendus au plan de la création d'entreprises locales et de l'amélioration de la compétence et de la productivité, alors que le volet agricole n'a réussi que partiellement à améliorer les compétences et ne léguera vraisemblablement pas d'entreprises autonomes et durables. Au plan du cadre légal, les efforts d'un côté comme de l'autre n'ont pas encore généré les modifications souhaitées. Quant aux autres aspects, notamment le développement d'échanges canado/haïtiens et l'intégration économique, ils n'étaient pas inscrits explicitement parmi les objectifs du RMCH.

6.2 Politique DSP et programmation en Haïti

La nouvelle politique DSP et la programmation de l'ACDI en Haïti sont en général cohérentes:

- l'objectif fondamental visé par les interventions DSP de l'ACDI en Haïti est celui de la réduction de la pauvreté;
- le choix des interventions, notamment le RMCH, est cohérent avec les besoins du pays de même qu'avec les priorités de développement du Gouvernement d'Haïti (GDH) (chapitre 3);
- les appuis destinés au développement économique sont, en principe, de nature à avoir des effets de levier significatifs, qu'il s'agisse des infrastructures de télécommunication ou de production et distribution d'énergie, ou du RMCH qui vise la mise sur pied d'entreprises autonomes et pérennes (ce qui semble être en bonne voie de réalisation du côté du volet épargne/crédit, mais non du côté du secteur agricole), offrant à leur tour des services économiques à leurs membres;
- en ce qui concerne les partenariats stratégiques, l'ACDI a participé aux tables de concertation des donateurs afin d'assurer une convergence de la programmation.

Mais dans un contexte de grand dénuement institutionnel, politique et économique comme c'est le cas en Haïti, la probabilité demeure très élevée que, quelque soient les choix stratégiques et leur fondement sur des analyses judicieuses, les résultats ne soient pas à la hauteur des investissements. Comme déjà discuté, Haïti demeure un pays à très haut risque.

De plus, si les activités DSP de l'ACDI ont permis, par le biais du RMCH, l'implantation d'entreprises offrant de bonnes chances de pérennité, incluant des services de microfinance à l'appui des micro et petites entreprises, plusieurs facteurs menacent leur capacité de progresser à long terme, et d'abord et avant tout les problèmes de gouvernance publique, incluant la désuétude et la déficience des cadres légaux, le non-respect des droits, et l'absence de bonne volonté politique doublée d'une grande tension sociale.

En ce qui concerne l'établissement d'un environnement habilitant, ce n'est qu'à long terme que des résultats pourront se faire sentir au plan de la capacité du système productif haïtien d'être concurrentiel sur la scène nationale, ne serait-ce que dans la production de denrées de base, et il va sans dire au plan de sa capacité de pouvoir faire face à l'intégration économique. La grande partie de l'économie en est encore aux activités de subsistance. Les efforts en éducation ne pourront donner de résultats qu'à très long terme relativement au développement du capital humain. Les infrastructures sont dans un tel état de délabrement que même des interventions massives ne peuvent en assurer le bon fonctionnement et la maintenance à moyen terme.

Dans ce contexte, on ne peut espérer que le DSP en Haïti produise des liens étroits de collaboration entre les secteurs privés canadien et haïtien, sinon de type assistanciel.

Enfin, dans un pays appauvri comme Haïti, il serait peu recommandable d'articuler la coopération canadienne autour d'une stratégie axée sur le DSP en l'absence d'un minimum de gouvernance, de respect des droits et d'établissement de règles du jeu transparentes et équitables. Le contrôle de la violence et le retour à l'ordre constituent en soi un défi extrêmement périlleux à relever, alors qu'il s'agit là de conditions essentielles pour créer la confiance et attirer des investissements.

Mentionnons pour terminer que les effets en termes de réduction de la pauvreté n'ont pas été mesurés, et ne pourront l'être dans la mesure où aucune base de données n'a été élaborée dans la perspective de mesurer le changement.

7.0 Risques associés au DSP par rapport aux autres secteurs de programmation de l'ACDI en Haïti

Au cours de cette étude, trois niveaux de risques ont été discutés: ceux associés à la programmation générale, dont le DSP, ceux associés à la microfinance, et ceux associés au RMCH.

7.1 Gestion du risque et programmation canadienne

Les rencontres avec les donateurs ont permis de constater que c'est le Canada qui avait amorcé la réflexion la plus poussée en ce qui concerne la gestion du risque en Haïti. Cette gestion de risque est abordée sous l'angle des résultats, qui jusqu'à maintenant ont été très décevants par rapport aux appuis importants de la coopération canadienne, dont le financement per capita demeure le plus important en comparaison avec les interventions de l'ACDI dans les autres pays d'Amérique.

La Direction générale des Amériques a entrepris de développer une méthodologie de gestion du risque. Haïti, compte tenu qu'il s'agit justement d'un pays à haut risque à tous points de vue (politique, social, économique, écologique, etc.) devrait servir de modèle de référence dans l'élaboration de cette méthodologie.

En attendant, l'approche canadienne a consisté en l'élaboration de deux scénarios prospectifs, l'un optimiste et l'autre pessimiste, pour les 10 prochaines années.

Le scénario optimiste est fondé sur l'hypothèse d'une amélioration notoire de la situation politique et de la mise en oeuvre des réformes prévues, incluant l'implantation d'un modèle de développement économique et social adapté aux forces et faiblesses du pays. Le scénario pessimiste suppose que le pays ne réussit pas sa réconciliation, que la méfiance empire et que l'ensemble des institutions politiques, économiques et sociales continuent de se désagréger.

Dans ces circonstances, le Canada continuera de maintenir un équilibre entre trois grands axes d'intervention: l'aide humanitaire, compte tenu du haut niveau de pauvreté, le développement économique, compte tenu que l'objectif fondamental demeure la réduction de la pauvreté, et la démocratie/gouvernance, compte tenu que le pays ne pourra emprunter la voie du développement durable sans le retour d'un État de droit et de sa bonne régie.

Plus précisément, un certain nombre de risques ont été identifiés, et avec eux, les moyens pour en atténuer les effets:

- le premier risque, celui de la violence, est lié à la fragilité de la démocratie et du tissu social, à la méfiance et au manque de sens civique, risque aggravé par le départ éventuel de la force militaire des Nations-Unies;
- le deuxième risque, de nature politique, est lié à la faiblesse institutionnelle du pays et au manque de volonté politique qui demeure au coeur des problèmes de gouvernance;
- le troisième risque, de nature économique, est celui de la persistance de la misère qui ne peut que conduire à une agitation sociale croissante.

Pour contrôler ces risques, la stratégie évoquée par l'ACDI comporte les éléments suivants:

- résister à l'éparpillement et faire des choix stratégiques, ceux évoqués plus haut, à savoir l'aide humanitaire, la démocratie/gouvernance et le développement économique;
- faire un suivi étroit de la situation politique, compte tenu du fait que le Canada s'est engagé profondément, et de façon très visible (dont la présence des policiers canadiens et l'implication massive d'ONG canadiennes) dans le processus de démocratisation qui ne s'opère que très lentement, et qui risque de ne pas produire de résultats significatifs à court ou moyen terme.

Dans cette perspective, le RMCH comme outil d'appui au DSP demeure logique, puisqu'il touche aux créneaux névralgiques d'intervention de l'ACDI: la réduction de la pauvreté, comme objectif principal, appuyé par le développement de la démocratie (une caractéristique essentielle du mouvement coopératif), le développement économique (développement agricole et des services financiers) et l'aide "humanitaire" (travail à la base pour assurer la sécurité alimentaire des plus pauvres).

7.2 Gestion du risque et microfinance

Il n'est pas question de reprendre ici en détail les techniques de gestion du risque financier.

Il existe en effet des normes prudentielles en ce qui concerne la protection de l'épargne et l'octroi des crédits qui devraient faire partie intégrante des projets de microfinance, qu'il s'agisse de banques communautaires, de caisses populaires, de sociétés privées ou de banques commerciales.

• **Leçon 13 - Risque et microfinance**

Une leçon importante qui ressort de cette revue *est que dans le domaine de la microfinance, et plus particulièrement, celui du crédit, la meilleure façon de gérer le risque, c'est de le partager. Plusieurs approches sont possibles pour mettre en pratique ce principe:*

- *les fonds partiels de garantie (i.e. un certain % des crédits est garanti par une organisation de financement) qui permettent de partager le risque entre les agences de financement et les institutions d'intermédiation financière, qu'il s'agisse de banques, de caisses populaires ou de sociétés privées;*
- *les lignes de crédit à des banques, caisses populaires ou autres INB: ces lignes de crédit sont offertes à des taux relativement avantageux, incitant les institutions locales à consentir des prêts aux micro, petites et moyennes entreprises (MPME), mais les tenant responsables du remboursement, ce qui a pour conséquence de faire en sorte que le crédit soit géré avec efficacité;*
- *le prêt de capitaux de risques à des banques ou INB, qui demeurent responsables du remboursement et sont par conséquent incitées à faire une bonne gestion du crédit;*
- *la prise de participation dans des entreprises où les entrepreneurs doivent de leur côté fournir un bon pourcentage du financement requis pour un projet et où l'agence de financement et les entrepreneurs partagent les risques financiers.*

Soulignons que la coopérative d'épargne/crédit, lorsque bien gérée, constitue un très bon outil de gestion du risque en ce sens que:

- *les crédits proviennent de la conversion de l'épargne des sociétaires de la caisse, si bien que chacun est directement concerné par les opérations financières de sa caisse, y compris l'octroi de crédits rentables et comportant des risques mesurés;*
- *les COOPEC, du moins celles du réseau DID, comportent des comités de crédit et des comités de surveillance dont les membres ont été formés aux normes prudentielles;*
- *les caisses sont gérées par des directeurs pour la plupart compétents, avec des antécédents académiques pertinents, et ont un bon profil de culture d'entreprise rentable.*

7.3 Gestion du risque au niveau de la conception et du suivi du RMCH

Pour un ensemble de raisons discutées en détail au chapitre 5, la conclusion est à l'effet que la gestion du risque relativement à la planification et au suivi du RMCH a été déficiente. La presque totalité des conditions critiques identifiées dans le plan de gestion comme dans le mémoire d'approbation de projet (MAP) font référence à des facteurs externes sur lesquels le projet ne pouvait avoir d'influence directe.

La revue opérationnelle du projet avait recommandé qu'au terme de deux ans d'activités et d'ajustements aux réalités du terrain, les agences d'exécution revoient les conditions critiques et portent un nouveau jugement sur leur capacité d'influencer l'atteinte des objectifs.

On y suggérerait aussi de distinguer dans le projet RMCH deux catégories de conditions critiques: d'abord, celles sur lesquelles le projet n'avait que peu ou prou d'influence et en second lieu, les barrières que le projet pouvait lever en révisant sa stratégie d'intervention.

Il aurait été essentiel d'identifier un nombre restreint de facteurs critiques de réussite et d'en faire un suivi continu avec un tableau de bord déclenchant si nécessaire un dialogue politique à un niveau élevé.

Or, malgré la recommandation de la revue opérationnelle, les plans de gestion révisés de même que les rapports de progression sont demeurés vagues quant au suivi de ces facteurs et ont été peu propices à la prise de décision ponctuelle, en ce qui concerne par exemple, les gestes à poser et le dialogue politique concernant le cadre légal, ou encore les nombreuses lacunes liées au développement associatif des coopératives agricoles.

Compte tenu du fait que l'ACDI a entrepris récemment un exercice dans le but de revoir son approche et développer une méthodologie pour la gestion du risque et que cet exercice sera entre autres fondé sur son expérience en Haïti, il pourrait être intéressant, dans une prochaine phase éventuelle, de faire appel au RMCH pour expérimenter une telle approche.

8.0 Réseaux institutionnels et mesures pour rallier ces réseaux

Il est évident que la programmation DSP de l'ACDI ne pouvait se baser sur aucun réseau institutionnel endogène assez solide pour lui servir d'appui. Parallèlement, le RMCH n'a pu lui non plus s'ancrer dans un réseau de coopératives offrant un minimum d'acquis institutionnels. Un certain nombre d'actions palliatives ont été menées, dont:

- la participation assidue du Canada aux tables rondes, commissions ou autres fora réunissant donateurs et gouvernement d'Haïti, et depuis la démission du Parlement en 1997, à des rencontres moins formelles;
- des représentations auprès de la Primature, du Ministère du plan (dont le CNC relève) et de la BRH afin de modifier le cadre légal et réglementaire des coopératives, notamment l'organisation par DID d'une visite de représentants de la BRH au Canada afin qu'ils puissent se familiariser avec le cadre canadien de supervision des COOPEC;
- la participation des principales agences d'exécution concernées (i.e. DID et SOCODEVI) à la commission de révision de la loi sur les coopératives;
- un début de participation des agences canadiennes impliquées dans la microfinance au développement du réseau FINNET (Financial Network) récemment entrepris par le projet PRET (USAID).

Selon les représentants de l'ACDI, beaucoup de travail reste à faire pour intensifier la collaboration entre donateurs afin de pallier du mieux possible les carences du réseau institutionnel formel du pays. La revue de la situation du pays donne un portrait assez morose et très incertain de l'avenir politique et institutionnel d'Haïti.

En conclusion, le travail à la base, l'appui aux organisations meso et le réseautage entre intervenants du secteur privé continuent de constituer les meilleures avenues pour développer des réseaux institutionnels sur lesquels pourraient s'appuyer de futures interventions DSP.

9.0 Gestion de l'ACDI

La gestion DSP de l'ACDI, essentiellement axée autour du RMCH en ce qui concerne le cas d'Haïti, a connu certaines forces et faiblesses, dont la plupart ont été discutées plus haut. On en présentera ici un bref résumé

9.1 Cadre de programmation et conception du projet

Tel que souligné, le RMCH cadrerait parfaitement dans les objectifs de programmation pour Haïti, qu'il s'agisse du cadre de 1992 ou de celui de 1997 (chapitre 3). Cependant, avec le recul, trois constats peuvent être faits:

- en premier lieu, le RMCH aurait pu être inscrit au sein d'une stratégie DSP mieux intégrée, où des actions complémentaires, notamment de dialogue de politiques ou d'actions communes avec d'autres bailleurs, auraient été orchestrées en complémentarité avec le projet et afin de maximiser les chances d'atteinte des résultats (voir chapitre 7);
- en deuxième lieu, le choix par l'ACDI de livrer le projet par le biais d'un consortium d'agences d'exécution s'est avéré un échec (voir section 5.4);
- en troisième lieu, et compte tenu des enjeux d'un tel projet, un cadre d'imputabilité plus clairement défini, définissant entre autres des responsabilités plus nettes et concrètes pour l'ACDI, aurait pu être mis en place afin de favoriser la coordination et la prise de décision au cours du projet (voir section 5.7)

9.2 Le suivi du projet

L'ACDI n'a pas ménagé ses efforts pour assurer un suivi serré du projet. Un moniteur canadien spécialisé dans le domaine des coopératives, accompagné d'un consultant local ont assuré le suivi régulier du projet au cours de ses deux premières années d'activités et ont sonné l'alarme au niveau d'une part, des déficiences quant à l'atteinte des résultats prévus, notamment dans le secteur des coopératives agricoles, et d'autre part, au niveau des conflits et difficultés de communications au sein du consortium mis en place.

Une revue opérationnelle du projet a donc été commandée et a entraîné des changements majeurs, dont le "divorce" des partenaires, le partage du projet en deux grands volets, la production de nouveaux plans de gestion, un partage sectoriel et non géographique des volets d'intervention, et l'établissement d'un nouveau cadre de résultats attendus.

Malgré tout, le volet coopératives agricoles a vite donné des signes de détresse au niveau de l'atteinte de ses résultats, si bien que, tel que discuté au chapitre 5, les objectifs ont été continuellement réduits, d'année en année, sans pour autant produire les résultats prévus.

Dans ce cas, l'ACDI aurait pu être plus rigoureuse et prendre des décisions (exigences au niveau de la rencontre des objectifs, suivi plus étroit, révision budgétaire) qui s'imposaient pour réduire les risques de plus en plus élevés que représentait le volet coopératives agricoles du projet.

9.3 La gestion du risque

Enfin, la gestion du risque du projet RMCH, et du DSP en général, n'a pas joué le rôle qu'elle aurait pu au plan de l'efficacité (levée des contraintes) et de la décision (abandon de certaines composantes, réduction budgétaire, actions complémentaires d'accompagnement par l'ACDI, etc.). Tous ces éléments ont été abondamment discutés plus haut et nous n'en rapporterons ici que les principaux thèmes:

- définition assez vague des facteurs de risques presque entièrement établis comme externes aux responsabilités de l'ACDI et des agences d'exécution, et sans référence précise à un plan de l'imputabilité (partage des responsabilités);
- absence de tableaux de bord qui auraient pu permettre de faire un suivi des conditions critiques et de prendre les décisions logiques qui s'imposaient en cas de non réalisation de ces conditions critiques;
- absence d'une stratégie de désengagement reliée à la non réalisation des conditions critiques;
- absence de stratégie formelle de la part de l'ACDI en vue de prendre action dans ses domaines de compétence (notamment dialogue de politiques) afin de lever les contraintes du projet; cela ne veut pas dire que des actions n'ont pas été menées en ce sens, mais plutôt qu'elles ont été menées de façon ponctuelle et non en fonction d'un cadre stratégique.

Les résultats auraient-ils été différents avec une gestion plus systématique du risque? Compte tenu de la faiblesse du réseau habilitant, de l'incurie gouvernementale et de l'absence de volonté politique, il n'est pas évident que les résultats auraient été à la hauteur d'un effort stratégique de gestion du risque puisqu'en Haïti, les circonstances évoluent de sorte à exiger d'abord et avant tout de la flexibilité et une capacité de retournement des agences de coopération, souvent aux dépens d'une approche plus stratégique.

Cependant, le fait que la Banque centrale soit maintenant prête à prendre sous sa tutelle la supervision des COOPEC et que la Primature ait récemment mis sur pied une commission de révision de la loi sur les coopératives semble démontrer que malgré tout, les idées dont les donateurs en général, et l'ACDI et ses agences d'exécution en particulier ont fait la promotion ont tout de même cheminé dans la bonne direction.

10.0 Conclusions quant aux meilleures approches dans un pays à réseau institutionnel limité et à très faible cadre habilitant

En l'absence d'un environnement le moins habilitant et compte tenu de la très grande faiblesse des réseaux institutionnels du pays, les approches les plus appropriées pour le DSP incluent:

- le développement de partenariats avec des ONG compétentes susceptibles de préparer le terrain pour des actions plus structurantes et de plus grande envergure visant le DSP;
- l'utilisation des programmes d'urgence, d'appui aux besoins fondamentaux ou de reconstruction pour favoriser la participation d'entreprises privées locales, notamment les PME;
- face à l'immensité des besoins, des efforts soutenus pour assurer la convergence des actions des bailleurs de fonds, notamment au plan du développement des infrastructures économiques et de la mise en place de cadres réglementaires favorables à l'essor du secteur privé;
- le développement d'entreprises, coopératives ou d'autres structures corporatives, par le biais de leur accès aux facteurs de production (formation, technologie et crédit); étant donné l'importance du secteur informel et dans une perspective de lutte contre la pauvreté, l'offre de services et produits particulièrement adaptés à la micro et petite entreprise, ainsi qu'aux entreprises en démarrage;
- le renforcement d'un partenariat public-privé, et en l'absence de bonne volonté politique clairement exprimée et démontrée, un renforcement institutionnel axé sur des organisations de la société civile, incluant les ONG et les organismes de représentation du secteur privé (chambres de commerce, associations d'industriels, etc.) afin de leur conférer un poids plus important dans la prise de décision;
- et en grande priorité, l'établissement de lois et règlements transparents, susceptibles de créer la confiance avec une protection juridique adéquate et pour ce faire, un dialogue politique soutenu et cohérent entre les bailleurs et l'État.

11.0 Pistes possibles d'interventions dans le domaine du DSP en Haïti

Pour conclure cette étude, mentionnons que le Bureau d'Haïti est à revoir son cadre de programmation et se questionne sur la pertinence de poursuivre des activités de DSP et le cas échéant, sur les ouvertures ou possibilités qui permettraient d'avoir des effets de levier intéressants et de générer des résultats durables.

Outre les interventions dans le domaine juridique, dont le bon fonctionnement constitue une condition sine qua non au DSP, il est souhaitable que l'ACDI continue d'intervenir au niveau de la réhabilitation des infrastructures (énergie, télécommunications, ou autres) et de l'environnement, bref du cadre habilitant.

Concernant l'appui direct au DSP, certaines possibilités pourraient être considérées.

11.1 Stratégie de programmation le domaine du DSP

Dans la mesure où l'ACDI déciderait de poursuivre ses interventions en Haïti dans le domaine de l'appui au secteur privé, il serait recommandable d'inscrire ces interventions à l'intérieur d'une stratégie de programmation DSP mieux intégrée. Les éléments à considérer pour une telle stratégie inclurait:

- des actions de concertation avec d'autres donateurs, de dialogue de politiques avec l'État ou des interventions directes visant à renforcer la capacité de gestion de la fonction publique à titre de facilitateur pour le développement du secteur privé, dont les coopératives; cela touche plus particulièrement le CNC de même que la Banque Centrale en ce qui concerne respectivement les coopératives agricoles et les COOPEC;
- la coordination des différentes interventions en ce qui concerne le secteur de la microfinance: on pense ici aux synergies et complémentarités possibles entre le projet Kore Fanm, les banques communautaires et les caisses populaires, afin de rendre cohérentes et non conflictuelles les différentes approches (par exemple le régime à deux vitesses en ce qui concerne l'accent mis sur la pérennité des caisses par rapport à l'approche projet des banques communautaires);
- la concertation et à la cohérence des actions de l'ACDI avec les interventions des autres donateurs, notamment ceux qui appuient le développement de la microfinance par le biais des banques commerciales ou des institutions financières privées. Certaines approches privilégiées par d'autres donateurs risquent de créer une concurrence indue et à long terme, nuisible aux efforts de l'ACDI pour développer des institutions financières locales pérennes au service des populations démunies.
- Des études sectorielles qui permettraient d'identifier les créneaux d'intervention les plus aptes à favoriser le développement des petites et moyennes entreprises.

11.2 L'établissement de bases de données sur les populations et/ou institutions bénéficiaires-cibles

Qu'il s'agisse des programmes de reconstruction, de l'appui aux entreprises ou du profil des populations ciblées, il existe très peu de bases de données permettant d'établir la situation de départ d'une intervention donnée, qui permettrait par la suite de mesurer le changement, l'impact ou le progrès accompli grâce à l'intervention.

Une meilleure planification des interventions dans le domaine du DSP impliquerait que l'ACDI soit plus exigeante envers elle-même (ex. Fonds Kore Fanm) et ses partenaires quant à l'établissement, dès la conception des projets, d'une base de données permettant de déterminer le profil de départ des groupes ou institutions-cibles de sorte à mieux cibler les interventions et à mieux mesurer le changement et l'impact des interventions.

11.3 Des actions soutenues concernant le cadre habilitant

Les problèmes actuels et potentiels liés à la faiblesse du cadre habilitant, qu'il s'agisse des coopératives ou de la microfinance, de même que les menaces que cette faiblesse représente relativement à la pérennité des institutions mises en place et des résultats obtenus, ont été abondamment soulignés tout au long de cette étude.

Il est clair que l'ACDI a investi des efforts pour améliorer ce cadre habilitant et qu'en l'absence d'un gouvernement opérationnel et d'une volonté politique, ces efforts ont donné des résultats décevants (le DSP n'est d'ailleurs pas particulier à cet égard). Cependant, on ne peut envisager l'avenir du DSP sans que des efforts encore plus concertés et soutenus soit investis pour faire en sorte que le cadre de développement du secteur privé, notamment le cadre légal, fournisse les conditions minimales de confiance et de probité pour assurer l'essor des entreprises, qu'il s'agisse des coopératives ou d'autres structures corporatives. D'ailleurs, tous les donateurs s'entendent à cet effet et avec le retour d'un gouvernement légalement constitué, le nouvel espace formel de concertation devrait être intensivement utilisé aux fins de l'amélioration du cadre habilitant.

11.4 Un dialogue de politiques renforcé et coordonné avec les autres donateurs

Ce document laisse ressortir plusieurs pistes où le dialogue de politiques avec le gouvernement local, ce en coordination avec les autres donateurs, devrait faire l'objet d'efforts articulés. Chacune de ces pistes ayant déjà fait l'objet d'une analyse, nous n'en reprendrons ici que les principaux thèmes:

- le développement du partenariat public-privé;
- l'établissement de conditions minimales pour le développement du secteur privé, qui doit aussi inclure la mise en place d'un cadre attractif pour les investissements privés en provenance du pays même ou de l'étranger;
- la prolifération des organisations financières décentralisées, plus ou moins formelles ou structurées, en dehors de tout cadre légal approprié, qui constitue une menace potentielle pour l'ensemble du secteur financier;
- l'entretien de la culture "cadeau", notamment par la perpétuation de projets convertis en capital politique;
- le développement d'institutions-clés pour favoriser, et encore plus faciliter le développement du secteur privé;
- la promotion de l'épargne, dans l'esprit d'une meilleure gestion du risque et de la prise en charge locale;
- le suivi et l'imputabilité systématique des partenaires en ce qui concerne les résultats des projets, cette imputabilité concernant tant les agences d'exécution que les ONG et l'appareil gouvernemental.

11.5 La protection des investissements existants

Il s'agit ici plus particulièrement du volet épargne/crédit du RMCH qui a donné d'excellents résultats et qui offre de bonnes chances de pérennité, si les futures interventions de l'ACDI continuent d'appuyer son développement. Notamment, on a mentionné que le réseau s'est doté de deux organes d'auto-contrôle (l'ANACAPH et le Bureau d'inspection et de vérification des caisses haïtiennes - BIVCH). Cependant, en l'absence d'un cadre légal régissant ces deux organismes d'auto-régie, le réseau demeurera très fragile, en ce sens qu'il ne peut procurer de caution morale qu'aux caisses qui en font partie. Or dans le domaine financier, Haïti a connu des décennies d'abus et de corruption qui ne font que souligner encore plus l'importance de ne ménager aucun effort dans le but de conférer à ce secteur la transparence, la rigueur et le contrôle qu'il requiert.

Il est du rôle de l'ACDI de continuer à déployer tous les efforts requis pour que la loi concernant les COOPEC soit votée par le prochain gouvernement et que la BRH (Banque de la République d'Haïti) devienne l'organisme formel de surveillance des réseaux de coopératives d'épargne/crédit.

Des réflexions et actions avec les autres donateurs et l'État devront aussi être entreprises pour établir le cadre de fonctionnement, les règles d'éthique et les modes de régie de ces organismes plus ou moins structurés que sont les banques communautaires et autres organisations financières décentralisées de microfinance échappant plus ou moins à tout cadre légal.

Enfin, compte tenu du succès du projet d'établissement du réseau de caisses populaires, l'ACDI devrait reconduire sa stratégie, sous une forme ou une autre (expansion, déploiement ou renforcement), d'appui à ce réseau, notamment en ce qui concerne les possibilités qu'il offre pour la livraison d'interventions en microfinance.

11.6 Petites et moyennes entreprises et entreprises en démarrage

Les interventions des donateurs ciblent en général la grande entreprise (ex. Banque européenne d'investissement - BEI, Banque interaméricaine de développement - BID, etc.) ou encore les micro et petites entreprises du secteur informel, par le biais de projets de micro réalisations et de microfinance principalement. Très peu d'appui est dirigé vers les petites entreprises qui pourraient avec un peu d'assistance passer du domaine informel au domaine formel, ou encore vers les moyennes entreprises formelles qui pourraient accroître leur productivité.

Parallèlement, les programmes et interventions en cours s'adressent aux entreprises déjà en opération, alors que les petits entrepreneurs qui voudraient démarrer une entreprise sont à toute fin pratique sans support.

On pourrait donc envisager deux créneaux d'intervention:

- l'appui conseil (formation entrepreneuriale et administrative, appui technique, information sur les marchés, etc.), complémentaire à l'appui financier, dans le but d'accroître la production et la productivité des petites entreprises; à cet égard, des alliances pourraient être conclues avec des organisations offrant des services de crédit ou de prise de participation;
- des interventions à l'appui des entreprises en démarrage, comme par exemple la mise en place d'incubateurs d'entreprises qui ont à l'occasion donné de bons résultats.

11.7 COOPEC et banques communautaires

Les banques communautaires qui pullulent en Haïti ont été conçues en mode projet et ne sont pas structurées de sorte à offrir de bonnes chances de pérennité. Une réflexion est en cours au sein des organisations à l'origine de ces banques, réflexion qui porte notamment sur la collecte de l'épargne, la mise en réseau de ces banques, l'accroissement de leurs compétences, la mise en place de mesures de contrôle, etc. L'idée a été proposée à quelques reprises de créer des caisses régionales, qui collecteraient l'épargne de ces banques communautaires afin de la faire fructifier et d'élargir les opérations de crédit, et qui offriraient des services complémentaires comme la formation, etc.

Le risque associé à l'établissement de telles structures de 2e niveau est élevé. Les compétences que l'on retrouvera dans les caisses régionales seront nettement plus élevées que ce que l'on retrouve dans les banques communautaires, rendant celles-ci très vulnérables aux décisions des caisses centrales. Et surtout, en l'absence d'un cadre réglementaire suffisant pour assurer le contrôle de ces structures, la porte est ouverte à toutes sortes d'abus et de dérapages tel qu'Haïti en a connus dans le passé avec les unions de COOPEC ou d'autres types d'organisations.

Dans cette perspective, on devrait envisager le développement de liens avec les caisses populaires du réseau DID, qui pourraient recueillir l'épargne des banques communautaires, offrir des services de formation, des services d'agents de crédit compétents, des services d'inspection et vérification, etc. Les caisses disposent d'une association d'auto-régie (l'ANACAPH) et celles qui sont membres de cette organisation présentent des conditions de fiabilité dont les banques communautaires pourraient tirer profit. De plus, le BIVCH (Bureau d'inspection et de vérification créé par le projet) dispose des compétences nécessaires et de l'expérience requise pour d'une part, superviser la bonne gestion financière et administrative des institutions d'intermédiation financière et d'autre part, offrir l'encadrement technique nécessaire pour développer le savoir faire au sein de ces institutions.

Des expériences-pilotes pourraient être menées où des caisses membres de l'ANACAPH (garantie de bonne régie) seraient utilisées comme "caisses régionales" de banques communautaires dans une zone donnée, ce qui permettrait à ces banques d'accéder aux services (sécurisation de l'épargne, contrôle, normes prudentielles, etc.) dont elles ont besoin tout en constituant un marché plus étendu, et une source de revenu additionnel pour les caisses comme pour le BIVCH.